



## **LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ**

Lietuvos Respublikos Seimo  
Biudžeto ir finansų komitetui ir  
Audito komitetui

### **IŠVADA DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS 2012 METŲ VALSTYBĖS BIUDŽETO IR SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETŲ FINANSINIŲ RODIKLIŲ PATVIRTINIMO ĮSTATYMO PROJEKTO**

2011 m. lapkričio 14 d. Nr. VA-P-60-10-17  
Vilnius

Su Išvada galima susipažinti  
Valstybės kontrolės interneto puslapyje  
adresu [www.vkontrole.lt](http://www.vkontrole.lt)

# TURINYS

<b>Išvados rengimo pagrindas ir audito apimtis</b>	<b>3</b>
<b>Išvados</b>	<b>5</b>
<b>Siūlymai</b>	<b>9</b>
<b>Audito rezultatai</b>	<b>10</b>
<b>1. Rodikliai, kuriais remiantis parengtas biudžeto projektas, ir jo atitiktis teisės aktų reikalavimams</b>	<b>10</b>
1.1. Makroekonominių rodiklių prognozės, kuriomis remiantis parengtas biudžeto projektas	10
1.2. 2012–2014 m. planuojami nacionalinio biudžeto pagrindiniai rodikliai	11
1.3. Projekto pateikimas. Projekto nuostatos ir rodikliai	14
1.4. Projekto atitiktis fiskalinės drausmės taisyklėms	17
<b>2. Valstybės biudžeto pajamų prognozavimo vertinimas</b>	<b>22</b>
2.1. Valstybės biudžeto pajamų prognozės	22
2.1.1. Pridėtinės vertės mokestis	23
2.1.2. Akcizai	27
2.1.3. Pelno mokestis	29
2.1.4. Gyventojų pajamų mokestis	30
2.1.5. Pajamos iš dividendų ir pajamos iš mokesčio už valstybės turto naudojimą patikėjimo teise	32
2.1.6. Kitos nemokestinės pajamos	35
2.2. Biudžetinių įstaigų pajamų, valstybės biudžeto pajamų dalies ir kitų lėšų, įstatymais ir kitais teisės aktais skirtų programoms finansuoti, planavimo vertinimas	37
<b>3. Valstybės biudžeto asignavimų planavimo vertinimas</b>	<b>41</b>
3.1. Asignavimų dydis ir jo pokyčiai	41
3.2. Asignavimų valdytojų lėšų poreikio planavimo vertinimas	44
<b>4. Skolinimosi poreikis ir asignavimų skolos valdymo išlaidoms planavimo vertinimas</b>	<b>51</b>
4.1. 2012 m. skolinimosi poreikis	51
4.2. Asignavimų skolos valstybės vardu valdymo išlaidoms planavimas	53
<b>5. Valstybės pinigų fondų sąmatų sudarymo vertinimas</b>	<b>56</b>
5.1. Privatizavimo fondo lėšų sąmatos projektas	56
5.2. Rezervinio (stabilizavimo) fondo lėšų sąmatos projektas	57
<b>6. Strateginio planavimo vertinimas</b>	<b>60</b>

# IŠVADOS RENGIMO PAGRINDAS IR AUDITO APIMTIS

## Išvados rengimo pagrindas ir tikslai

Išvada dėl Lietuvos Respublikos 2012 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto (toliau – Išvada) parengta vykdant Lietuvos Respublikos Seimo statuto 173 straipsnio 1 dalį, kurioje nurodyta, kad Valstybės kontrolierius Seimo Biudžeto ir finansų komitetui ir Audito komitetui pateikia Išvadą dėl valstybės biudžeto projekto.

Išvados tikslai:

- suteikti Seimo Biudžeto ir finansų bei Audito komitetams informaciją, reikalingą svarstant Lietuvos Respublikos 2012 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą (toliau – 2012 metų biudžeto projektas);
- padėti stiprinti viešojo administravimo subjektų atskaitingumą piliečiams, skatinti pateikiamos informacijos apie valstybės biudžeto pajamų prognozavimą ir planuojamų asignavimų panaudojimą viešumą ir skaidrumą;
- padėti atskleisti potencialias valstybės finansų valdymo problemas ir laiku jas spręsti, skatinti į rezultatus ir visuomenės poreikius orientuotą viešųjų finansų valdymą.

## Audito metodai ir apimtis

Vyriausybė, parengusi 2012 metų biudžeto projektą, turi pateikti jį Seimui ne vėliau kaip iki 2011 m. spalio 17 dienos, o Seimo posėdžių sekretoriatas biudžeto projekto kopiją turi perduoti Valstybės kontrolei ne vėliau kaip per tris darbo dienas. Vyriausybė 2012 metų biudžeto projektą Seimui pateikė spalio 14 dieną, Valstybės kontrolė šio projekto kopiją gavo spalio 18 dieną. Pagal Seimo statutą Valstybės kontrolė Išvadą turi pateikti iki lapkričio 15 dienos.

Laikas tarp 2012 metų biudžeto projekto gavimo ir Išvados pateikimo yra per trumpas, kad būtų galima įvertinti visą projekte pateiktą reikšmingą informaciją. Atsižvelgdami į tai Išvadoje pateikiame pastabas tik dėl pasirinktų 2012 metų biudžeto projekto aspektų.

Nevertinome 2012 metų biudžeto projekto aspektų, kurie priklauso politinio apsisprendimo sričiai.

Audito metu naudojamos informacija, pateikta kartu su 2012 metų biudžeto projektu, Finansų ministerijos interneto puslapyje skelbiamais 2011 m. valstybės biudžeto vykdymo duomenimis, kita Finansų ministerijos parengta pagalbine medžiaga, taip pat per susitikimus ir pokalbius su Finansų ministerijos atsakingais darbuotojais gauta informacija. Analizuodami

makroekonominis rodiklius susipažinome su Lietuvos banko, kitų bankų ir kitų subjektų analitinėmis apžvalgomis apie Lietuvos makroekonominių rodiklių projekcijas.

Vertindami planuojamų asignavimų poreikį ir strateginio planavimo procesą, naudojomes Valstybės kontrolės 2011 metais atliekamų finansinių (teisėtumo) auditų tarpiniais rezultatais. Auditoriai teisėtumo požiūriu įvertino dvidešimt vienos valstybės institucijos ir įstaigos asignavimų 2012 metams poreikio planavimą, strateginio planavimo procesą ir programų sudarymą. Valstybės biudžeto specialiųjų tikslinių dotacijų lėšų 2012 metams poreikio skaičiavimą auditoriai įvertino devyniolikoje audituojamų savivaldybių.

Rengiant Išvadą buvo vertinama, ar:

- 2012 metų biudžeto projektas parengtas pagal teisės aktų reikalavimus, t. y. ar jame pateikti Biudžeto sandaros įstatymo<sup>1</sup> 18 straipsnyje nustatyti rodikliai ir kartu pateikti šio įstatymo 19 straipsnyje numatyti dokumentai;
- 2012 metų biudžeto projektas atitinka Fiskalinės drausmės įstatyme<sup>2</sup> nustatytas fiskalinės drausmės taisykles;
- prognozuojant valstybės biudžeto pajamas pakankamai įvertinti veiksniai, turintys įtakos jų dydžiui;
- asignavimai išlaidoms suplanuoti vadovaujantis teisės aktų reikalavimais;
- valstybės pinigų fondų lėšų planavimas yra pagrįstas;
- skolinimosi poreikis yra pagrįstas;
- asignavimų valdytojų strateginio planavimo procesas yra tinkamai organizuotas;
- vykdomos Valstybės kontrolės rekomendacijos dėl biudžeto planavimo proceso tobulinimo.

---

<sup>1</sup> Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990-07-30 Nr. I-430 (2003-12-23 įstatymo Nr. IX-1946 redakcija, su pakeitimais ir papildymais).

<sup>2</sup> Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas, 2007-11-08 Nr. X-1316 (su pakeitimais ir papildymais).

## IŠVADOS

### Dėl bendrų projekto nuostatų

1. 2012 metų biudžeto projektas atitinka teisės aktų reikalavimus – jame nustatyti visi privalomi rodikliai, kartu su juo pateikta visa privaloma teikti informacija. Projektas atitinka fiskalinės drausmės taisyklės, nurodytas Fiskalinės drausmės įstatyme (plačiau 14–19 psl.).
2. 2012 metų biudžeto projekte suplanuotas daugiau kaip tris su puse karto mažesnis nei 2011 m. valstybės biudžeto deficitas (709,1 mln. Lt). Šiuo projektu siekiama ištaisyti perviršinio deficito būklę, t. y. siekiama, kad valdžios sektoriaus balanso rodiklis (deficitas) neviršytų 2,8 proc. projektuojamojo 2012 m. BVP (plačiau 15 psl.).
3. Finansų ministerijos makroekonominių rodiklių, taip pat ir valdžios sektoriaus balanso rodiklio (deficito) prognozės yra optimistinės. Įtakos šiam rodikliui gali turėti šie dalykai:
  - projektuojamas valdžios sektoriaus balanso rodiklis apskaičiuotas įvertinus centrinės valdžios, vietos valdžios ir socialinės apsaugos fondų subsektorių planuojamus balanso rodiklius, kurie apskaičiuoti skirtingais principais: centrinės ir vietos valdžios – pinigų, o socialinės apsaugos fondų (Valstybinio socialinio draudimo fondo) – kaupimo principu (plačiau 19 ir 20 psl.);
  - prognozuojama, kad 2012 m. savivaldybių biudžetų pajamos bus lygios išlaidoms, tačiau tikėtina, kad vietos valdžios (savivaldybių biudžetų) balanso rodiklis 2012 m. bus deficitas (plačiau 19 ir 20 psl.).
4. Vyriausybė išvadoje „Dėl Lietuvos Respublikos 2012 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto atitikties Europos Sąjungos Ministrų Tarybos rekomendacijai“ pažymi, kad 2012 metų biudžeto projektas nustato papildomas išlaidų mažinimo priemones (jos gali siekti apie 0,6 mlrd. Lt), padėsiančias apsidrausti nuo rizikos, jeigu nesurinkus planuotų valstybės biudžeto pajamų valdžios sektoriaus deficitas galėtų viršyti 2,8 proc. BVP. Atkreipiame dėmesį, kad 2012 metų biudžeto projekte nėra nustatytos papildomos išlaidų mažinimo priemonės, o tik nurodyta prievolė, susiklosčius minėtoms sąlygoms, keisti biudžetą. Koku būdu (ar mažinant išlaidas, ar didinant pajamas) bus pasiektas 2,8 proc. nuo BVP tikslas projekte nėra nustatyta (plačiau 20 ir 21 psl.).
5. Finansų ministerija negalės pasinaudoti projekte jai numatyta teise – 2012 m. apyvartos lėšas papildyti 2011 m. valstybės biudžeto viršplaninėmis pajamomis ir jas panaudoti savivaldybių biudžetų negautoms pajamoms kompensuoti, nes, vadovaujantis Fiskalinės

drausmės įstatymu, visos 2011 m. gautos valstybės biudžeto viršplaninės pajamos turės būti skirtos 2011 m. deficitui mažinti (plačiau 16 psl.).

6. Finansų ministerija 2012 metų biudžeto projektą Vyriausybei pateikė spalio 12 d., t. y. nesilaikė projekto rengimo plane nustatyto termino (iki rugsėjo 23 d.) (plačiau 14 ir 15 psl.).

#### Dėl prognozuojamų pajamų

7. Finansų ministerijos taikomi mokestinių pajamų prognozavimo metodai (metodologiniai principai) nereglamentuoti, todėl jų patikimumo nevertinome (plačiau 22 psl.).
8. Prognozuojant pajamas iš pagrindinių mokesčių (pridėtinės vertės mokesčio, akcizų, pelno mokesčio ir gyventojų pajamų mokesčio) įvertinti veiksniai, galintys turėti įtakos šių mokesčių surinkimui 2012 m. Mūsų nuomone:
  - įvertinus tai, kad pajamos iš pridėtinės vertės mokesčio auga sparčiau už galutinio vartojimo išlaidas, o 2012 m. prognozuojamas panašus šių rodiklių augimas, **pridėtinės vertės mokesčio** prognozė (9 325 mln. Lt) yra atsargi (plačiau 23–27 psl.);
  - pajamų iš **akcizų** prognozė (3 436,1 mln. Lt) yra atsargi, ji parengta įvertinus 2011 m. šių pajamų plano nevykdymo riziką (plačiau 27 ir 28 psl.);
  - įvertinę 2011 m. **pelno mokesčio** plano nevykdymo riziką, manome, kad šių pajamų prognozė (1 328,4 mln. Lt) yra pernelyg optimistinė (plačiau 29 ir 30 psl.);
  - **gyventojų pajamų mokesčio** prognozė (1 742,5 mln. Lt) yra optimistinė. Neigiamos įtakos gali turėti lėčiau, nei prognozuoja Finansų ministerija, mažėsiantis nedarbas, lėčiau didėsiantis darbo užmokestis (plačiau 30–32 psl.).
9. Vyriausybė pažymi, kad 2012 m. ištaisytų perviršinio deficito padėtį iki 2,8 proc. BVP, jeigu būtų įvykdytos dividendų, taršos vienetų pardavimo ir kitų nemokestinių pajamų užduotys. Atsižvelgdami į faktinius pajamų surinkimo duomenis, manome, kad pajamos iš taršos vienetų pardavimo (297,5 mln. Lt) yra suplanuotos pernelyg optimistiškai. Negalime patvirtinti keturiolika kartų didesnės, nei 2011 m., pajamų iš dividendų už Energetikos ministerijos valdomas akcijas (300 mln. Lt) prognozės pagrįstumo, kadangi ministerija nepateikė šių prognozę patvirtinančių skaičiavimų (plačiau 32–35 psl.).
10. Pajamos iš palūkanų už suteiktas paskolas (416 mln. Lt) suplanuotos atsižvelgiant tik į faktiškai suteiktas paskolas. Projekte neįvertintos pajamos iš palūkanų už planuojamas išmokėti paskolas pagal jau pasirašytas sutartis (24 mln. Lt) ir pajamos iš palūkanų už 2012 m. planuojamas suteikti paskolas (plačiau 35–37 psl.).

11. Valstybės biudžeto pajamose nesuplanuotos Ūkio ministerijos administruojamo kontroliuojančiojo fondo numatomos gauti pajamos iš palūkanų (apie 4 mln. Lt) ir Krašto apsaugos ministerijai pavaldžių įstaigų pajamos už teikiamas maitinimo paslaugas (per 2 mln. Lt) (plačiau 37–40 psl.).

#### **Dėl planuojamų asignavimų**

12. Mūsų nuomone, 2012 metų biudžeto projekte suplanuotų asignavimų valstybės skolos valdymo išlaidoms (2 104,9 mln. Lt) gali nepakakti. Finansų ministerija 81 mln. Lt palūkanų numatė mokėti tiesiogiai iš skolintų lėšų, t. y. šių išlaidų neįskaitė į suplanuotus asignavimus (plačiau 53–55 psl.).
13. 2012 metų biudžeto projekte nustatyta išimtis, draudžianti Aplinkos ministerijai naudoti Klimato kaitos specialiajai programai numatytą 297,5 mln. Lt, prieštarauja bendrosioms biudžeto sudarymo nuostatoms. Asignavimai yra biudžete patvirtinta lėšų suma, kurią asignavimų valdytojas turi teisę gauti biudžetinais metais ir juos naudoti patvirtintoms programoms finansuoti. Mūsų nuomone, tokia praktika, kai valstybės biudžeto asignavimų planas yra padidinamas lėšų suma, kurios asignavimų valdytojas einamaisiais metais negalės naudoti, yra ydinga (plačiau 49 psl.).
14. Iš Susisiekimo ministerijai skirtų asignavimų pagal valstybės biudžeto lėšų naudojimo sutartis yra finansuojama AB „Geležinkelio apsaugos želdiniai“, kuri atlieka geležinkelio želdinių apsaugos zonos priežiūrą ir eksploataciją. Bendrovei galimybė gauti biudžeto lėšų jos veiklos sritį reglamentuojančiuose įstatymuose nenumatyta, todėl 2012 m. Susisiekimo ministerijos asignavimuose 2,2 mln. Lt šios bendrovės finansavimui suplanuoti nepagrįstai (plačiau 49 ir 50 psl.).
15. Lėšų poreikis specialiajai tikslinei dotacijai mokinio krepšeliui finansuoti tam tikrais atvejais apskaičiuotas nesilaikant metodikos ir yra 0,8 mln. Lt didesnis nei turėtų būti (plačiau 48 ir 49 psl.).
16. Iš Susisiekimo ministerijos Kelių priežiūros ir plėtros programai planuojamų lėšų (1 223,6 mln. Lt) numatyta 70 mln. Lt skirti bendroms biudžeto reikmėms. Projekte nurodyta, kad nepasitvirtinus pajamų, iš kurių finansuojama programa, surinkimo prognozėms, programai suplanuota asignavimų suma bus mažinama, tačiau nenurodyta, kad proporcingai bus mažinama ir bendroms biudžeto reikmėms numatyta suma (plačiau 38 ir 39 psl.).
17. Specialiosios tikslinės dotacijos poreikis valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) socialinių išmokų, kompensacijų skaičiavimo ir mokėjimo funkcijoms atlikti apskaičiuotas nesivadovaujant patvirtinta metodika (plačiau 48 psl.).

18. Negalime patvirtinti Privatizavimo fondo lėšų sąmatos projekte planuojamų 4,1 mln. Lt išlaidų Vyriausybės patvirtintoms programoms įgyvendinti pagrįstumo, nes Finansų ministerija nepateikė lėšų poreikį pagrindžiančių dokumentų (plačiau 56 ir 57 psl.).

#### **Dėl informacijos atskleidimo**

19. 2012 m. savivaldybių biudžetams iš valstybės biudžeto, be 3 305,3 mln. Lt specialiųjų tikslinių dotacijų, nurodytų 2012 metų biudžeto projekto 4–5 priedėliuose, planuojama skirti dar 1 553,9 mln. Lt iš esmės specialiųjų tikslinių dotacijų turinį atitinkančių lėšų (plačiau 45–47 psl.).
20. Vyriausybė kasmet tvirtina trejų metų preliminarinius nacionalinio biudžeto pagrindinius rodiklius – nacionalinio biudžeto pajamas ir nacionalinio biudžeto išlaidas. Nacionalinį biudžetą sudaro valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduota visuma. Teisės aktai nenustato, kokie nacionalinio biudžeto rodikliai yra pagrindiniai (plačiau 11–14 psl.).



## SIŪLYMAI

### Lietuvos Respublikos Vyriausybei

1. Nededinti 2012 metų biudžeto projekte suplanuotų asignavimų, išskyrus asignavimus valstybės skolos valdymo išlaidoms, atsižvelgiant į tai, kad perviršinio deficito padėties ištaisymo iki 2,8 proc. BVP 2012 m. strategija paremta kai kurių rodiklių pernelyg optimistinėmis prognozėmis.
2. Įvertinti Išvadoje pateiktus planavimo vertinimo rezultatus ir patikslinti planuojamų pajamų ir asignavimų (įskaitant valstybės biudžeto specialiųjų tikslinių dotacijų savivaldybių biudžetams) dydį.
3. Įvertinti Išvadoje pateiktų pastabų įtaką 2012 m. valdžios sektoriaus balanso rodiklio (deficito) prognozei.
4. Patikslinti 2012 metų biudžeto projekto straipsnių nuostatas, reglamentuojančias Finansų ministerijai suteiktas teises dėl viršplaninių pajamų naudojimo, Aplinkos ministerijai numatytų lėšų naudojimą 2012 m., bendroms biudžeto reikmėms skiriamas lėšas.
5. Reglamentuoti (apibrėžti) nacionalinio biudžeto pagrindinių rodiklių sąvoką. Teikiant tvirtinti nacionalinio biudžeto pagrindinius rodiklius (taip pat tvirtinant preliminarinius) nustatyti (išskirti) valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų dalį šiuose rodikliuose.

# AUDITO REZULTATAI

## 1. Rodikliai, kuriais remiantis parengtas biudžeto projektas, ir jo atitiktis teisės aktų reikalavimams

Biudžeto projektas rengiamas trejiems biudžetiniams metams remiantis Biudžeto sandaros įstatymu<sup>3</sup>, Vyriausybės programa, Fiskalinės drausmės įstatymu, šalies ūkio plėtros makroekonominėmis prognozėmis, asignavimų valdytojų strateginiais veiklos planais, Vyriausybės patvirtintais nacionalinio biudžeto preliminariais pagrindiniais rodikliais, taip pat valstybės biudžeto asignavimų valdytojų pateiktomis programomis ir programų sąmatų projektais. Šioje Išvadoje pateikiame mūsų pastebėjimus dėl 2012 metų biudžeto projekto atitikties minėtiems dokumentams.

### 1.1. Makroekonominių rodiklių prognozės, kuriomis remiantis parengtas biudžeto projektas

Finansų ministerijos makroekonominių rodiklių prognozės 2012 m., lyginant su kitų ekspertų, yra optimistinės.

2012 metų biudžeto projektas parengtas pagal 2011 m. rugsėjo mėnesį Finansų ministerijos paskelbtą atnaujintą centrinio ūkio raidos scenarijų, kuriame planuojamas nepakitęs (palyginti su 2011 m. kovo mėn.) bendrojo vidaus produkto (toliau – BVP) augimas 2012 m. – 4,7 proc.<sup>4</sup> (2011 m. numatomas augimas – 5,8 proc.). Finansų ministerija rugsėjį pakoregavo (pablogino) darbo rinkos ir infliacijos prognozes, kitus rodiklius paliko iš esmės nekeistus. Audito metu palyginome Finansų ministerijos parengtas makroekonominių rodiklių projekcijas su kitų ekspertų prognozėmis (1 lentelė).

<sup>3</sup> Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990-07-30 Nr. I-430 (2003-12-23 įstatymo Nr. IX-1946 redakcija, su pakeitimais ir papildymais), 17 str.

<sup>4</sup> Grandine susietos apimtys augimas, proc.

1 lentelė. Pagrindinių makroekonominių rodiklių prognozių palyginimas

Rodiklis	Metai	AB SEB bankas	AB „Swedbank“	Lietuvos bankas	Tarptautinis valiutos fondas	Europos Komisija	Finansų ministerija
BVP veikusiomis kainomis, mln. Lt	2011 m.	104 579	104 629	-	-	-	105 727
	2012 m.	112 423	111 737	-	-	-	115 287
BVP augimas (grandine susietos apimties, proc.)	2011 m.	6,5	6,3	6,2	6,0	6,1	5,8
	2012 m.	4,0	4,2	3,5	3,4	3,4	4,7
Vidutinis darbo užmokestis bruto, Lt.	2011 m.	2 238,2	-	-	-	-	2 051,4
	2012 m.	2 361,3	-	-	-	-	2 164,2
Nedarbo lygis, proc.	2011 m.	15,0	15,5	15,4	15,5	15,1	15,2
	2012 m.	13,0	13,0	13,6	14,0	13,3	11,9
Suderinto vartojimo prekių ir paslaugų kainų indekso pokytis (vidutinis metinis), proc.	2011 m.	4,0	4,0	4,2	4,2	4,0	4,5
	2012 m.	3,5	2,5	3,0	2,6	2,7	3,4

Šaltinis – AB SEB bankas, AB „Swedbank“, Lietuvos bankas, Tarptautinis valiutos fondas, Europos Komisija, Finansų ministerija.

Lyginant su kitais ekspertais, Finansų ministerija 2012 m. prognozuoja mažesnę nedarbo lygį, optimistinę BVP augimą ir didesnę infliaciją.

## 1.2. 2012–2014 m. planuojami nacionalinio biudžeto<sup>5</sup> pagrindiniai rodikliai

Seimui teikiami tvirtinti 2012–2014 metų nacionalinio biudžeto planuojami rodikliai, palyginti su Vyriausybės patvirtintais preliminariais, 2012 metams sumažinti, 2013–2014 metams – padidinti.

Teisės aktai nereglamentuoja (neapibrėžia) nacionalinio biudžeto pagrindinių rodiklių sąvokos.

Vadovaujantis Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklėmis<sup>6</sup>, Vyriausybė tvirtina Finansų ministerijos parengtus trejų metų preliminarūs nacionalinio biudžeto pagrindinius rodiklius ir maksimalių asignavimų nustatymo bendruosius principus. Finansų ministerija pagal 2011 m. kovo mėnesį paskelbtą centrinę šalies ūkio plėtros scenarijų parengė Lietuvos Respublikos 2012, 2013 ir 2014 metų preliminarių nacionalinio biudžeto

<sup>5</sup> Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduota (neįskaitant savivaldybių biudžetams skirtų valstybės biudžeto asignavimų) visuma.

<sup>6</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-05-14 nutarimas Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“ (2004-06-15 nutarimo Nr.751 redakcija su pakeitimais ir papildymais), 5, 6 p.

pagrindinių rodiklių projektą (2012 m. nustatyti rodikliai – 29 426 mln. Lt pajamų ir 30 096 mln. Lt išlaidų), kuriam Vyriausybė pritarė<sup>7</sup> (2 lentelė).

2 lentelė. Nacionalinio biudžeto preliminarūs (patvirtinti Vyriausybės) ir planuojami (teikiami tvirtinti Seimui) rodikliai

Rodikliai		2012 m.	2012 m.		2013 m.	2014 m.
			Valstybės biudžetas	Savivaldybių biudžetai		
Pajamos (mln. Lt)	Preliminarūs (gegužė)	29 426	26 108,4*	3 317,6*	29 687	28 955
	<b>Planuojami (2012 m. projektas)</b>	<b>29 057</b>	<b>25 999,7</b>	<b>3 057,3</b>	<b>30 242</b>	<b>30 125</b>
	patikslinta	-369	-108,7	-260,3	+555	+1 170
Išlaidos (mln. Lt)	Preliminarūs (gegužė)	30 096	26 778,4*	3 317,6*	30 153	29 333
	Maksimalūs asignavimų limitai (liepa)	-	27 329,8*	-	-	-
	Skirtumas (maksimalūs – preliminarūs)	-	+551,4	-	-	-
	<b>Planuojami (2012 m. projektas)</b>	<b>29 766</b>	<b>26 708,8</b>	<b>3 057,3</b>	<b>30 716</b>	<b>30 423</b>
	patikslinta (planuojami – preliminarūs)	-330	-69,6	-260,3	+563	+1 090

Šaltinis – Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011-05-04 nutarimas Nr. 530 „Dėl Lietuvos Respublikos 2012-2014 metų preliminarių nacionalinio biudžeto pagrindinių rodiklių“, 2012 metų biudžeto projektas.

\* Finansų ministerijos papildoma informacija.

Vyriausybė patvirtino valstybės biudžeto maksimalių asignavimų nustatymo bendruosius principus:

- 2012 metų valstybės biudžeto asignavimų valdytojams maksimalūs asignavimų (išlaidoms ir turtui įsigyti) limitai turi būti skaičiuojami ne didesni negu 2011 metų valstybės biudžete patvirtinti asignavimai<sup>8</sup>;
- asignavimų valdytojai, rengdami 2012 metų strateginių veiklos planų projektus, turi darbo užmokesčio fondą ir asignavimus<sup>9</sup> planuoti ne didesnius negu 2011 metų valstybės biudžete patvirtinti asignavimai.

Atkreipiame dėmesį, kad teisės aktuose nėra nustatyta, kokius nacionalinio biudžeto rodiklius Vyriausybė turi patvirtinti, t. y. nereglamentuota, kokie rodikliai laikomi pagrindiniais. Atsižvelgiant į esamą praktiką, Vyriausybė visuomet tvirtina preliminarias nacionalinio biudžeto pajamų ir išlaidų sumas (nurodant ir Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų dalį), taip pat tam tikrais atvejais nustato ir preliminarias valstybės investicijų sumas. Pažymime,

<sup>7</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011-05-04 nutarimas Nr. 530 „Dėl Lietuvos Respublikos 2012–2014 metų preliminarių nacionalinio biudžeto pagrindinių rodiklių“.

<sup>8</sup> Neįskaitant Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos, bendrojo finansavimo lėšų, biudžetinių įstaigų pajamų įmokų į valstybės biudžetą, pajamų iš mokesčių dalies ir kitų lėšų, įstatymais ir kitais teisės aktais numatytų programoms finansuoti, skolos tvarkymo išlaidų, įmokų į Europos Sąjungos biudžetą.

<sup>9</sup> Išskyrus Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos, bendrojo finansavimo lėšas, biudžetinių įstaigų pajamų įmokas į valstybės biudžetą, pajamų iš mokesčių dalį ir kitas lėšas, įstatymais ir kitais teisės aktais numatytas programoms finansuoti, skolos tvarkymo išlaidas, įmokas į Europos Sąjungos biudžetą.

kad nacionalinio biudžeto išlaidų sąvoka, naudojama kaip tvirtinamas rodiklis, teisės aktuose nėra reglamentuota (teisės aktuose nustatyta nacionalinio biudžeto asignavimų sąvoka). Atsižvelgdami į tai, kad nacionalinį biudžetą sudaro valstybės biudžetas ir savivaldybių biudžetai, o kartu su nacionalinio biudžeto preliminariais rodikliais nustatomi ir valstybės biudžeto maksimalių asignavimų nustatymo principai, manome, kad tvirtinant nacionalinio biudžeto preliminarinius rodiklius tikslinga nustatyti (išskirti) valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų dalį šiuose rodikliuose.

Finansų ministerija, vadovaudamasi patvirtintais maksimalių asignavimų nustatymo bendraisiais principais ir vykdydama Vyriausybės 2011-02-28 nutarimo Nr. 232 „Dėl Lietuvos Respublikos 2012 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo plano patvirtinimo“ (toliau – 2012 metų biudžeto projekto rengimo planas) 17 punkto reikalavimą, apskaičiavo ir raštu pranešė<sup>10</sup> asignavimų valdytojams numatomus skirti 2012–2014 metais maksimalius asignavimų limitus – 27 329,8 mln. Lt, įskaitant asignavimus jų kuruojamoms valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti ir mokinio krepšeliui finansuoti. Atkreipiame dėmesį, kad asignavimų valdytojams paskirstyta (nurodyti maksimalūs limitai) 551,4 mln. Lt daugiau valstybės biudžeto asignavimų, nei jų dalis Vyriausybės patvirtintose preliminariose nacionalinio biudžeto išlaidose (žr. 2 lentelę).

Finansinių (teisėtumo) auditų metu teisėtumo požiūriu vertinome valstybės biudžeto asignavimų valdytojų pagal nustatytus maksimalius asignavimų limitus parengtus ir Finansų ministerijai pateiktus 2012 metų programų sąmatų projektus ir skaičiavimus (asignavimų išlaidoms ir turtui įsigyti poreikio planavimą). Vertinimo rezultatai pateikti Išvados 3 dalyje.

Rugsėjo mėnesio pradžioje Finansų ministerijai patikslinus makroekonominių rodiklių projekcijas ir nustačius šių rodiklių pokyčio įtaką valstybės finansų sistemai, maksimalūs asignavimų limitai buvo patikslinti (asignavimų valdytojams oficialiai nebuvo teikti).

#### Finansų ministerijos komentaras

Visi 2012 metų biudžeto projekto pakeitimai, patikslinus makroekonominių rodiklių projekcijas, atsižvelgus į Ministro Pirmininko, finansų ministrės ir atitinkamų ministrų susitikimuose bei Vyriausybės pasitarimuose priimtus sprendimus, susiję su numatomais asignavimų pokyčiais (didinimu arba mažinimu), buvo pranešami asignavimų valdytojams naudojant Valstybės biudžeto, apskaitos ir mokėjimų sistemą (VBAMS), todėl informavimas dar ir raštu būtų perteklinis.

2011 m. spalio 10 d. Vyriausybės pasitarime buvo priimtas sprendimas įpareigoti asignavimų valdytojus skubos tvarka pateikti Finansų ministerijai pasiūlymus dėl 2012 metais planuojamų asignavimų sumos sumažinimo 2 procentais. Remiantis patikslintais asignavimų valdytojų 2012 metų programų sąmatų projektais parengtas 2012 metų biudžeto projektas. Kartu su

<sup>10</sup> Lietuvos Respublikos finansų ministerijos raštai: 2011-07-04 Nr. (2.33-01)-6K-1106926 „Dėl prognozuojamų 2012, 2013 ir 2014 metų valstybės biudžeto apimčių ir 2012 metų valstybės biudžeto projekto skaičiavimų“, 2011-07-14 Nr. ((2.33-01)-6K „Dėl lėšų skyrimo 2012 m. ES pirmininkavimo veikloms įgyvendinti“.

2012 metų biudžeto projektu Seimui pateikti tvirtinti ir trejų metų nacionalinio biudžeto planuojami rodikliai (žr. 2 lentelę).

Palyginus gegužės mėnesį nustatytų 2012–2014 metų preliminarių nacionalinio biudžeto rodiklių duomenis su Seimui teikiamų tvirtinti 2012–2014 metų nacionalinio biudžeto planuojamų rodiklių duomenimis, pastebėta, kad 2012 m. planuojamos nacionalinio biudžeto pajamos sumažintos 369 mln. Lt (iš jų valstybės biudžeto pajamos – 108,7 mln. Lt), planuojamos nacionalinio biudžeto išlaidos (asignavimai) sumažintos 330 mln. Lt (iš jų valstybės biudžeto – 69,6 mln. Lt). 2013–2014 metais planuojamos nacionalinio biudžeto pajamos ir nacionalinio biudžeto išlaidos (asignavimai) padidintos.

### 1.3. Projekto pateikimas. Projekto nuostatos ir rodikliai

Finansų ministerija 2012 metų biudžeto projektą Vyriausybei pateikė nesilaikydama projekto rengimo plane nustatyto termino, t. y. pateikė 19 dienų vėliau, negu turėjo pateikti. Vyriausybė parengtą projektą Seimui pateikė laiku.

Projektas atitinka teisės aktų reikalavimus – jame nustatyti visi privalomi rodikliai ir kartu su juo pateikta visa privaloma teikti informacija.

Pajamų nesurinkimo atveju projekte numatyta prievolė keisti 2012 m. biudžetą, tačiau nenumatyta, kokių priemonių (išlaidų mažinimo, pajamų didinimo) ir kokiose srityse bus imtasi.

Finansų ministerija negalės pasinaudoti projekte jai numatyta teise – 2012 m. apyvartos lėšas papildyti 2011 m. valstybės biudžeto viršplaninėmis pajamomis ir jas panaudoti savivaldybių biudžetų negautoms pajamoms kompensuoti, kadangi, vadovaujantis Fiskalinės drausmės įstatymu, visos 2011 m. gautos valstybės biudžeto viršplaninės pajamos turės būti skirtos 2011 m. deficitui mažinti.

Pažanga – projekte nustatytos kontrolės priemonės, padėsiančios užtikrinti teisingą programų finansavimą tuo atveju, jeigu nepasitvirtins mokesčių, iš kurių dalies finansuojamos programos, surinkimo prognozės.

**2012 metų biudžeto projekto pateikimas Vyriausybei.** Vadovaujantis 2012 metų biudžeto projekto rengimo plano<sup>11</sup> 25 punktu, Finansų ministerija 2012 metų biudžeto projektą Vyriausybei turėjo pateikti iki rugsėjo 23 d. Finansų ministerija nesilaikė 2012 metų biudžeto projekto rengimo plane nustatyto termino, nes šį projektą Vyriausybei pateikė spalio 12 d. (t. y. 19 dienų vėliau, negu turėjo pateikti). Vyriausybė, parengusi 2012 metų biudžeto projektą, turėjo pateikti jį Seimui ne

<sup>11</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011-02-28 nutarimas Nr. 232 „Dėl Lietuvos Respublikos 2012 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo plano patvirtinimo“ (su pakeitimais ir papildymais).

vėliau kaip iki spalio 17 dienos. Kadangi Finansų ministerija projektą Vyriausybei pateikė pavėluotai, todėl Vyriausybė turėjo tik tris dienas projektui svarstyti.

**2012 metų biudžeto projekto pateikimas Seimui. Projekto nuostatos ir rodikliai.** Vyriausybė 2012 metų biudžeto projektą Seimui pateikė laiku – spalio 14 d. Pateiktas projektas atitinka Biudžeto sandaros įstatymo 18 straipsnio nuostatas – jame nustatyti visi privalomi rodikliai. Projekte pateiktas naujas savivaldybių biudžetų finansinis rodiklis – savivaldybių prognozuojamos pajamos (projekto 8 priedėlis). Kartu su 2012 metų biudžeto projektu Seimui pateikti visi dokumentai, nurodyti Biudžeto sandaros įstatymo 19 straipsnyje.

**Siekis ištaisyti pernelyg didelio deficito būklę.** 2012 metų biudžeto projektas parengtas atsižvelgiant į tai, kad 2009 m. Lietuvai yra pradėta perviršinio deficito procedūra ir pateiktos Europos Sąjungos Ministrų Tarybos rekomendacijos reikalauja ištaisyti perviršinio deficito būklę iki 2012 m. pabaigos. Šiuo projektu siekiama įgyvendinti Lietuvos konvergencijos 2011 metų programoje<sup>12</sup> numatytą vidutinės trukmės tikslą – toliau konsoliduoti viešuosius finansus, nustatant griežtesnę 2012 metų užduotį – kad valdžios sektoriaus deficitas, atitinkantis Maastrichto biudžeto deficito kriterijaus skaičiavimo metodiką, neviršytų 2,8 proc. projektuojamojo 2012 m. BVP. 2012 metų biudžeto projekte suplanuotas daugiau kaip pusketvirto karto mažesnis valstybės biudžeto deficitas (709,1 mln. Lt), palyginti su 2011 m. patvirtintu (2 560,2 mln. Lt). Planuojama, kad valstybės biudžeto pajamos sieks apie 25 999,7 mln. Lt, o asignavimai – 26 708,8 mln. Lt.

Projekte konstatuota, kad valstybėje susiklosčiusi ekonominė ir finansinė būklė išlieka itin sudėtinga ir sunki, nurodyta, kad absoliutus prioritetas teiktinas perviršinio deficito padėties ištaisymui. Valdžios sektoriaus išlaidas numatyta tvirtinti laikantis sumažintų valstybinių pensijų ir atlyginimų, mokamų iš valstybės bei savivaldybių biudžetų, dydžių.

**Pajamų nesurinkimo atveju – prievolė keisti biudžetą ir nustatyti papildomas priemones deficitui sumažinti.** 2012 metų biudžeto projekte, kaip ir 2011 m. biudžete, siekiant suvaldyti deficitą, numatyti saugikliai – asignavimų valdytojų prisiimti įsipareigojimai, vykdomi iš valstybės biudžeto lėšų, per pirmus du 2012 metų ketvirčius negali viršyti 46 proc. metinės asignavimų sumos, o per pirmus tris ketvirčius – 67 proc. metinės asignavimų sumos. Jeigu valstybės biudžeto pajamų planas bus faktiškai nevykdomas (ar numatoma, kad bus nevykdomas) daugiau kaip 3 proc. ir Vyriausybė konstatuos, kad 2012 metų valdžios sektoriaus deficitas gali viršyti 2,8 proc. BVP ribą, projekte numatyta prievolė keisti 2012 metų biudžetą ir jame nustatyti papildomas priemones deficitui ištaisyti. Atkreipiame dėmesį, kad projekte nenurodyta, kokių priemonių (išlaidų mažinimo ar pajamų didinimo) ir kokiose srityse bus imtasi keičiant biudžetą. Projekte nustatytas daugiau nei

<sup>12</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011-04-27 nutarimas Nr. 491 „Dėl Lietuvos konvergencijos 2011 metų programos ir Nacionalinės reformų darbotvarkės“.

trimis mėnesiais ankstesnis, palyginti su 2011 metais (rugsejo 15 d.), 2012 metų biudžeto pakeitimo projekto pateikimo Seimui terminas – ne vėliau kaip iki 2012 m. birželio 1 d.

*Teisė naudoti viršplanines pajamas ne tik deficitui mažinti.* 2012 metų biudžeto projekte (13 straipsnio 3 dalies 5 punktą) Finansų ministerijai suteikta teisė vykdant biudžetą papildyti apyvartos lėšas 2011 metų valstybės biudžeto viršplaninėmis pajamomis ir jas panaudoti valstybės biudžeto deficitui mažinti ir savivaldybių biudžetų negautoms pajamoms kompensuoti. Išvadoje Dėl Lietuvos Respublikos 2010 metų valstybės biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinio ir valstybės biudžeto vykdymo vertinimo<sup>13</sup> atkreipėme dėmesį, kad valstybės biudžeto apyvartos lėšas galima papildyti praėjusių metų valstybės biudžeto gautomis (viršplaninėmis) pajamomis tada, kai tų metų biudžetas buvo nedeficitinis ir gruodžio 31 d. biudžeto lėšų likutyje yra nepanaudotų biudžeto pajamų. Pažymime, kad vadovaujantis Fiskalinės drausmės įstatymu<sup>14</sup> einamųjų metų valstybės biudžeto viršplaninėmis pajamomis turi būti mažinamas patvirtinto valstybės biudžeto deficitas, taigi, 2011 metais valstybės biudžetui išliekant deficitiniam, visos gautos viršplaninės pajamos turės būti skirtos deficitui finansuoti ir tikėtina, kad nepanaudotų viršplaninių pajamų biudžeto lėšų likutyje 2011 m. gruodžio 31 d. neliks. Dėl šios priežasties projekte minima teisė Finansų ministerija negalės pasinaudoti. 2012 metais priėmus sprendimą iš valstybės biudžeto lėšų kompensuoti savivaldybių biudžetų negautas pajamas, turės būti tikslinamas 2012 metų biudžetas, jame papildomai numatant minėtas išlaidas valstybės biudžeto asignavimuose.

*Nustatytos programų finansavimo kontrolės priemonės.* Savo išvadose ne kartą Finansų ministerijai teikėme pastabas dėl programų<sup>15</sup> netinkamo finansavimo, sąmatų keitimo, lėšų naudojimo ir pajamų planavimo. Atkreipiame dėmesį, kad 2012 metų biudžeto projekte (15 straipsnio 3 dalyje) nustatytos programoms (finansuojamoms iš konkrečios valstybės biudžeto pajamų iš mokesčių dalies, kurios panaudojimo apimtis ir tikslinė paskirtis nurodyta įstatyme ir (arba) Vyriausybės nutarime) skirtų asignavimų naudojimo kontrolės priemonės. Projekte nurodyta, kad šių programų sąmata negali viršyti 85 procentų patvirtintos sumos, o sąmata dėl likusios sumos tikslinama 2012 m. spalio mėnesį Finansų ministerijai įvertinus trijų ketvirčių pajamų iš mokesčių, iš kurių dalies finansuojama programa, surinkimo duomenis ir numatomą metinį surinkimą. Mūsų nuomone, šios kontrolės priemonės padės užtikrinti teisingą (skirti lėšų ne daugiau, nei nustatyta) programų finansavimą, jeigu atitinkamų mokesčių bus surinkta mažiau, negu buvo planuota tvirtinant biudžetą.

<sup>13</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito 2011-09-26 išvada Nr. FA-P-60-1-62 „Dėl Lietuvos Respublikos 2010 metų valstybės biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinio ir valstybės biudžeto vykdymo vertinimo“.

<sup>14</sup> Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas, 2007-11-08 Nr. X-1316 (su pakeitimais ir papildymais), 3 str. 4 d. 1 p.

<sup>15</sup> Finansuojamų iš biudžetinių įstaigų pajamų įmokų, konkrečios valstybės biudžeto pajamų iš mokesčių dalies, kurios panaudojimo apimtis ir tikslinė paskirtis nurodyta įstatyme ir (arba) Vyriausybės nutarime.



## 1.4. Projekto atitiktis fiskalinės drausmės taisyklėms

Projektas atitinka fiskalinės drausmės taisyklės, nurodytas Fiskalinės drausmės įstatyme. Projektuojamam valdžios sektoriaus balanso rodikliui (-2,8 proc. BVP) įtakos gali turėti neigiamas vietos valdžios subsektoriaus balanso rodiklis.

2012 metų Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto projektas, skirtingai nei valstybės biudžeto projektas, sudarytas ne pinigų, o kaupimo principu. Jame suplanuotas 2 071,5 mln. Lt deficitas (socialinės apsaugos fondų subsektoriaus balanso rodiklis).

Fiskalinės drausmės įstatyme yra nustatytos fiskalinės drausmės taisyklės<sup>16</sup>, kurios turėtų užtikrinti ilgalaikį valdžios sektoriaus<sup>17</sup> finansų tvarumą ir stabilią ūkio plėtrą. Įstatymas nustato, kad jeigu paskutinių penkerių pasibaigusių kalendorinių metų statistinių valdžios sektoriaus balanso rodiklių<sup>18</sup>, žinomų valstybės biudžeto projekto rengimo arba valstybės biudžeto pakeitimo projekto rengimo metu, aritmetinis vidurkis yra deficitas, tai atitinkamų metų biudžeto projekte tvirtinamų arba keičiamų valstybės biudžeto asignavimų<sup>19</sup> prieaugiui (procentais) taikomas apribojimas – šis prieaugis negali viršyti 1/2 paskutinių penkerių pasibaigusių biudžetinių metų valstybės biudžeto pajamų<sup>20</sup> vidutinio metinio prieaugio procentais. Apskaičiavome, kad 2012 metų biudžeto projekto rengimo metu paskutinių penkerių pasibaigusių kalendorinių metų (2006–2010) statistinių valdžios sektoriaus balanso rodiklių aritmetinis vidurkis buvo deficitas – -4 094 mln. Lt, dėl to 2012 metų valstybės biudžete tvirtinamų asignavimų (be Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų) prieaugis negali viršyti 2,6 proc.

Apribojimas asignavimų prieaugiui netaikomas, jeigu tenkinama bent viena iš minėto įstatymo 3 straipsnio 3 dalyje nurodytų trijų sąlygų. Nustatėme, kad 2012 metų biudžeto projekto rengimo metu buvo tenkinamos dvi iš sąlygų:

- **1 sąlyga tenkinama.** Lietuvos bendrojo vidaus produkto to meto kainomis statistinis metinis prieaugis 2010 m. I ketvirčio – 2010 m. IV ketvirčio laikotarpiu, palyginti su 2009 m. I ketvirčio – 2009 m. IV ketvirčio laikotarpiu, sudarė 3,4 proc. ir buvo 0,9 procentinio punkto mažesnis (sąlyga – mažesnis<sup>21</sup>) už vidutinį paskutinių penkerių pasibaigusių kalendorinių metų (2006–2010 m.) statistinio Europos Sąjungos BVP to meto kainomis metinį prieaugį procentais, padidintą 2 procentiniais punktais (4,3 proc.);

<sup>16</sup> Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas, 2007-11-08 Nr. X-1316 (su pakeitimais ir papildymais), 3 str.

<sup>17</sup> Sektorius, apimantis centrinės valdžios (Vyriausybės ir kitų prie šio sektoriaus priskiriamų subjektų), vietos valdžios (savivaldybių ir kitų prie šio sektoriaus priskiriamų subjektų) ir valstybės socialinės apsaugos fondų (Valstybinio socialinio draudimo fondo, Privalomojo sveikatos draudimo fondo ir kitų prie šio sektoriaus priskiriamų subjektų) sektorius.

<sup>18</sup> Valdžios sektoriaus deficitas (grynasis skolinimasis) arba perteklius (grynasis skolinimasis) pagal Europos sąskaitų sistemą ESS'95.

<sup>19</sup> Be Europos Sąjungos finansinės paramos lėšų.

<sup>20</sup> Be Europos Sąjungos finansinės paramos lėšų.

<sup>21</sup> Finansų ministerija Lietuvos BVP to meto kainomis statistinį metinį prieaugį vertina 2 kartus per metus (skelbiamas Valstybės žiniuose). Finansų ministerijos aiškinimu, 1 sąlyga yra tenkinama, jei ji tenkinama bent vieną kartą per metus.

- **2 sąlyga tenkinama.** Remiantis Finansų ministerijos rugsėjo mėnesį paskelbtomis Lietuvos ekonominių rodiklių projekcijomis 2011 metais numatomas valdžios sektoriaus balanso rodiklis – 5,3 proc. BVP to meto kainomis (tarp jų 2,7 proc. BVP centrinės valdžios subsektoriaus balanso rodiklis) (3 lentelė). Finansų ministerijos duomenimis, 2012 metais planuojamas valdžios sektoriaus balanso rodiklis turėtų sudaryti 2,8 proc. BVP to meto kainomis (tarp jų 0,6 proc. BVP centrinės valdžios subsektoriaus balanso rodiklis), t. y. daugiau kaip 2 procentiniais punktais mažesnis (sąlyga – ne mažiau kaip 1 procentinio punkto pagerėjimas), nei numatomas 2011 m. Darytina išvada, kad suplanuoti valstybės biudžeto asignavimai (26 708,8 mln. Lt) ir pajamos (25 999,7 mln. Lt) užtikrins valdžios sektoriaus balanso rodiklio pagerėjimą, sudarantį ne mažiau kaip 1,0 procentinio punkto BVP to meto kainomis;
- **3 sąlyga netenkinama.** Paskutinių ketverių pasibaigusių kalendorinių metų (2007–2010 m.) statistinių valdžios sektoriaus balanso rodiklių ir Finansų ministerijos prognozuojamo einamųjų kalendorinių metų (2011 m.) valdžios sektoriaus balanso rodiklio aritmetinis vidurkis yra deficitas (sąlyga – perteklius), sudarantis 5 111 mln. Lt.

3 lentelė. Informacija apie valdžios sektoriaus balanso rodiklį

Rodiklio pavadinimas	Metai						
	Statistikos departamento duomenys pagal ESS'95						2012
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
		Baigtiniai	Baigtiniai	Pusiau baigtiniai	Pusiau baigtiniai	Numatomi	Projektas
<b>Statistinis valdžios sektoriaus balanso rodiklis (mln. Lt)</b>	<b>-371,3</b>	<b>-1 001</b>	<b>-3 664</b>	<b>-8 727</b>	<b>-6 705</b>	<b>-5 458</b>	<b>-3 231,1</b>
<b>Deficitas (-) / Perteklius(+), iš jo</b>							
<i>Centrinės valdžios subsektorius</i>	-643,6	-625	-2 308	-5 319	-4 307	-2 857	-1 159,6
valstybės biudžetas							-709,1
IAE uždarymo fondas							-59,4
Pervedimai iš Rezervinio (stabilizavimo) fondo į pensijų fondus							-391,1
<i>Vietos valdžios subsektorius</i>	-288,5	-323	-248	-398	78	-222	-
<i>Socialinės apsaugos fondų subsektorius</i>	560,8	-53	-1 109	-3 010	-2 476	-2 379	-2 071,5
<b>BVP to meto kainomis (mln. Lt)</b>	<b>83 227,1</b>	<b>99 229</b>	<b>112 084</b>	<b>91 914</b>	<b>95 074</b>	<b>105 727*</b>	<b>115 287*</b>
<b>Valdžios sektoriaus balanso rodiklis (proc.)**</b>	<b>-0,5</b>	<b>-1,0</b>	<b>-3,3</b>	<b>-9,5</b>	<b>-7,1</b>	<b>-5,3</b>	<b>-2,8</b>

\* 2011 m. rugsėjį paskelbtos vidutinės trukmės ekonominių rodiklių projekcijos.

\*\* Rodiklis apskaičiuotas kaip procentas nuo BVP to meto kainomis.

Šaltinis – Statistikos departamentas, 2012 metų biudžeto projektas, 2012 metų VSDF biudžeto projektas.

Atsižvelgiant į tai, kad 2012 metų biudžeto projekte suplanuoti valstybės biudžeto asignavimai ir pajamos užtikrina valdžios sektoriaus balanso rodiklio pagerėjimą, sudarantį 2,5 procentinio punkto BVP to meto kainomis, valstybės biudžeto asignavimų<sup>22</sup> prieaugiui 2012 m.,

<sup>22</sup> Be Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų.

vadovaujantis Fiskalinės drausmės įstatymu, apribojimai netaikomi. Pažymime, kad 2012 metų biudžeto projekte numatytų valstybės biudžeto asignavimų<sup>23</sup> prieaugis, palyginti su 2011 m., yra 0,05 proc. Mūsų nuomone, 2012 metų biudžeto projektas atitinka fiskalinės drausmės taisykles, nurodytas Fiskalinės drausmės įstatymo 3 straipsnio 1–3 dalyse.

**Pastebėjimai dėl dalykų, kurie gali turėti įtakos projektuojamam valdžios sektoriaus balanso rodikliui (deficitui).**

*Vietos valdžios subsektorius.* Vadovaujantis Biudžeto sandaros įstatymu<sup>24</sup> atitinkamais metais tvirtinamas savivaldybės biudžeto deficitas negali viršyti tais metais planuojamų išlaidų iš skolintų<sup>25</sup> lėšų investicijų projektams finansuoti dydžio. Planuojama, kad 2012 m. savivaldybių biudžetų (vietos valdžios subsektorius) pajamos bus lygios išlaidoms, t. y. metinis rezultatas neturės įtakos planuojamam (-2,8 proc. BVP) valdžios sektoriaus balanso rodikliui (žr. 3 lentelę). 2012 metų biudžeto projekte (12 straipsnyje) yra nustatyti savivaldybių skolinimosi limitai:

- savivaldybės skola negali viršyti 60 procentų<sup>26</sup> patvirtintų 2012 m. savivaldybės biudžeto pajamų<sup>27</sup>;
- metinio savivaldybės grynojo skolinimosi suma negali viršyti 10 procentų<sup>28</sup> patvirtintų 2012 m. savivaldybės biudžeto pajamų<sup>29</sup>;
- gražintina 2012 m. ir vėlesniais metais savivaldybės paskolų ir palūkanų bei su paskolų ėmimu susijusių įmokų suma negali viršyti 15 procentų patvirtintų 2012 m. savivaldybės biudžeto pajamų<sup>30</sup>;
- savivaldybės garantijų limitas negali viršyti 10 procentų patvirtintų 2012 m. savivaldybės biudžeto pajamų<sup>31</sup>.

Į savivaldybių skolinimosi limitus neįskaitomos (kadangi turi būti gražintos iki biudžetinių metų pabaigos) iš valstybės biudžeto suteiktos trumpalaikės paskolos laikinam pajamų trūkumui padengti. Atkreipiame dėmesį, kad ankstesnių auditų metu nustatėme atvejų, kai suteiktos paskolos nebuvo gražintos laiku, o įsipareigojimai persikėlė į ateinančius ar dar vėlesnius metus, taigi faktiškai turėjo įtakos savivaldybėms nustatytų limitų laikymuisi, t. y. vietos valdžios subsektoriaus, kartu ir valdžios sektoriaus, balanso rodikliui.

<sup>23</sup> Be Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų.

<sup>24</sup> Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990-07-30 Nr. I-430 (2003-12-23 įstatymo Nr. IX-1946 redakcija, su pakeitimais ir papildymais), 21 str. 3 d.

<sup>25</sup> Neviršijant atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme patvirtintų savivaldybių skolinimosi limitų.

<sup>26</sup> Išskyrus Vilniaus miesto savivaldybę, kurios skola negali viršyti 115 procentų.

<sup>27</sup> Neįskaitant iš valstybės biudžeto savivaldybei skiriamų specialiųjų tikslinių dotacijų ir valstybės biudžetui gražinamų bendrosios dotacijos kompensacijų.

<sup>28</sup> Išskyrus Vilniaus miesto savivaldybę, kurios grynojo skolinimosi suma negali viršyti 35 procentų.

<sup>29</sup> Neįskaitant iš valstybės biudžeto savivaldybei skiriamų specialiųjų tikslinių dotacijų ir valstybės biudžetui gražinamų bendrosios dotacijos kompensacijų.

<sup>30</sup> Neįskaitant iš valstybės biudžeto savivaldybei skiriamų specialiųjų tikslinių dotacijų ir valstybės biudžetui gražinamų bendrosios dotacijos kompensacijų.

<sup>31</sup> Neįskaitant iš valstybės biudžeto savivaldybei skiriamų specialiųjų tikslinių dotacijų ir valstybės biudžetui gražinamų bendrosios dotacijos kompensacijų.

Apskaičiuojant vietos valdžios subsektorius skolą (ji nurodoma valstybės skolos ataskaitose) naudojami Lietuvos banko duomenys, įvertinamos iš valstybės biudžeto savivaldybėms suteiktos trumpalaikės ir ilgalaikės paskolos, pagal lizingo (finansinės nuomos) sutartis prisiimti įsipareigojimai, užsienio skola. Atkreipiame dėmesį, kad Lietuvos bankas kaupia duomenis ne tik apie savivaldybių paskolas iš finansų institucijų, bet ir duomenis apie viešųjų įstaigų, kurių steigėjos yra savivaldybės, paskolas. Pažymime, kad nustatant savivaldybių skolinimosi limitus viešųjų įstaigų įsipareigojimai nėra įvertinami, tačiau jie įskaitomi į vietos valdžios subsektorius skolą, taigi daro įtaką vietos valdžios subsektorius, kartu ir valdžios sektoriaus, balanso rodikliui.

Remiantis paskutiniaisiais Lietuvos banko duomenimis, per aštuonis 2011 m. mėnesius vietos valdžios subsektorius vidaus skola bankams padidėjo 247,2 mln. Lt. Statistikos departamento duomenimis, numatoma, kad 2011 m. statistinis vietos valdžios balanso rodiklis bus neigiamas. Savivaldybių skola per 2011 m. pirmąjį pusmetį paaugo 43 mln. Lt<sup>32</sup>. Mūsų nuomone, 2012 m. vietos valdžios sektoriaus balanso rodiklis bus neigiamas (deficitas) ir turės neigiamos įtakos projektuojamam (-2,8 proc. BVP) valdžios sektoriaus balanso rodikliui.

**Socialinės apsaugos fondų subsektorius.** Planuojama, kad 2012 m. socialinės apsaugos fondų subsektorius balanso rodiklis bus deficitas (-2 071,5 mln. Lt). Valstybinio socialinio draudimo fondo (VSDF) audito metu nustatėme, kad 2012 m. VSDF biudžeto projektas<sup>33</sup>, skirtingai nei valstybės biudžeto projektas, sudarytas kaupimo (o ne pinigų) principu, t. y. į 2012 m. prognozuojamus rodiklius (pajamas ir išlaidas) yra įtraukti ir rodikliai, nesusiję su pinigų judėjimu 2012 m. (pvz., neatgautinos ir abejotinais atgautinos sumos (50 mln. Lt), ilgalaikio turto nusidėvėjimas ir amortizacija (27 mln. Lt) ir kt.).

**Pastebėjimai dėl Vyriausybės išvados dėl 2012 metų biudžeto projekto atitikties Europos Sąjungos Ministrų Tarybos rekomendacijoms ir nuomonei.** Vadovaujantis Fiskalinės drausmės įstatymu<sup>34</sup>, Vyriausybė, teikdama Seimui atitinkamų metų biudžeto projektą arba jo pakeitimo projektą, turi pateikti išvadas dėl finansinių rodiklių atitikties paskutinėms galiojančioms Europos Sąjungos Ministrų Tarybos rekomendacijoms ir nuomonei dėl Lietuvos vidutinio laikotarpio ekonominės programos ir galimų papildomų priemonių, būtinų visiškai atsižvelgti į Europos Sąjungos Ministrų Tarybos rekomendacijas ir nuomonę.

Vyriausybė 2011 m. spalio 27 d. patvirtino Išvadą dėl 2012 metų biudžeto projekto atitikties Europos Sąjungos Ministrų Tarybos rekomendacijai<sup>35</sup>. Vyriausybė pažymi, kad 2012 metų biudžeto

<sup>32</sup> Savivaldybių skola 2010-12-31 buvo 1 321 mln. Lt, per pirmąjį 2011 m. pusmetį ji paaugo iki 1 364 mln. Lt.

<sup>33</sup> Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo 2012 metų rodiklių patvirtinimo įstatymo projektas, 2011-10-14 Nr. 11-3286-04.

<sup>34</sup> Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas, 2007-11-08 Nr. X-1316 (su pakeitimais ir papildymais), 3 str. 4 d. 2 p.

<sup>35</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011-10-27 nutarimas Nr. 1250 „Dėl Išvados dėl Lietuvos Respublikos 2012 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių įstatymo projekto atitikties Europos Sąjungos Ministrų Tarybos rekomendacijai“.

projekto įgyvendinimas vertinamas kaip pamatuotos rizikos visų Tarybos rekomendacijų<sup>36</sup> įgyvendinimas, kuriam pajamų nesurinkimo atveju gali prireikti 0,6 mlrd. Lt (arba 0,5 proc. BVP) vertės papildomų priemonių. Pateikiame pastebėjimus dėl šios išvados:

- Išvados 5 punkte teigiama, kad 2012 metų biudžeto projektas nustato papildomas išlaidų mažinimo priemones, kurių apimtis 0,6 mlrd. Lt, padėsiančias apsisaugoti nuo rizikos, kai valstybės biudžeto pajamų plano nevykdymo atveju valdžios sektoriaus deficitas galėtų viršyti 2,8 proc. projektuojamo 2012 metų BVP. Atkreipiame dėmesį, kad 2012 metų biudžeto projekte nėra nustatytos papildomos išlaidų mažinimo priemonės, o tik nurodyta prievolė, susiklosčius minėtoms sąlygoms, keisti biudžetą. Kokiu būdu (ar mažinant išlaidas, ar didinant pajamas, pvz., keliant pagrindinių mokesčių tarifus) bus pasiektas 2,8 proc. nuo BVP tikslas, projekte nėra nustatyta.
- Išvados 9 punkte teigiama, kad Biudžeto sandaros įstatymo 3 straipsnis jau dabar Seimą įpareigoja tvirtinti trejų metų nacionalinio biudžeto planuojamus rodiklius ir kartu nustatyti viršutines išlaidų ribas, kurių privalu laikytis. Pažymime, jog Biudžeto sandaros įstatymo<sup>37</sup> 3 straipsnis nustato, kad Seimas tvirtina trejų metų nacionalinio biudžeto planuojamus rodiklius, tačiau nenurodo, kad Seimas nustato viršutines išlaidų ribas, kurių privalu laikytis.

Vyriausybė pažymi (išvados 4 punktas), kad Lietuvos valdžios institucijos įgyvendintų Konvergencijos 2011 metų programoje nustatytą perviršinio deficito padėties ištaisymo iki 2,8 procento BVP 2012 metais strategiją, jeigu būtų įvykdytos dividendų, taršos vienetų pardavimo ir kitų nemokestinių pajamų užduotys (apie šių pajamų prognozių vertinimą – 2.2 ir 2.1.5 poskyriuose).

---

<sup>36</sup> 2011 m. liepos 16 d. ES Tarybos rekomendacija Nr. 2011/C 210/01 dėl 2011 m. Lietuvos nacionalinės reformų programos ir dėl Tarybos nuomonės dėl atnaujintos 2011–2014 m. Lietuvos konvergencijos programos.

<sup>37</sup> Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990-07-30 Nr. I-430 (2003-12-23 įstatymo Nr. IX-1946 redakcija, su pakeitimais ir papildymais).

## 2. Valstybės biudžeto pajamų prognozavimo vertinimas

### 2.1. Valstybės biudžeto pajamų prognozės

Finansų ministerijos taikomi mokesčių pajamų prognozavimo metodai (metodologiniai principai) ir procedūros neregamentuoti.

**Vertinimo apribojimai.** Finansų ministerijos taikomi mokesčių pajamų prognozavimo metodai (metodologiniai principai) ir procedūros nėra reglamentuoti, todėl audito metu nevertinome prognozavimo procesų organizavimo ir prognozavimo metodų patikimumo. Rengiant Išvadą dėl 2011 metų biudžeto projekto Finansų ministerija mus informavo, kad rengia kompleksinius teisės aktų, reglamentuojančių biudžeto sudarymą ir vykdymą, pakeitimus. Šiuo metu pakeitimai dar neparengti, o mokesčių pajamų prognozavimo reglamentavimas planuojamas tik patvirtinus atitinkamus teisės aktus.

**Biudžeto pajamų tendencijų ir struktūros apžvalga.** 2012 m. į valstybės biudžetą planuojama gauti 18 759,1 mln. Lt pajamų (be Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų), t. y. 11 proc. (1 861,3 mln. Lt) daugiau, negu suplanuota 2011 m. Numatoma, kad pajamų iš mokesčių į valstybės biudžetą 2012 m. turėtų įplaukti 10,4 proc., o kitų pajamų (įskaitant pajamas iš sandorių, susijusių su materialiuoju ir nematerialiuoju turtu ir finansinių įsipareigojimų prisiėmimu) – 15,6 proc. daugiau, negu 2011 m. Planuojama, kad 2012 m. pajamos iš mokesčių sudarys 87,7 proc. valstybės biudžeto pajamų, t. y. 0,5 procentinio punkto mažiau, negu numatyta 2011 m. (žr. 4 lentelę).

Planuojama, kad pajamų iš keturių pagrindinių mokesčių – pridėtinės vertės mokesčio (PVM), akcizų, pelno mokesčio ir gyventojų pajamų mokesčio (GPM) – dalis mokestinėse pajamose 2012 m. išliks beveik nepakitusi. Atkreipiame dėmesį, kad 2012 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių apžvalgoje nepateikta informacija apie 2012 m. prognozuojamus valstybės biudžeto netekimus dėl PVM, GPM ir pelno mokesčio lengvatų. Šioje apžvalgoje taip pat nepateikta informacija apie kartu su 2012 metų biudžeto projektu teikiamų teisės aktų pakeitimų įtaką valstybės biudžeto pajamoms (ši informacija pateikta teisės aktų projektų aiškinamuosiuose raštuose).

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

Rodikliai	2011 m.				2012 m. projektas		Palyginimas su 2011 m. planu	
	Planas (mln. Lt)	Dalis VB pajamose (proc.)	Faktas** (proc.)	Numatoma (mln. Lt)	(mln. Lt)	Dalis VB pajamose (proc.)	(mln. Lt)	(proc.)
Mokesčiai	14 908,9	88,2	82,7	-	16 459,9	87,7	+1 551,0	+10,4
Iš jų pagrindiniai mokesčiai:	14 322,0	84,8	82,8	-	15 832,0	84,4	+1 510,0	+10,5
<i>GPM</i>	1 407,7	8,3	81,9	1 430,2	1 742,5	9,2	+334,8	+23,8
<i>PM</i>	1 178,6	6,9	59,5	1 073,2	1 328,4	7,1	+149,7	+12,7
<i>PVM</i>	8 259,2	48,9	89,2	8 533,7	9 325,0	49,7	+1 065,8	+12,9
<i>Akcizai</i>	3 476,5	20,6	75,5	3 215,3	3 436,1	18,3	-40,4	-1,2
Iš jų kiti mokesčiai	586,9	3,4	82,4	-	627,9	3,3	+41,0	+7,0
Kitos pajamos (įskaitant pajamas iš turto ir finansinių įsipareigojimų prisiėmimo)	1 989,0	11,8	62,1	-	2 299,2	12,3	+310,2	+15,6
Iš viso VB pajamų	16 897,9	100	72,2	-	18 759,1	100	1 861,2	+11,0

\* Be Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų.

\*\* Metinio vykdymo 2011-11-01 duomenys.

Šaltinis – Finansų ministerija ir Valstybės kontrolė.

### 2.1.1. Pridėtinės vertės mokesčiai

2012 m. pajamų iš PVM į valstybės biudžetą prognozuojama gauti 791,3 mln. Lt daugiau, negu numatoma gauti 2011 m.

Įvertinę tai, kad pajamos iš PVM auga sparčiau nei galutinio vartojimo išlaidos, o 2012 m. prognozuojamas panašus šių rodiklių augimas, mūsų nuomone, PVM surinkimo prognozė yra atsargi.

Mokestinei bazei augant sparčiau nei galutinio vartojimo išlaidoms, Finansų ministerijos PVM pajamų prognozavimui taikomas elastingumo koeficientas turėtų būti didesnis negu 1, tai lemtų didesnes prognozuojamas PVM pajamas.

Valstybės biudžeto netekimai dėl lengvatinių PVM tarifų taikymo didėja, tačiau 2012 m. planuojama atsisakyti lengvatos tik viešbučio tipo ir specialaus apgyvendinimo paslaugoms.

Didžiausią nacionalinio ir valstybės biudžeto pajamų dalį sudaro pajamos iš PVM. Planuojama, kad 2012 m. PVM pajamos sudarys 49,7 proc. valstybės biudžeto pajamų<sup>38</sup>, t. y. šio mokesčio dalis valstybės biudžete padidės 0,8 procentiniu punktu. 2012 m. šio mokesčio į valstybės

<sup>38</sup> Neįskaitant ES ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų.

biudžetą planuojama gauti 9 325,0 mln. Lt, t. y. 13 proc. (1 065,8 mln. Lt) daugiau, negu buvo suplanuota gauti 2011 m. (8 259,2 mln. Lt).

**PVM surinkimo tendencijos.** Finansų ministerijos skaičiavimais, 2011 m. PVM surinkimo planas bus viršytas apie 3 proc. ir į valstybės biudžetą numatoma gauti 274,5 mln. Lt viršplaninių pajamų. Per pirmus tris šių metų ketvirčius surinkta 77 proc. numatomų gauti metinių PVM pajamų – šis dydis atitinka pastarųjų penkerių metų to paties laikotarpio PVM surinkimo vidurkį. Jei bus surinkta tiek PVM pajamų, kiek numatoma (8 533,7 mln. Lt), PVM augimas 2011 m. sieks 17 proc. 2012 m. planuojamos 9 325 mln. Lt PVM pajamos, arba 9 proc. (791,3 mln. Lt) daugiau, nei numatoma gauti 2011 m. Pagrindinis makroekonominis rodiklis, tiesiogiai susijęs su PVM, yra BVP komponentė – galutinio vartojimo išlaidos. Planuojama, kad 2012 m. galutinio vartojimo išlaidos augs 7,6 proc.

Bendra pastarųjų šešerių metų tendencija rodo, kad pajamos iš PVM auga sparčiau už galutinio vartojimo išlaidas ir BVP to meto kainomis (1 pav.). Įvertinus tai, kad 2012 m. planuojamas 9 proc. pajamų iš PVM, toks pat BVP (to meto kainomis) ir 7,6 proc. galutinio vartojimo išlaidų augimas (paprastai PVM auga gerokai sparčiau nei galutinio vartojimo išlaidos), galima daryti išvadą, kad Finansų ministerijos PVM surinkimo prognozė 2012 m. yra atsargi.

1 pav. PVM pajamų, BVP ir galutinio vartojimo išlaidų tendencijos



Šaltinis – Finansų ministerija, Statistikos departamentas.

PVM pajamos apskaičiuojamos standartinį mokesčio tarifą, perskaičiuotą į dalį visoje vertėje, dauginant iš mokestinės bazės. Tarifui nekintant PVM pajamos didėja, kai didėja mokestinė bazė. Mokestinė bazė didėja, kai didėja galutinio vartojimo išlaidos ir mažėja neapskaitomos ekonomikos mastas.

2011 m. buvo prognozuojama gauti 774 mln. Lt PVM pajamų dėl efektyvesnio šio mokesčio administravimo, t. y. apskaičiuojant šią sumą nebuvo remtasi galima augsiančia mokestine baze<sup>39</sup> ir augsiančiomis galutinio vartojimo išlaidomis. Atliekant 2011 m. prognozę (2010 m. rugsėjo mėn.)

<sup>39</sup> Apmokestinamoji vertė, nuo kurios skaičiuojamas PVM mokestis.



planuota, kad 2011 m. mokestinė bazė augs 0,829 proc., pagal 2011 m. rugsėjo mėn. duomenis, 2011 m. numatomas 8,5 proc., t. y. 10 kartų didesnis, mokestinės bazės augimas. Todėl tikėtina, kad 2011 m. PVM pajamos bus surinktos pirmiausia dėl daug didesnio nei planuota mokestinės bazės augimo. Vertinti, kiek mokestinės bazės augimui turi įtakos pagerėjęs mokesčio administravimas, yra sudėtinga, nes nėra aišku, kokia dalis šešėlinės ekonomikos per 2011 m. buvo legalizuota. Atkreipiame dėmesį, kad 2012 m. PVM pajamų augimas dėl efektyvesnio šio mokesčio administravimo neplanuojamas.

**PVM prognozė 2012 m.** Finansų ministerijos duomenimis, prognozuojant PVM pajamas buvo atsižvelgiama į pajamų surinkimo tendencijas, galutinio vartojimo išlaidų ir PVM mokestinės bazės santykio dinamiką, PVM permokos ir nepriemokos pokyčius, lengvatų įtaką faktinėms pajamoms. Finansų ministerija PVM pajamas prognozuoja pagal modelį (metodologinius principus), kuris nėra patvirtintas finansų ministro įsakymu.

**Pastabos dėl taikomo elastingumo koeficiento.** Modelio mokestinės bazės skaičiavimui naudojamas elastingumo koeficientas<sup>40</sup>, kuris iš turimų duomenų apskaičiuojamas už praėjusius metus ir prognozuojamas einamiesiems ir ateinantiems metams. Finansų ministerija, jau antrus metus prognozuodama PVM pajamas, naudoja elastingumo koeficientą, lygų 1, t. y. prognozuoja, kad modelio mokestinė bazė augs tokiu pačiu tempu kaip ir galutinio vartojimo išlaidos. Audito metu atlikę 2006–2010 m. duomenų analizę nustatėme, kad elastingumo koeficientas nė vienus metus nebuvo lygus 1 (buvo mažesnis arba didesnis).

Kadangi 2012 metų biudžeto projektas yra parengtas pagal atnaujintą centrinio ūkio raidos scenarijų, kuriame projektuojamas 9 proc. BVP augimas to meto kainomis, t. y. projektuojama, kad ekonomika, nors ir ne tokiu tempu kaip šiemet (11,7 proc. BVP), bet augs, tai, remiantis atlikta analize, modelio mokestinė bazė turėtų augti sparčiau nei galutinio vartojimo išlaidos, t. y. elastingumo koeficientas turėtų būti didesnis negu 1.

**PVM permokos, nepriemokos ir netekimų dėl lengvatų pokyčiai.** Finansų ministerija prognozuoja, kad 2011 m. PVM permoka, palyginti su 2010 m., padidės 6 mln. Lt ir bus 481 mln. Lt, o per 2012 m. išliks nepakitusi (žr. 5 lentelę). Faktiniai duomenys rodo, kad PVM permoka mažai kinta, todėl tikėtina, kad prognozės išsipildys.

Faktiniai duomenys rodo, kad PVM nepriemoka 2008–2010 m. didėjo. Prognozuojama, kad PVM nepriemoka per 2011 m. beveik nesikeis: 2010 m. pabaigoje ji buvo 1 109,5 mln. Lt, šiemet numatomas tik 9,5 mln. Lt mažėjimas. 2012 m. prognozuojamas dar 200 mln. Lt nepriemokos mažėjimas.

<sup>40</sup> Modelio mokestinės bazės pokyčio ir galutinio vartojimo išlaidų pokyčio santykis.

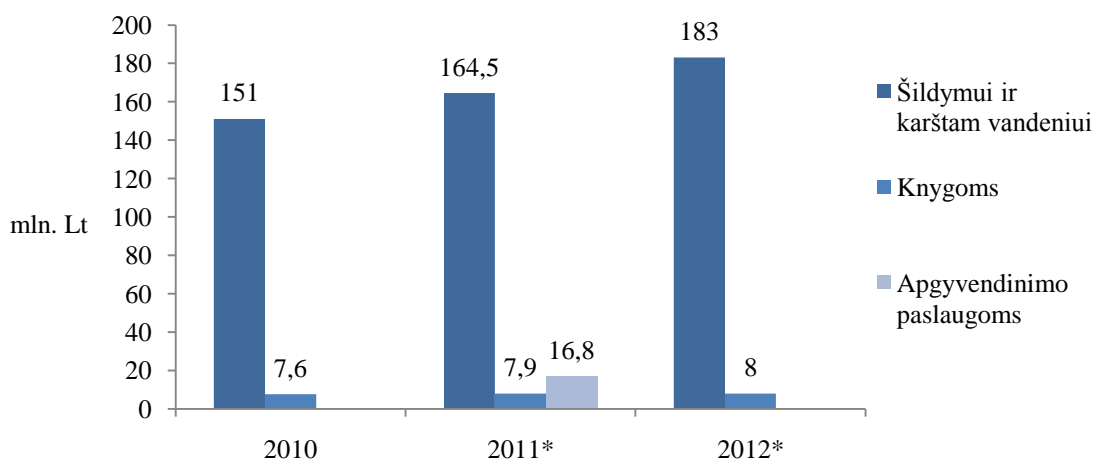
5 lentelė. PVM permokos, nepriemokos ir valstybės biudžeto netekimų dėl lengvatų duomenys

Rodiklio pavadinimas	2010 m. prognozė (2010 m. rugsėjis)	2010 m. faktas (gruodžio 31 d.)	2011 m. prognozė (2010 m. rugsėjis)	2011 m. prognozė (2011 m. rugsėjis)	2012 m. prognozė (2011 m. rugsėjis)
PVM nepriemoka, mln. Lt	1 200	1 109,5	1 300	1 100	900
PVM permoka, mln. Lt	650	475,1	500	481	481
Netekimai, mln. Lt	-	158,6	-	189,2	191

Šaltinis – Finansų ministerija.

Finansų ministerijos prognozuojami valstybės biudžeto netekimai dėl iki 2012 m. pabaigos numatomų pratęsti lengvatinių PVM tarifų taikymo<sup>41</sup> – 191 mln. Lt, t. y. 2 mln. Lt daugiau, nei numatomi netekimai 2011 m. (5 lentelė.). Viešbučio tipo ir specialaus apgyvendinimo paslaugoms lengvatinį 9 proc. tarifą 2012 metams siūloma nepratęsti. Didžiausią valstybės biudžeto netekimų dalį (96 proc.) sudaro netekimai dėl lengvatinio PVM tarifo, taikomo šilumos ir karšto vandens tiekimui. Prognozuojama, kad 2012 m. netekimai dėl minėtų lengvatų bus 183 mln. Lt (2 pav.).

2 pav. Valstybės biudžeto netekimai dėl PVM lengvatų



\* 2011 m. numatomi duomenys, 2012 m. prognozuojami duomenys.

Šaltinis – Finansų ministerija.

Atsisakyti lengvatinių PVM tarifų (lengvatos už šildymą atsisakyti nuo 2009 m. rudens šildymo sezono, o iki to laiko sukurti efektyvų kompensavimo mechanizmą mažas ir vidutines pajamas gaunantiems asmenims) buvo viena iš Vyriausybės 2008–2012 metų programos<sup>42</sup> įgyvendinimo priemonių<sup>43</sup>, tačiau PVM lengvatiniai tarifai iki šiol taikomi ir numatomi taikyti

<sup>41</sup> 2012 m. lengvatinis 9 proc. PVM tarifas pratęstas šilumos ir karšto vandens tiekimui, knygoms ir neperiodiniams informaciniais leidiniams, 5 proc. – kompensuojamiesiems vaistams ir medicinos pagalbos priemonėms (ši lengvata neturi įtakos valstybės biudžeto pajamoms).

<sup>42</sup> Lietuvos Respublikos Seimo 2008-12-09 nutarimas Nr. XI-52 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“.

<sup>43</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009-02-25 nutarimas Nr. 189 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008-2012 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo“ (su pakeitimais ir papildymais), 1 lentelė „Krizės įveikimo plano įgyvendinimo priemonės“.

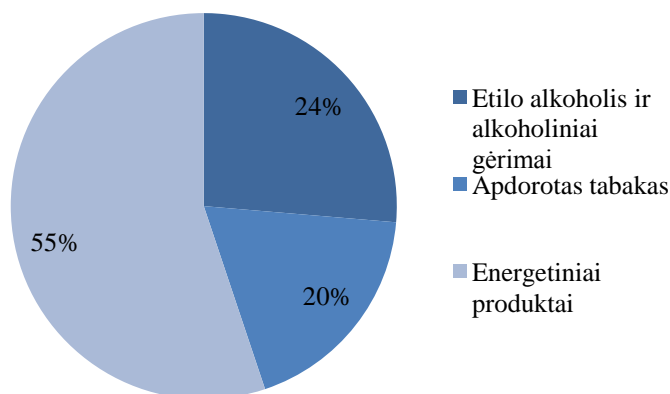
2012 m. Prognozuojama, kad valstybės biudžeto netekimai dėl lengvatos šildymui didės: per 2011 m. padidės daugiau kaip 10 mln. Lt, per 2012 m. – beveik 20 mln. Lt.

### 2.1.2. Akcizai

2012 m. į valstybės biudžetą pajamų iš akcizų prognozuojama gauti 220,8 mln. Lt daugiau, negu numatoma gauti 2011 m. Finansų ministerija, įvertinusi 2011 m. pajamų iš akcizų plano nevykdymo riziką, beveik visose akcizais apmokestinamų prekių grupėse prognozuoja saikingą pajamų augimą.

Prognozuojama, kad 2012 m. iš akcizų bus gauta 3 436,1 mln. Lt pajamų, t. y. 220,8 mln. Lt (6,9 proc.) daugiau negu numatoma gauti 2011 m. (3 215,3 mln. Lt), tačiau 40,3 mln. Lt mažiau, negu 2011 m. suplanuota (3 476,5 mln. Lt). Šios pajamos sudarys 18 proc. visų valstybės biudžeto pajamų. Didžiąją dalį (55 proc.) pajamų iš akcizų sudarys pajamos už energetinius produktus, iš kurių daugiausia pajamų (apie 1 172,9 mln. Lt) planuojama gauti iš akcizų už gazolius. Už etilo alkoholį ir alkoholinius gėrimus numatoma gauti apie 834,6 mln. Lt (24 proc. visų pajamų), už apdorotą tabaką – apie 700 mln. Lt (iš jų 689,2 mln. Lt už cigaretes) akcizo pajamų (3 pav.).

3 pav. Planuojamos gauti pajamos iš akcizo mokesčio



Šaltinis – Finansų ministerija.

**Pajamų iš akcizų surinkimo tendencijos.** Finansų ministerija numato, kad 2011 m. į valstybės biudžetą bus gauta 3 215,3 mln. Lt pajamų iš akcizų (planas bus įvykdytas 92,5 proc.), t. y. bus negauta 261 mln. Lt. Tai pagrindžia ir faktiniai 9 mėnesių duomenys – per šį laikotarpį negauta 192,8 mln. Lt planuotų pajamų. Tikėtina, kad gali nepavykti pasiekti 2011 m. užsibrėžto ambicingo tikslo – dėl mokesčių administravimo pagerinimo gauti apie 400 mln. Lt papildomų pajamų. Į tai buvome atkreipę dėmesį vertindami 2011 m. biudžeto projektą. Duomenys apie pajamų iš akcizų tendencijas pagal akcizinių prekių grupes pateikiami 6 lentelėje.

6 lentelė. Pajamos iš akcizų pagal akcizinių prekių grupes

Akcizinių prekių grupė	2011 m. (numatoma)	2011 m. (gauta per 01-09 mėn.)	2011 m. prognozės vykdymas (proc.)	2012 m. (projektas)	Pokytis lyginant su 2011 m. (proc.)
	(mln. Lt)				
Vynai ir kiti fermentuoti gėrimai, bei tarpiniai produktai	104,2	75,2	72	109,4	+5,0
Etilo alkoholis	548,5	399,9	73	564,1	+2,8
Natūrinis alus	154,8	131,5	85	161,9	+4,6
Cigaretės	611,6	489,0	80	689,2	+12,7
Rūkomasis tabakas, cigarai, cigarilės	9,7	8,1	83	10,6	+9,3
Variklių benzinas	528,6	391,8	74	547,1	+3,5
Gazoliai	1 080,5	778,4	72	1 172,9	+8,6
Suskystintos automobilių dujos	157,7	120,7	77	159,3	+1,0
Akmens anglis, koksas, lignitas	2,6	1,9	74	2,6	-
Kiti energetiniai produktai	7,1	2,5	36	7,5	+5,6
Elektros energija	10,0	9,4	94	12,0	+20,0
<b>Iš viso</b>	<b>3 215,3</b>	<b>2 408,4</b>	<b>74,9</b>	<b>3 436,6</b>	<b>+6,9</b>

Šaltinis – Finansų ministerija.

Finansų ministerija, įvertinusi 2011 m. pajamų iš akcizų plano nevykdymo riziką, 2012 m. beveik visose akcizais apmokestinamų prekių grupėse (išskyrus cigarečių, rūkomojo tabako, cigarų ir cigarilių) prognozuoja saikingą pajamų iš akcizų augimą. Manome, kad 2012 m. pajamų iš akcizų prognozė yra atsargi.

**Tarifų didinimo ir lengvatų įtaka pajamoms.** Kartu su 2012 metų biudžeto projektu teikiamas Akcizų įstatymo pakeitimo projektas<sup>44</sup>, kuriuo, siekiant palaiapsniui pasiekti Europos Sąjungos teisės aktuose numatytą minimalų akcizų tarifą, nuo 2012 m. kovo 1 d. siūloma padidinti akcizo tarifą cigaretėms<sup>45</sup> (dėl to cigarečių pakelis vidutiniškai pabrangtų apie 0,3 Lt). Šio įstatymo pakeitimo projekte taip pat siūloma proporcingai didinti akcizų tarifą cigarams ir cigarilėms<sup>46</sup> (dėl to šių produktų pigiausios kategorijos pakelis pabrangtų apie 0,16 Lt). Padidinus akcizų tarifus tabako produktams, Finansų ministerijos skaičiavimais, į valstybės biudžetą papildomai būtų gauta apie 16 mln. Lt.

Įstatymo pakeitimo projekte siūloma nuo 2012 m. sausio 1 d. nustatyti akcizų lengvatą koksui ir lignitui, skirtą gyventojams ir viešiesiems juridiniams asmenims, ir suvienodinti akcizų šiems produktams lengvatos taikymo tvarką su lengvata akmens angliai<sup>47</sup>. Lengvatų nustatymas šioms prekių grupėms, pastebimos įtakos valstybės biudžeto pajamoms neturės.

<sup>44</sup> Lietuvos Respublikos akcizų įstatymo 30, 31, 53 straipsnių ir įstatymo 3 priedo pakeitimo ir papildymo įstatymas, 2011-10-12 Nr. 11-3583-01.

<sup>45</sup> Specifinį elementą siūloma didinti 8 litais (nuo 132 Lt iki 140 Lt), už 1000 cigarečių, kartu nustatant, kad minimalus kombinuotas akcizų tarifas būtų ne mažesnis kaip 232 Lt (šiuo metu – ne mažesnis kaip 221 Lt).

<sup>46</sup> Iki 84 Lt už kilogramą (šiuo metu – 80 Lt už kilogramą).

<sup>47</sup> Šiuo metu akcizai netaikomi tik tuo atveju, jei gyventojai įsigyja anglį, o tolygiems akmens angliai produktams – koksui ir lignitui – taikomi.

### 2.1.3. Pelno mokestis

Įvertinę 2011 m. pelno mokesčio plano nevykdymo riziką ir esamą ekonominę situaciją, manome, kad 2012 m. pelno mokesčio pajamų prognozė yra pernelyg optimistinė.

Finansų ministerija prognozuoja, kad 2011 m. pelno mokesčio pajamų bus gauta mažiau (1 073,2 mln. Lt) nei buvo suplanuota (1 178,6 mln. Lt). 2012 m. į valstybės biudžetą šio mokesčio prognozuojama gauti 1 328,4 mln. Lt, t. y. 24 proc. (255,2 mln. Lt) daugiau, negu numatoma gauti 2011 m. Pelno mokesčio prognozė paremta faktinių pajamų surinkimo dinamika, BVP augimo perspektyva, įvertinus Pelno mokesčio įstatyme<sup>48</sup> numatytas lengvatas.

**Pelno mokesčio surinkimo tendencijos.** Finansų ministerija numato, kad 2011 m. į valstybės biudžetą įplauks 9 proc. mažiau pelno mokesčio nei planuota. Per šių metų sausio–spalio mėnesius į valstybės biudžetą gauta 701,6 mln. Lt, t. y. metų planas (1 178,6 mln. Lt) įvykdytas 59,6 proc. Įprastai per sausio–spalio mėnesius į valstybės biudžetą surenkama apie 85–87 proc. metinės pelno mokesčio sumos (palyginimui – per 2010 m. sausio–spalio mėnesius gauta 86,3 proc. metinių pajamų), todėl labai tikėtina, kad 2011 m. metų pajamų surinkimo prognozė nepasitvirtins.

Valstybinės mokesčių inspekcijos duomenimis<sup>49</sup>, 2010 m. įmonių apmokestinamasis pelnas, palyginti su 2009 m., padidėjo 11,1 proc. (807 mln. Lt), daugiausiai – apdirbamosios gamybos, transporto ir saugojimo, didmeninės ir mažmeninės prekybos srityse. Mokėtojų, sumažinusių apmokestinamąjį pelną dėl vykdomų investicinių projektų<sup>50</sup>, skaičius 2010 m. padidėjo beveik dvigubai (93 proc.), suma, kuriai taikoma lengvata, išaugo 45,5 procento<sup>51</sup>. Dėl šių priežasčių 2011 m. į valstybės biudžetą pelno mokesčio bus sumokėta apie 130 mln. Lt mažiau.

**Galiojančių lengvatų įtaka.** Atsižvelgiant į tai, kad vienetais, vykdančioms investicinių projektą, už mokestinį laikotarpį (nuo 2009 m.) apskaičiuotas apmokestinamasis pelnas gali būti sumažintas iki 50 proc., 2012 m. pelno mokesčio pajamos priklausys ir nuo įmonių 2011 m. vykdytų investicinių projektų masto. Finansų ministerijos duomenimis, dėl pelno mokesčio lengvatos investicijoms į technologinį atsinaujinimą biudžetas 2012 m. neteks apie 150 mln. Lt.

Nuo 2010 m. pradžios įsigaliojo Pelno mokesčio įstatymo 5 straipsnio nuostatos dėl lengvatinio 5 proc. pelno mokesčio tarifo taikymo tam tikras sąlygas atitinkančioms mažoms

<sup>48</sup> Lietuvos Respublikos pelno mokesčio įstatymas, 2001-12-20 Nr. IX-675 (2009-12-09 įstatymo Nr. XI-539 redakcija, su pakeitimais ir papildymais), 46<sup>1</sup> str.

<sup>49</sup> Šaltinis – 2011 m. I–III ketvirčio VMI administruojamų nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo apžvalga. [Žiūrėta 2011-10-28] Prieiga per internetą: <http://www.vmi.lt/lt/?itemId=20149>.

<sup>50</sup> Pagal pelno mokesčio įstatymo 46<sup>1</sup> str. vienetas, vykdančias investicinių projektą – atliekantis investicijas į ilgalaikį turtą, skirtas naujų, papildomų produktų gamybai ar paslaugų teikimui arba gamybos (ar paslaugų teikimo) pajėgumų didinimui, arba naujo gamybos (ar paslaugų teikimo) proceso įdiegimui, arba esamo proceso (jo dalies) esminiam pakeitimui, taip pat su tarptautiniais išradimų patentais apsaugotų technologijų įdiegimui, gali sumažinti už mokestinį laikotarpį apskaičiuotą apmokestinamąjį pelną iki 50 procentų.

<sup>51</sup> 2009 m. pelną prieš apmokestinimą sumažino 373 įmonės 593,6 mln. Lt suma, 2010 m. – 613 įmonių pelną prieš apmokestinimą sumažino 863,5 mln. Lt (Šaltinis – 2011 m. I–III ketvirtis. VMI administruojamų nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo apžvalga. [Žiūrėta 2011-10-28] Prieiga per internetą: <http://www.vmi.lt/lt/?itemId=20149>).

įmonėms<sup>52</sup>. Finansų ministerija nepateikė duomenų apie šios lengvatos įtaką 2012 m. pelno mokesčio pajamoms.

**Numatomų lengvatų įtaka.** Kartu su 2012 metų biudžeto projektu pateiktas ir Pelno mokesčio įstatymo atitinkamų straipsnių pakeitimo projektas<sup>53</sup>, kuriame, siekiant paskatinti smulkaus verslo plėtrą, siūloma nuo 500 tūkst. Lt iki 1 mln. Lt padidinti pajamų ribą, kurią viršijus įmonėms nebūtų taikomas 5 procentų pelno mokesčio tarifas. Taip pat, siekiant į laisvasias ekonomines zonas pritraukti informacinių technologijų verslo investicijų, siūloma praplėsti laisvųjų ekonominių zonų įmonėms taikomas pelno mokesčio lengvatas veiklai, susijusiai su duomenų saugojimu ir apdorojimu. Išvardyti pakeitimai būtų taikomi 2012 m. gauto pelno apmokestinimui, todėl 2012 m. valstybės biudžeto pajamoms įtakos neturės.

Tikėtina, kad 2012 m. pelno mokesčio prognozė pasitvirtins tada, kai BVP to meto kainomis augimas 2012 m. bus ne mažesnis kaip 9 proc.<sup>54</sup>, 2011 m. šio mokesčio bus gauta tiek, kiek numatyta, o avansiniai pelno mokesčio mokėjimai sudarys ne mažiau kaip 60 proc. 2012 metų pelno mokesčio įsipareigojimų. Atsižvelgiant į 2011 m. pajamų iš pelno mokesčio plano nevykdymo riziką ir esamą ekonominę situaciją, mūsų nuomone, pajamų iš pelno mokesčio 2012 m. prognozė yra pernelyg optimistinė.

#### 2.1.4. Gyventojų pajamų mokestis

2012 m. GPM pajamų prognozė yra optimistinė. Pagrindiniai veiksniai, galintys turėti neigiamos įtakos, yra lėčiau, nei prognozuoja Finansų ministerija, mažėsiantis nedarbas ir lėčiau didėsiantis darbo užmokestis.

Į nacionalinį biudžetą 2012 m. prognozuojama gauti 4 060,0 mln. Lt GPM, t. y. 9 proc. daugiau, negu numatoma gauti 2011 m.<sup>55</sup>, į valstybės biudžetą – 1 742,5 mln. Lt, t. y. 21,8 proc., arba 312,5 mln. Lt daugiau, negu numatoma gauti 2011 m.<sup>56</sup> Valstybės biudžeto pajamų iš GPM dydžiui įtaką turi GPM dalis, tenkanti savivaldybių biudžetams nuo pajamų iš GPM į nacionalinį biudžetą. 2012 m. visų savivaldybių biudžetams numatoma skirti 57,08 proc. visų GPM pajamų, t. y. 4,52 procentiniais punktais mažiau nei praėjusiais metais (61,6 proc.).

Per 2011 m. 10 mėnesių į valstybės biudžetą įplaukė 1 153,3 mln. Lt GPM, metinė užduotis įvykdyta 81,9 proc.

<sup>52</sup> Vienetų (išskyrus pelno nesiekiančių), kuriuose vidutinis sąrašuose esančių darbuotojų skaičius neviršija 10 žmonių ir mokesčio laikotarpio pajamos neviršija 500 tūkst. Lt, pelnas apmokestinamas taikant 5 proc. mokesčio tarifą, išskyrus atvejus, nustatytus įstatymo 5 straipsnio 3 dalyje.

<sup>53</sup> Lietuvos Respublikos pelno mokesčio įstatymo 5, 12, 17, 46<sup>1</sup>, 51, 57 ir 58 straipsnių pakeitimo įstatymas, 2011-10-12 Nr. 11-3587-01.

<sup>54</sup> Finansų ministerijos rugsėjo mėnesį paskelbtos makroekonominių rodiklių projekcijos.

<sup>55</sup> Finansų ministerija numato, kad 2011 m. į nacionalinį biudžetą bus gauta 3 724,5 mln. Lt GPM, 2011 m. plano vykdymas – 101,6 proc.

<sup>56</sup> 2011 m. į valstybės biudžetą pervedama 38,4 proc. GPM pajamų, t. y. 2011 m. valstybės biudžeto pajamos bus apie 1 430,2 mln. Lt.

Didžiausią GPM pajamų dalį (87 proc.) sudaro pajamų mokestis nuo su darbo santykiais susijusių pajamų. 2012 m. nuo šių pajamų numatoma gauti 3 541,8 mln. Lt GPM, t. y. 10,3 proc. daugiau nei numatoma gauti 2011 m. 2012 m. prognozuojamas nacionalinio biudžeto GPM nuo su darbo santykiais susijusių pajamų apskaičiuotas atsižvelgiant į:

- prognozuojamą metinio darbo užmokesčio fondo dydį, kuris priklauso nuo vidutinio darbo užmokesčio ir vidutinio sąlyginio darbuotojų skaičiaus (numatoma, kad 2012 m., lyginant su 2011 m., darbo užmokesčio fondas augs apie 7,8 proc., vidutinis mėnesinis darbo užmokestis (bruto) padidės 5,5 proc., vidutinis sąlyginis darbuotojų skaičius padidės 2,2 proc.);
- vidutinį mėnesinį neapmokestinamąjį pajamų dydį ir jo pokyčius<sup>57</sup> (nuo 2010 m. mažėja).

Papildomai prie prognozuojamų GPM pajamų pridedamos numatomos gauti:

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

Šios pajamos prognozuojamos atsižvelgiant į ankstesnių metų faktinius pajamų pokyčius. 2012 m. šių pajamų planuojama gauti 518,2 mln. Lt, t. y. beveik tiek pat, kaip ir 2011 m. (512,6 mln. Lt), išskyrus pajamas už verslo liudijimus, kurių planuojama gauti 5,6 mln. Lt daugiau.

GPM pajamoms daro įtaką GPM įstatymo lengvatos<sup>58</sup> (žr. 7 lentelę). Finansų ministerija prognozuoja, kad apie 45 mln. Lt (2 proc. nuo GPM) bus pervesta labdaros ir paramos gavėjams (pagal GPM įstatymo 34 str. 3 dalį), 230 mln. Lt GPM bus negauta dėl specialių apmokestinimo sąlygų, sudarančių galimybę gyventojo apmokestinamąsias pajamas sumažinti tam tikromis išlaidomis<sup>59</sup> (GPM įstatymo 21 str.). 2012 metų biudžeto projekto finansinių rodiklių projektu apžvalgoje nepateikta informacija apie 2012 m. prognozuojamus nacionalinio biudžeto (taip pat ir valstybės biudžeto) netekimus dėl šių lengvatų.

<sup>57</sup> Finansų ministerijos skaičiavimais, vidutinis mėnesinis NPD ir NPD vidutiniam darbo užmokesčiui (bruto) nuo 2010 m. mažėja. 2010 m. vidutinis NPD buvo 285,6 Lt, 2011 – 270,1 Lt, prognozuojamas 2012 m. –242,4 Lt. 2010 m. NPD vidutiniam darbo užmokesčiui (bruto) buvo 232,4 Lt, 2011 m. –219,7 Lt, prognozuojamas 2012 m. –197,2 Lt.

<sup>58</sup> Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų mokesčio įstatymas, 2002-07-02 Nr. IX-1007 (su pakeitimais ir papildymais), 21 ir 34 str.

<sup>59</sup> Sumokėtomis gyvybės draudimo įmokomis, sumokėtomis pensijų įmokomis į pensijų fondus, už profesinį mokymą ir (ar) studijas sumokėtomis sumomis.

7 lentelė. GPM netekimų dinamika

Rodiklis	GPM netekimai (mln. Lt)		
	Iš viso	Iš jų dėl GPMĮ 21 str. (atskaitomos išlaidos)	Iš jų dėl GPMĮ 34 str. (2 proc. paramai)
Iš viso 2008 m.	499	440	59
<b>Iš jų – valstybės biudžeto</b>	<b>119</b>	<b>105</b>	<b>14</b>
Iš viso 2009 m.	546	471	75
<b>Iš jų – valstybės biudžeto</b>	<b>152</b>	<b>131</b>	<b>21</b>
Iš viso 2010 m.	293	252	41
<b>Iš jų – valstybės biudžeto</b>	<b>78</b>	<b>67</b>	<b>11</b>
Per 2011 m. 10 mėn.	226	226	36*
<b>Iš jų – valstybės biudžeto</b>	<b>87</b>	<b>87</b>	<b>14*</b>

\* Preliminarūs lapkričio mėnesio duomenys.

Šaltinis – Finansų ministerija ir Valstybinė mokesčių inspekcija prie Finansų ministerijos.

Atkreipiame dėmesį, kad Finansų ministerija 2012 m. šalies nedarbo lygį prognozuoja mažesnį (11,9 proc.), palyginti su kitais ekspertais (vidutiniškai 13,2 proc.) (žr. 1 lentelę). Pagrindiniai veiksniai, galintys turėti neigiamos įtakos 2012 m. GPM pajamoms, yra lėčiau, nei prognozuoja Finansų ministerija, mažėsiantis nedarbas, lėčiau didėsiantis darbo užmokestis<sup>60</sup>. Neigiamą įtaką GPM pajamoms taip pat daro nelegalus darbas ir neapskaitytos darbo užmokesčio dalies didėjimas (atlyginimai vokeliuose)<sup>61</sup>. Atsižvelgdami į minėtus veiksnius manome, kad 2012 m. GPM pajamų prognozė yra optimistinė.

### 2.1.5. Pajamos iš dividendų ir pajamos iš mokesčio už valstybės turto naudojimą patikėjimo teise

2012 m. prognozuojama 12 kartų daugiau pajamų iš dividendų (539,4 mln. Lt) nei suplanuota 2011 m. Didžiausią šių pajamų dalį (300 mln. Lt) planuojama gauti už Energetikos ministerijos valdomas akcijas, tačiau šios prognozės pagrįstumo patvirtinti negalime, kadangi ministerija nepateikė prognozė patvirtinančių skaičiavimų.

Pajamose iš dividendų suplanuota 112 mln. Lt papildomų pajamų, kurias numatoma gauti iš valstybės įmonių paskirstytinojo pelno priėmus Valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymo atitinkamų straipsnių pakeitimus.

**Pajamos iš dividendų.** Numatoma, kad 2012 m. į valstybės biudžetą bus pervesta 539,4 mln. Lt (2,9 proc. valstybės biudžeto pajamų<sup>62</sup>) dividendų už valstybei nuosavybės teise priklausančias akcijas, t. y. 12 kartų daugiau nei suplanuota 2011 m. Per 2011 m. sausio–spalio

<sup>60</sup> Lietuvos statistikos departamento atliekamo gyventojų užimtumo statistinio tyrimo vertinimais, antrąjį 2011 m. ketvirtį nedarbo lygis šalyje sudarė 15,6 proc. Per metus nedarbo lygis sumažėjo 2,7 procentiniais punktais, vidutinis mėnesinis bruto darbo užmokestis šalies ūkyje (be individualiųjų įmonių) antrąjį 2011 m. ketvirtį sudarė 2107,7 Lt. Per metus vidutinis mėnesinis bruto darbo užmokestis šalies ūkyje padidėjo 2,5 procento. [Žiūrėta 2011-11-04] Prieiga per internetą: <http://www.stat.gov.lt/>.

<sup>61</sup> Laisvosios rinkos instituto 2011 m. atlikto Lietuvos ekonomikos tyrimo duomenimis, neoficialus darbo užmokestis ir nelegalus darbas sudaro 23 procentus šešėlinės ekonomikos ir ši dalis turi tendenciją didėti [Žiūrėta 2011-10-10] (šaltinis 2011-07-25 Lietuvos ekonomikos tyrimas, prieiga per internetą <http://files.lrinka.lt/LET28.pdf>).

<sup>62</sup> Be ES ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų.



mėnesius pajamų iš dividendų surinkta 85,2 mln. Lt – metinis pajamų surinkimo planas viršytas beveik du kartus.

Padidinti mokesčių už valstybinio turto naudojimą patikėjimo teise, nedarant išimčių valstybės kontroliuojamoms akcinėms ir uždarosioms akcinėms bendrovėms dėl dividendų mokėjimo į valstybės biudžetą, buvo viena iš Vyriausybės 2008–2012 metų programos<sup>63</sup> įgyvendinimo priemonių<sup>64</sup>. Šiuo tikslu 2011 m. buvo pakeistas<sup>65</sup> Vyriausybės 1997 m. sausio 14 d. nutarimas Nr. 20 „Dėl dividendų už valstybei nuosavybės teise priklausančias akcijas“<sup>66</sup>, kuriame buvo padidinta paskirstytino pelno dalies, skiriamos dividendams, riba ir nustatyta, kad į bendrovės paskirstytinąjį pelną (nuostolius) turi būti pervedami nepanaudoti rezervai ir rezervai, kurių nenumatoma panaudoti (išskyrus Akcinių bendrovių įstatyme nustatytą privalomo rezervo dydį).

#### Vyriausybės nutarimo naujos nuostatos

Valstybei nuosavybės teise priklausančių akcijų valdytojai privalo užtikrinti, kad bendrovėse, kuriose valstybei nuosavybės teise priklauso akcijų, suteikiančių daugiau kaip pusę visų balsų:

- dividendams skiriama pelno dalis būtų ne mažesnė kaip 7 procentai nuosavo kapitalo, jeigu tai neviršija 80 procentų (buvo 40 proc.) bendrovės paskirstytinojo pelno, išskyrus tuos atvejus, kai Lietuvos Respublikos Vyriausybė nutaria kitaip;
- į bendrovės paskirstytinąjį pelną (nuostolius) turi būti pervedami nepanaudoti rezervai ir rezervai, kurių nenumatoma panaudoti, išskyrus Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatyme nustatytą privalomo rezervo dydį.

Finansų ministerija pajamų iš dividendų už valstybei nuosavybės teise priklausančias akcijas prognozę rengia pagal jai pateiktus valstybės akcijų valdytojų (ministerijų) duomenis apie jų valdymo srities įmonių numatomas valstybei mokėti dividendų sumas. Šių pajamų prognozės tikslumą lemia tai, kaip atsakingai ministerijos įvertina savo valdymo srityje esančių įmonių veiklos rezultatus. Finansų ministerija pateikė duomenis apie 2011 m. numatomus ir 2012 m. prognozuojamus gauti dividendus už valstybei nuosavybės teise priklausančias akcijas (8 lentelė).

<sup>63</sup> Lietuvos Respublikos Seimo 2008-12-09 nutarimas Nr. XI-52 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“.

<sup>64</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009-02-25 nutarimas Nr. 189 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008–2012 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo“ (su pakeitimais ir papildymais), 1 lentelė „Krizės įveikimo plano įgyvendinimo priemonės“, 37 p.

<sup>65</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011-03-30 nutarimas Nr. 361 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997-01-14 nutarimo Nr. 20 „Dėl dividendų už valstybei nuosavybės teise priklausančias akcijas“ pakeitimo“.

<sup>66</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997-01-14 nutarimas Nr. 20 „Dėl dividendų už valstybei nuosavybės teise priklausančias akcijas“ (2001-12-03 nutarimo Nr. 1451 redakcija).

8 lentelė. Informacija apie pajamas iš dividendų

Valstybei priklausančių akcijų valdytojas	(tūkst. Lt)		Pokytis (proc.)
	2011 m. numatoma	2012 m. projektas	
Ūkio ministerija	1 771,7	1 100,0	-37,9
Energetikos ministerija	21 241,4	300 000,0	+1 312,3
Susisiekimo ministerija	59 311,7	123 306,4	+107,9
Žemės ūkio ministerija	2 528,6	2 874,6	+13,7
Socialinės apsaugos ir darbo ministerija	54,0	40,0	-25,9
Turto fondas	28,2	0,0	-100
<b>Iš viso</b>	<b>84 935,6</b>	<b>427 321,0</b>	<b>+403,1</b>

Šaltinis – Finansų ministerija.

Daugiausia pajamų iš dividendų planuojama gauti už Energetikos ministerijos (300 mln. Lt) ir Susisiekimo ministerijos (123,3 mln. Lt) valdomas valstybei nuosavybės teise priklausančias akcijas. Atkreipiame dėmesį, kad Energetikos ministerija nepateikė duomenų, pagrindžiančių keturiolika kartų didesnes, palyginti su 2011 m., pajamas iš dividendų, todėl negalime patvirtinti šios prognozės pagrįstumo.

2012 metų biudžeto projekte (1 priedėlis) pajamose iš dividendų taip pat suplanuota 112 mln. Lt pajamų, kurias planuojama surinkti Seimui pritarus įstatymų, pateiktų kartu su 2012 metų biudžeto projektu, pakeitimams. Šių įstatymų pakeitimais siekiama padidinti iš valstybės turto valdymo gaunamas valstybės biudžeto pajamas:

- Valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymo 4, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19 straipsnių pakeitimo įstatymo projekte<sup>67</sup> siūloma užtikrinti, kad dalis (50 proc.) valstybės įmonės paskirstytojo pelno būtų skiriama valstybės įmonės valdomo turto savininkei (valstybei);
- Mokesčio už valstybės turto naudojimą patikėjimo teise įstatymo 5 straipsnio pakeitimo įstatymo projekte<sup>68</sup> siūloma atsisakyti sieti mokesčio už valstybės turto naudojimą patikėjimo teise dydį su apmokestinamuoju pelnu<sup>69</sup>.

**Pajamos iš mokesčio už valstybės turto naudojimą patikėjimo teise.** Prognozuojama, kad 2012 m. mokesčio už patikėjimo teise naudojamą valstybės turtą bus gauta 23,7 mln. Lt (šios pajamos sudarys 0,13 proc. valstybės biudžeto pajamų<sup>70</sup>), t. y. 0,3 mln. Lt mažiau, negu suplanuota gauti 2011 m. Šio mokesčio planai pastaraisiais metais (2008–2010) nebuvo vykdomi.

<sup>67</sup> Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymo 4, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas, 2011-10-13 Nr. 11-1451-04.

<sup>68</sup> Lietuvos Respublikos mokesčio už valstybės turto naudojimą patikėjimo teise įstatymo 5 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas, 2011-07-08 Nr. 11-1452-02.

<sup>69</sup> T. y. siūloma atsisakyti nuostatos, kad mokėtinas mokestis negali būti mažesnis negu 10 procentų praėjusio mokesčio laikotarpio apmokestinamojo pelno.

<sup>70</sup> Be ES ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų.

Pajamas iš mokesčio už valstybės turto naudojimą patikėjimo teise lemia valstybės įmonių mokamas mokestis, kurio objektas yra valstybės įmonės savininko patikėjimo teise valstybės įmonei perduotas turtas, kurio vertė prilyginama valstybės įmonės savininko kapitalui, išskyrus žemę. Šiuo metu galiojančiame Mokesčio už valstybės turto naudojimą patikėjimo teise įstatyme<sup>71</sup> yra nustatytas pagrindinis 2 procentų mokesčio tarifas, tačiau mokėtinas mokestis negali būti mažesnis negu 10 procentų praėjusio mokestinio laikotarpio apmokestinamojo pelno<sup>72</sup> sumos. Kaip minėjome, kartu su 2012 metų biudžeto projektu teikiamas šio įstatymo pakeitimo projektas, kuriame siūloma atsisakyti sieti mokesčio dydį su apmokestinamuoju pelnu ir nustatyti tokius mokesčio tarifus:

- indėlininkų indėlių, įsipareigojimų investuotojams draudimą atliekančiai valstybės įmonei – 0,05 procento;
- valstybės įmonėms prie pataisos įstaigų – 0,1 procento;
- kitoms valstybės įmonėms – 2 procentai (buvo susietas su apmokestinamojo pelno dydžiu).

Siūlomas Mokesčio už valstybės turto naudojimą patikėjimo teise įstatymo pakeitimas turėtų neigiamos įtakos šio mokesčio pajamų surinkimui, tačiau netekimus kompensuotų Valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymo pakeitimo projekte numatyti siūlymai dalį valstybės įmonių paskirstytinojo pelno išmokėti turto savininkei valstybei.

### 2.1.6. Kitos nemokestinės pajamos

2012 metų biudžeto projekte pajamos iš palūkanų už suteiktas paskolas suplanuotos atsižvelgiant tik į faktiškai suteiktas paskolas. Projekte neįvertintos pajamos iš palūkanų už planuojamas išmokėti paskolas pagal jau pasirašytas sutartis (24 mln. Lt) ir palūkanos už 2012 m. planuojamas suteikti paskolas.

Du kartus didesnes nei 2011 m. valstybės biudžeto pajamas iš baudų ir konfiskacijos lems nuo 2012 m. įsigaliosiančios Biudžeto sandaros įstatymo nuostatos, numatančios baudų įskaitymą į tą biudžetą, iš kurio išlaikoma institucija / įstaiga, kurios pareigūnas surašė protokolą arba skyrė baudą.

**Pajamos iš palūkanų už paskolas.** 2012 m. biudžete suplanuota 416,0 mln. Lt pajamų iš palūkanų už paskolas, t. y. 49,1 mln. Lt daugiau, palyginti su 2011 m. Didžiausią dalį (406 mln. Lt) planuojamų pajamų iš palūkanų sudaro palūkanos už Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybai prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos (toliau – VSDFV) suteiktas ilgalaikes

<sup>71</sup> Lietuvos Respublikos mokesčio už valstybės turto naudojimą patikėjimo teise įstatymas, 2004-07-08 Nr. IX-2332 (su pakeitimais ir papildymais).

<sup>72</sup> Apskaičiuoto pagal Lietuvos Respublikos pelno mokesčio įstatymo 11 straipsnį.

paskolas. Nustatėme, kad pajamos iš palūkanų už suteiktas paskolas suplanuotos atsižvelgiant tik į faktiškai suteiktas paskolas (iki 2011 m. spalio 10 d. VSDFV suteikta 5 720 mln. Lt), t. y. neįvertintos pajamos iš palūkanų už planuojamas suteikti paskolas ir planuojamas išmokėti paskolas pagal jau pasirašytas sutartis<sup>73</sup>.

#### Pavyzdys

Finansų ministerija 2011 m. pasirašė sutartį su VSDFV dėl 720 mln. Lt paskolos. Iki 2011 m. spalio 10 d. pagal šią sutartį išmokėta 160 mln. Lt. Likusią 560 mln. Lt sumą planuojama išmokėti iki 2012 m. vasario, iš jų 360 mln. Lt – iki 2011 m. gruodžio 31 d. Pagal minėtos sutarties sąlygas palūkanos nuo išmokėtos ir negrąžintos paskolos sumos turi būti sumokėtos iki 2012 m. gruodžio 20 d.

Atsižvelgdami į pavyzdyje išdėstytus faktus ir metinę palūkanų normą, manome, kad 2012 m. planuojamos pajamos iš palūkanų už paskolas (pagal jau pasirašytas sutartis) turėtų būti didesnės apie 24 mln. Lt.

Atkreipiame dėmesį, kad į planuojamą 2012 m. Vyriausybės skolinimosi poreikį įskaitytas 2,5 mlrd. Lt poreikis VSDF biudžeto deficitui ir srautams finansuoti. Dėl galimo VSDFV skolų refinansavimo Vyriausybės grynojo skolinių įsipareigojimų pokyčio limitas papildomai padidintas 0,6 mlrd. Lt. Taigi 2012 metais šiems tikslams numatyta teikti paskolas VSDFV, tačiau pajamos iš palūkanų už šias paskolas 2012 m. biudžete nesuplanuotos.

#### Finansų ministerijos komentaras

Palūkanos už planuojamas suteikti paskolas VSDF nebuvo suplanuotos 2012 metų valstybės biudžeto pajamose dėl objektyvių priežasčių:

- VSDF skolinimosi poreikio apimtis nuolat kinta;
- VSDF už suteiktas paskolas palūkanas moka vieną kartą per metus, tai skolinimosi momentas taip pat turi įtakos kuriais metais bus gautos palūkanos už suteiktas paskolas;
- VSDF nėra įsipareigojusi skolintis iš Finansų ministerijos net jeigu yra pasirašytos sutartys dėl tokio skolinimosi galimybių. VSDF yra atskiras ūkio subjektas, kuris gali skolintis iš komercinių ūkio subjektų, nors tik su Finansų ministerijos leidimu.

**Pajamos iš baudų ir konfiskacijos.** 2012 m. biudžete suplanuota du kartus daugiau (109,7 mln. Lt) pajamų iš baudų ir konfiskacijos, palyginti su 2011 m. Nuo 2012 metų įsigalios Biudžeto sandaros įstatymo<sup>74</sup> 28 straipsnio 3 dalis, nustatanti, kad baudos už administracinius teisės pažeidimus įskaitomos į tą biudžetą, iš kurio išlaikoma institucija ar įstaiga, kurios įgaliotas pareigūnas surašė administracinio teisės pažeidimo protokolą arba skyrė ir (arba) paėmė baudą<sup>75</sup>. Vadovaujantis šia nuostata beveik visos baudos už minėtus pažeidimus bus įskaitomos į valstybės biudžetą, kadangi dauguma institucijų ir įstaigų, kurių pareigūnams suteikta teisė surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus ir skirti baudas, yra išlaikomos iš valstybės biudžeto. Valstybinės mokesčių inspekcijos atliktais skaičiavimais, 2012 m. savivaldybių biudžetams teks apie 1,4 proc. (anksčiau tekdavo apie 76 proc.) pajamų iš baudų, t. y. apie 60 mln. Lt mažiau, o

<sup>73</sup> Per laikotarpį nuo 2011-10-10 iki 2012-12-31.

<sup>74</sup> Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990-07-30 Nr. I-430 (2010-12-09 įstatymo Nr. XI-1209 redakcija).

<sup>75</sup> Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 262 straipsnio nustatytais atvejais nesurašydamos administracinio teisės pažeidimo protokolo.

valstybės biudžetui – atitinkamai daugiau. Pažymėtina, kad šis netekimas (sumažėjimas) įvertintas planuojant savivaldybių biudžetų pajamas iš GPM.

## 2.2. Biudžetinių įstaigų pajamų, valstybės biudžeto pajamų dalies ir kitų lėšų, įstatymais ir kitais teisės aktais skirtų programoms finansuoti, planavimo vertinimas

2012 m. biudžete nesuplanuotos Ūkio ministerijos administruojamo kontroliuojančiojo fondo numatomos gauti pajamos iš palūkanų (apie 4 mln. Lt) ir Krašto apsaugos ministerijai pavaldžių įstaigų pajamos už teikiamas maitinimo paslaugas (per 2 mln. Lt). Aplinkos ministerijos Klimato kaitos specialiosios programos pajamos (297,5 mln. Lt) suplanuotos pernelyg optimistiškai.

Projekte nenurodyta, kad nepasitvirtinus pajamų, iš kurių finansuojama Susisiekimo ministerijos Kelių priežiūros ir plėtros programa, surinkimo prognozėms proporcingai bus mažinama ir bendroms biudžeto reikmėms numatytų 70 mln. Lt šios programos lėšų suma.

Teisingumo ministerijos pajamos iš įmokų už teismo paskirtas baudas 2012 metų biudžeto projekto 1 priedėlyje netinkamai suplanuotos pajamose už atsitiktines paslaugas.

2012 metų biudžeto projekto 2 priedėlyje<sup>76</sup> planuojamos biudžetinių įstaigų pajamų įmokos, valstybės biudžeto pajamų iš mokesčių dalis ir kitos lėšos programoms finansuoti pagal asignavimų valdytojus sudaro 2 003,6 mln. Lt. Neįskaitant Kultūros rėmimo ir Kūno kultūros ir sporto rėmimo fondams planuojamų<sup>77</sup> 32,5 mln. Lt, šios lėšos sudaro 1 971,1 mln. Lt, t. y. 348,6 mln. Lt mažiau, negu 2011 m. Šį mažėjimą lemia tai, kad nebeplanuojamos aukštųjų mokyklų<sup>78</sup> pajamos iš įmokų už mokslą ir teikiamas paslaugas (pasikeitė teisinė forma – iš biudžetinių įstaigų tapo viešosiomis įstaigomis), planuojamos 40 proc. (202,6 mln. Lt) mažesnės pajamos iš perteklinių šiltnamio efektą sukeliančių dujų taršos vienetų perleidimo ir apyvartinių taršos leidimų pardavimo<sup>79</sup> (Aplinkos ministerija).

<sup>76</sup> 2012 metų biudžetinių įstaigų pajamų įmokos į valstybės biudžetą, valstybės biudžeto pajamų iš mokesčių dalis ir kitos lėšos, įstatymais, nutarimais ir kitais teisės aktais skiriamos programoms finansuoti, pagal asignavimų valdytojus.

<sup>77</sup> Šiems fondams, skirtingai nei kitiems 2 priedėlyje nurodytiems asignavimų valdytojams, suplanuotos lėšos apskaičiuojamos nuo praėjusių metų (2010 m.) faktinių įplaukų į valstybės biudžetą, t. y. šios lėšos nesusietos su 2012 m. planuojamomis surinkti valstybės biudžeto pajamomis. Dėl šios priežasties minėtiems fondams planuojamos lėšos neįskaitomos į bendrus skaičius naudojamas palyginimams.

<sup>78</sup> Išskyrus Vilniaus universitetą.

<sup>79</sup> Pagal Klimato kaitos valdymo finansinių instrumentų įstatymą.

Didžiausią (81,5 proc.) planuojamų lėšų dalį, t. y. daugiau kaip 1 605,9 mln. Lt, sudaro pajamų iš mokesčių dalis ir kitos lėšos. Iš šių lėšų bendroms biudžeto reikmėms planuojama skirti 70 mln. Lt<sup>80</sup>, t. y. 137,3 mln. Lt mažiau, negu 2011 metais.

**Pastabos dėl pajamų priskyrimo pajamų klasifikacijos straipsniams (Teisingumo ministerija).** Ministerijos 2012 m. planuojamos pajamos iš valstybės biudžeto mokesčių dalies ir kitų lėšų, teisės aktais skiriamų programoms finansuoti, sudaro 0,4 mln. Lt (2 priedėlis). Vadovaujantis Smurtiniais nusikaltimais padarytos žalos kompensavimo įstatymu<sup>81</sup>, vienas iš programos finansavimo šaltinių yra teismo paskirtos baudžiamojo poveikio priemonės, t. y. įmokos į Nukentėjusių nuo nusikaltimų asmenų fondą. Teismo paskirtos baudos įmokamos į Teisingumo ministerijos administruojamą fondo sąskaitą, iš kurios ministerija lėšas į valstybės biudžetą perveda kaip pajamų įmokas. 2012 metų biudžeto projekte (1 priedėlyje) šios pajamos suplanuotos pajamų už atsitiktines paslaugas eilutėje. Pagal savo ekonominę prigimtį šios pajamos neatitinka Biudžeto sandaros įstatyme nustatytos<sup>82</sup> biudžetinių įstaigų pajamų sąvokos, todėl neturėtų būti priskirtos asignavimų valdytojo pajamoms už teikiamas paslaugas, kurios planuojamos pajamų už atsitiktines paslaugas klasifikacijos straipsnyje.

**Planuojamos pernelyg optimistinės pajamos (Aplinkos ministerija).** 2012 m. biudžete (2 priedėlyje) Aplinkos ministerijos planuojamos pajamos iš valstybės biudžeto mokesčių dalies ir kitų lėšų, teisės aktais skiriamų programoms finansuoti, sudaro 345,9 mln. Lt, iš jų 297,5 mln. Lt sudaro Klimato kaitos specialiosios programos pajamos – lėšos, gautos už kitoms valstybėms perleistus nustatytosios šiltnamio efektą sukeliančių dujų normos vienetus ir parduotus apyvartinius taršos leidimus<sup>83</sup>. Pajamos už nustatytosios normos vienetų perleidimą ir apyvartinių taršos leidimų pardavimą planuojamos nuo 2010 m., tačiau 2010 m. faktiškai pajamų negauta (suplanuota 200 mln. Lt), o per 2011 m. dešimt mėnesių, iš suplanuotų 500 mln. Lt, gauta tik 26,9 mln. Lt. Mūsų nuomone, 2012 metų biudžeto projekte dalis (297,5 mln. Lt) pajamų už atsitiktines paslaugas suplanuotos pernelyg optimistiškai.

**Nesuplanuotos pajamos iš palūkanų (Ūkio ministerija).** 2012 m. biudžete nesuplanuotos Ūkio ministerijos administruojamo kontroliuojančiojo fondo JEREMIE numatomos gauti palūkanos už Europos Sąjungos finansinės paramos lėšas. 2010 m. pajamos iš šių palūkanų sudarė 3,2 mln. Lt. Preliminariais skaičiavimais, 2012 m. pajamos iš šių palūkanų sieks 4 mln. Lt.

**Nenumatyta mažinti bendroms biudžeto reikmėms planuojamos skirti lėšų sumos (Susisiekimo ministerija), jei nepasitvirtins pajamų prognozės.** Susisiekimo ministerijos

<sup>80</sup> Iš Susisiekimo ministerijos Specialiosios kelių priežiūros ir plėtros programos.

<sup>81</sup> Lietuvos Respublikos smurtiniais nusikaltimais padarytos žalos kompensavimo įstatymas, 2005-06-30 Nr. X-296 (2008-11-14 įstatymo Nr. X-1843 redakcija, su pakeitimais ir papildymais), 12 str.

<sup>82</sup> Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990-07-30 Nr. I-430 (2003-12-23 įstatymo Nr. IX-1946 redakcija, su pakeitimais ir papildymais), 2 str. 4 d.

<sup>83</sup> Lietuvos Respublikos klimato kaitos finansinių priemonių įstatymas, 2009-07-07 Nr. XI-329 (su pakeitimais ir papildymais), 10 str.

2012 m. planuojamos pajamos iš valstybės biudžeto mokesčių dalies ir kitų lėšų, teisės aktais skiriamų programoms finansuoti, sudaro 1 223,6 mln. Lt (2 priedėlis). Šias lėšas numatoma skirti Kelių priežiūros ir plėtros programai finansuoti (2012 m. lėšos suplanuotos Susisiekimo valstybinės ir vietinės reikšmės keliais užtikrinimo programoje). Remiantis Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo įstatymu<sup>84</sup>, programai suplanuota skirti dalį akcizo pajamų (1 033,6 mln. Lt) ir pajamų iš transporto priemonių mokesčių (190 mln. Lt). Transporto priemonių mokesčių 2012 m. planuojama gauti 70 mln. Lt daugiau, nei suplanuota 2011 m.

Susisiekimo ministerijos parengtame Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. balandžio 21 d. nutarimo Nr. 447 „Dėl Lietuvos Respublikos kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo įstatymo įgyvendinimo“ pakeitimo“ projekte<sup>85</sup> transporto priemonių savininkų ar valdytojų naudotojo mokestį siūloma didinti visoms apmokestintoms transporto priemonėms<sup>86</sup>. Per pastaruosius penkerius metus šio mokesčio kasmet surenkama vidutiniškai po 72 mln. Lt. Remiantis skaičiavimais, padidinus mokesčio dydžius, o vinječių pardavimo apimčiai išlikus tokiai kaip 2010 m., papildomai per metus būtų surenkama apie 65,0 mln. Lt.

Atkreipiame dėmesį, kad 2012 metų biudžeto projekte (2 priedėlyje) iš Susisiekimo ministerijos Kelių priežiūros ir plėtros programai skirtų lėšų numatyta skirti 70 mln. Lt (tiek pat 2012 m. planuojama gauti daugiau transporto priemonių mokesčių) bendroms biudžeto reikmėms. Atsakydama į klausimą, kuo remiantis nustatytas bendroms biudžeto reikmėms numatomų skirti lėšų dydis, Finansų ministerija nurodė, kad toks sprendimas buvo priimtas ieškant valstybės finansų konsolidavimo priemonių. Vadovaujantis 2012 metų biudžeto projekto 15 straipsnio 3 dalimi, nepasitvirtinus pajamų, iš kurių finansuojama programa, surinkimo prognozėms, programos sąmata turės būti tikslinama, t. y. programai numatytų asignavimų suma bus mažinama. Pažymime, kad 2012 metų biudžeto projekte nenurodyta, kad jei nepasitvirtins pajamų, iš kurių finansuojama Kelių priežiūros ir plėtros programa, surinkimo prognozės, proporcingai bus mažinama ir bendroms biudžeto reikmėms numatytų lėšų suma.

**2012 metų biudžeto projekte nesuplanuota dalis valstybės biudžeto pajamų ir valstybės biudžeto asignavimų (Krašto apsaugos ministerija).** Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklėse<sup>87</sup> nustatyta, kad biudžetinių įstaigų pajamų įmokėjimo į valstybės biudžetą sumos nustatomos kiekvienam valstybės biudžeto asignavimų valdytojui jų pačių teikimu atitinkamų metų valstybės biudžete. Krašto apsaugos ministerija nesilaikė minėtų taisyklių nuostatų

<sup>84</sup> Lietuvos Respublikos kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo įstatymas, 2000-10-12 Nr. VIII-2032 (2004-11-09 įstatymo Nr. IX-2546 redakcija su pakeitimais ir papildymais).

<sup>85</sup> 2011-09-15 nutarimo projektas Nr. 11-3195-01 (pateiktas derinti 2011-09-05).

<sup>86</sup> Autobusams, kroviniams kelių transporto priemonėms ir jų junginiams, specialioms kelių transporto priemonėms.

<sup>87</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-05-14 nutarimas Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“ (2004-06-15 nutarimo Nr. 751 redakcija su pakeitimais ir papildymais), 24 p.

ir 2012 metams nesuplanavo pajamų įmokų, kurias pavaldžios įstaigos (Lietuvos kariuomenė, Generolo Jono Žemaičio Lietuvos karo akademija, Antrasis operatyvinių tarnybų departamentas prie Krašto apsaugos ministerijos) gauna už krašto apsaugos sistemoje dirbantiems valstybės tarnautojams, kitiems darbuotojams, svečiams ir kariams (gaunantiems maitinimo išlaidų piniginę kompensaciją) suteiktas maitinimo paslaugas. Per 2010 m. šios įstaigos gavo 2,9 mln. Lt, o per 2011 m. devynis mėnesius – apie 2,4 mln. Lt pajamų už paslaugas, kurių į valstybės biudžetą neįmokėjo. Į šią problemą jau buvome atkreipę dėmesį ankstesnių auditų metu.



### 3. Valstybės biudžeto asignavimų planavimo vertinimas

#### 3.1. Asignavimų dydis ir jo pokyčiai

2012 m. biudžete suplanuota 26 708,8 mln. Lt asignavimų, t. y. 328,4 mln. Lt daugiau nei 2011 m. Neįskaitant Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų (7 240,6 mln. Lt) suplanuoti asignavimai atitinka 2011 m. lygį.

Žymiausias išlaidų didėjimas planuojamas valstybės investicijų (+419,5 mln. Lt) ir skolos aptarnavimo išlaidų (+187,5 mln. Lt) pozicijose.

Darbo užmokesčiui planuojami asignavimai sudaro 10,8 proc. visų 2012 m. planuojamų valstybės biudžeto asignavimų ir yra 44,9 mln. Lt didesni nei 2011 m. Asignavimų valdytojai darbo užmokesčio fondą planavo 2011 m. lygio arba mažesni, tik išskirtiniais atvejais ir dėl objektyvių priežasčių jis suplanuotas didesnis.

2012 metų biudžeto projekte suplanuota 328,4 mln. Lt daugiau biudžeto asignavimų, palyginti su 2011 m. Neįskaitant Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų, kurios 2012 m. sieks 7 240,6 mln. Lt, 2012 m. suplanuoti valstybės biudžeto asignavimai viršija 2011 m. lygį tik 10,2 mln. Lt (9 lentelė).

9 lentelė. Valstybės biudžeto asignavimų pokytis

Asignavimai (mln. Lt)	2009 m. planas	2010 m. planas	2011 m. planas	2012 m. projektas	Pokytis
1	2	3	4	5	(5-4)
<b>Asignavimų dydis</b>	<b>25 636,6</b>	<b>26 200,0</b>	<b>26 380,4</b>	<b>26 708,8</b>	<b>+328,4</b>
Iš jų:					
skolos valdymo išlaidos	1 003,4	1 533,4	1 917,4	2 104,9	+187,5
specialiosios tikslinės dotacijos savivaldybėms	2 954,6	2 703,4	3 364,7	3 305,3	-59,4
darbo užmokesčiui	3 211,4	2 799,7	2 850,2	2 895,1	+44,9
turtui įsigyti	716,9	699,9	791,3	862,8	+71,5
kiti asignavimai išlaidoms	17 750,3	18 463,6	17 456,8	17 540,7	+83,9
<b>Asignavimai viršija pajamas</b>	<b>4 821,9</b>	<b>4 930,0</b>	<b>2 560,2</b>	<b>709,2</b>	<b>-1 851,0</b>
Valstybės investicijų programai	3 911,2	4 992,4	3 788,2	4 207,7	+419,5
Valstybės investicijų programai (proc. nuo visų asignavimų)	15,3 proc.	19 proc.	14,4 proc.	15,8 proc.	-
ES ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšos	6 417,4	7 892,0	6 922,4	7 240,6	+318,2
<b>Asignavimų dydis be ES ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų</b>	<b>19 219,2</b>	<b>18 308,0</b>	<b>19 458,0</b>	<b>19 468,2</b>	<b>+10,2</b>
Jų pokytis proc., palyginti su praėjusiais metais	-10,4	-4,7	+6,3	+0,05	

Šaltinis – Finansų ministerija.

Jau antrus metus iš eilės Finansų ministerija skelbia papildomą išsamią informaciją apie biudžeto projektą – viešai pateikta informacija apie numatomus institucijų ir įstaigų išlaidų

pokyčius (palyginta su 2011 m. patvirtintais asignavimais) ir nurodytos šiuos pokyčius lėmusios priežastys. Atkreipiame dėmesį, kad 2012 metams suplanuoti valstybės biudžeto asignavimai, neįskaitant Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų, atitinka 2011 metų lygį, o žymiausias išlaidų didėjimas (palyginti su 2011 metais) planuojamas valstybės investicijų ir skolos aptarnavimo išlaidų (plačiau išvados 4.2 poskyryje) pozicijose. Asignavimai valstybės investicijoms didėja daugiausia dėl Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų.

2012 metų biudžeto projekte, palyginti su 2011 m., numatomos 44,9 mln. Lt didesnės išlaidos darbo užmokesčiui, 71,5 mln. Lt – turtui įsigyti ir 59,4 mln. Lt mažesnės valstybės biudžeto specialiosios tikslinės dotacijos savivaldybėms.

**Asignavimai Valstybės investicijų 2012–2014 metų programai.** 2012 m. valstybės remiamų programų investicijų projektams (investicijų projektų įgyvendinimo programoms) (VIP) įgyvendinti suplanuota 4 207,7 mln. Lt valstybės biudžeto asignavimų, iš kurių kaip ir 2011 m. daugiausia (1 513,7 mln. Lt) lėšų numatyta transporto ir ryšių investavimo sričiai. Valstybės investicijoms planuojami asignavimai sudaro 15,8 proc. visų 2012 m. planuojamų asignavimų, ir šis santykis, palyginti su 2011 m., yra 1,4 procentiniu punktu didesnis. Didžiausią investicijoms planuojamų lėšų dalį (71,6 proc.) sudaro Europos Sąjungos paramos ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšos, likusią (28,4 proc.) – valstybės biudžeto lėšos. Minėtiems ir jau pradėtiems projektams buvo teikiamas prioritetas planuojant valstybės kapitalo investicijas 2012 metams. Atkreipiame dėmesį, kad 2012 m. taip pat planuojama pradėti įgyvendinti 111 naujų investicinių projektų, kurių bendra vertė 1 185,9 mln. Lt. 2012 m. šiems projektams numatyta skirti 24 proc. bendros vertės (280 mln. Lt). Per 2012 m. planuojama užbaigti 49-is naujus projektus, kurių vertė 106,6 mln. Lt, likusius – 2013–2017 metais.

2012 m. numatoma sustabdyti 26 investicinius projektus, iš jų dešimčiai lėšų neskirta ir 2011 m. Bendra sustabdytų projektų vertė – 860 mln. Lt. Galutiniam šių projektų įgyvendinimui trūksta 622 mln. Lt, arba 72 proc. planuoto finansavimo.

2012 m. biudžete VIP taip pat numatyta 23 mln. Lt valstybės garantuojamų paskolų, kurios bus skirtos AB „Lietuvos paštas“ investicijoms<sup>88</sup> (planuojama pasinaudoti tarptautinių finansų institucijų paskolų, suteiktų su valstybės garantija, lėšomis).

Institucijose ir įstaigose vertindami lėšų poreikio VIP planavimą atkreipėme dėmesį į tai, kad dalį investicinių projektų įstaigos planuoja įgyvendinti iš biudžetinių įstaigų pajamų įmokų ir valstybės biudžeto pajamų iš mokesčių dalies, įstatymais ir kitais teisės aktais skiriamos programoms finansuoti (iš 2012 metų biudžeto projekte VIP numatytų 4 207,7 mln. Lt asignavimų, šios lėšos sudaro 364,9 mln. Lt). Pažymime, kad šis VIP finansavimo šaltinis nebuvo įskaitytas į

<sup>88</sup> Susisiekimo ministerijos investiciniai projektai: „Akcinės bendrovės Lietuvos pašto paslaugų kokybės gerinimas ir plėtra“ (7,6 mln. Lt); „Akcinės bendrovės Lietuvos pašto infrastruktūros modernizavimas“ (15,4 mln. Lt).

asignavimų valdytojams nustatytus maksimalius asignavimų limitus VIP, kurių jie privalėjo laikytis.

#### Finansų ministerijos nustatyti maksimalūs asignavimų limitai

Maksimalūs asignavimų limitai buvo nustatyti šioms išlaidų grupėms:

- išlaidoms (įskaitant asignavimus turtui įsigyti, bet neįskaitant VIP, biudžetinių įstaigų pajamų įmokų ir valstybės biudžeto pajamų iš mokesčių dalies, kuri įstatymais ir kitais teisės aktais skiriama programoms finansuoti);
- VIP;
- biudžetinių įstaigų pajamų įmokų ir valstybės biudžeto pajamų iš mokesčių dalies, kuri įstatymais ir kitais teisės aktais skiriama programoms finansuoti.

**Asignavimai darbo užmokesčiui.** Vadovaujantis Vyriausybės patvirtintais valstybės biudžeto maksimalių asignavimų nustatymo bendraisiais principais<sup>89</sup> asignavimų valdytojai, rengdami 2012 metų strateginių veiklos planų projektus, darbo užmokesčio fondą turėjo planuoti ne didesnę negu 2011 metais. 2012 metų biudžeto projekte suplanuota 2 895,1 mln. Lt asignavimų darbo užmokesčiui, t. y. 44,9 mln. Lt daugiau nei 2011 metais. Darbo užmokesčiui planuojami asignavimai sudaro 10,8 proc. visų 2012 m. planuojamų valstybės biudžeto asignavimų, ir šis santykis yra toks pat kaip 2011 m. Auditų metu nustatėme, kad asignavimų valdytojai laikėsi nustatytų principų, t. y. darbo užmokesčio fondą planavo 2011 m. lygio arba mažesnę, o išskirtiniais atvejais didesnis darbo užmokesčio fondas planuotas dėl objektyvių priežasčių:

- Asignavimų valdytojai atsižvelgė į Valstybės kontrolės rekomendacijas ir jų programas įgyvendinančioms įstaigoms (pvz., viešosioms įstaigoms) asignavimus suplanavo pagal visus ekonominės klasifikacijos straipsnius. 2012 metų projekte iš asignavimų išlaidoms sumų išskirti asignavimai darbo užmokesčiui, kurie anksčiau planuoti ne išlaidų ekonominės klasifikacijos straipsnyje „Darbo užmokestis“;

#### Pavyzdžiai

Sveikatos apsaugos ministerijos asignavimuose suplanuota 25 659 tūkst. Lt VŠĮ Respublikinės tuberkuliozės ir infekcinių ligų universitetinės ligoninės, Lietuvos Raudonojo Kryžiaus draugijos, rezidentūros bazių (universitetų ligoninių ir kitų sveikatos priežiūros įstaigų) darbo užmokesčiui.

Žemės ūkio ministerijos asignavimuose suplanuota 2 787 tūkst. Lt kitų subjektų darbo užmokesčiui.

Susisiekimo ministerijos asignavimuose kitiems subjektams (VĮ Vidaus vandens kelių direkcijai ir VŠĮ Aukštaitijos siaurajam geležinkeliui) suplanuota 2 757 tūkst. Lt asignavimų darbo užmokesčiui.

Energetikos ministerijos asignavimuose suplanuotas darbo užmokestis valstybės įmonėms: „Energetikos agentūrai“ (1 054 tūkst. Lt), „Naftos produktų agentūrai“ (646 tūkst. Lt), „Radioaktyviųjų atliekų tvarkymo agentūrai“ (207 tūkst. Lt).

Vidaus reikalų ministerijos asignavimuose suplanuoti 228 tūkst. Lt VŠĮ „Viešojo administravimo instituto“ darbo užmokesčiui.

- Dėl Lietuvos pirmininkavimo ir atstovavimo Europos Sąjungos Tarybai 2013 m. ministerijos planuoja didesnius asignavimus darbo užmokesčiui;

<sup>89</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011-05-04 nutarimo Nr. 530 „Dėl Lietuvos Respublikos 2012–2014 metų preliminarinių nacionalinio biudžeto pagrindinių rodiklių“.

**Pavyzdžiai**

2 199 tūkst. Lt – Užsienio reikalų ministerija planuoja įsteigti 82 papildomas pareigybes;  
 414 tūkst. Lt – Socialinės apsaugos ir darbo ministerija planuoja įsteigti 16 pareigybių;  
 107 tūkst. Lt – Teisingumo ministerija planuoja įsteigti 4 papildomus etatus Lietuvos nuolatinėje atstovybėje ES ir išlaikyti 1 šioje atstovybėje 2011 m. įsteigtą etatą;  
 134 tūkst. Lt – Žemės ūkio ministerija;  
 80 tūkst. Lt – Ūkio ministerija planuoja įsteigti 2 papildomus etatus specialiųjų atašė Lietuvos nuolatinėje atstovybėje ES;  
 80 tūkst. Lt – Vidaus reikalų ministerija planuoja įsteigti naują atašė etatą.

- Teisingumo ministerija 2012 m. planuoja 28 529 tūkst. Lt asignavimų darbo užmokesčiui skirti teisėjams nesumokėtos darbo užmokesčio dalies grąžinimui pagal Lietuvos Respublikos teisėjams nesumokėtos darbo užmokesčio dalies grąžinimo įstatymą (2011 m. 250 tūkst. Lt teisėjų darbo užmokesčio grąžinimui skirta iš Privatizavimo fondo);
- Lietuvos mokslo taryboje planuojamas 166 tūkst. Lt didesnis darbo užmokesčio fondas dėl jai pavestų papildomų funkcijų – Šveicarijos / Norvegijos paramai administruoti, planuojama įvesti papildomus etatus.

Atkreipiame dėmesį, kad kai kurių ministerijų darbo užmokesčio fondas padidėjo dėl to, kad panaikinus kai kurių asignavimų valdytojų statusą jų darbo užmokestis suplanuotas ministerijų asignavimuose:

**Pavyzdžiai**

Lietuvos Respublikos muitinės departamento darbo užmokestis (80 483 tūkst. Lt) suplanuotas Finansų ministerijos asignavimuose.  
 Lietuvos medicinos bibliotekos (946 tūkst. Lt), Valstybinė visuomenės sveikatos priežiūros tarnybos ir jai pavaldžių įstaigų (16 830 tūkst. Lt) darbo užmokestis suplanuotas Sveikatos apsaugos ministerijos asignavimuose.  
 Lietuvos aklių bibliotekos darbo užmokestis (1 159 tūkst. Lt) suplanuotas Kultūros ministerijos asignavimuose.  
 Lietuvos technikos bibliotekos darbo užmokestis (2 212 tūkst. Lt) suplanuotas Teisingumo ministerijos asignavimuose.

Vertindami 2011 m. biudžeto projektą atkreipėme dėmesį, kad yra biudžetinių įstaigų (jose dirba tik pagal darbo sutartis dirbantys darbuotojai), kurioms įgaliotos institucijos (Seimo valdyba, Respublikos Prezidentas ar jo įgaliotas asmuo, Vyriausybė) nenustato didžiausio leistino darbuotojų skaičiaus, o pareigybių sąrašą tvirtina šių įstaigų vadovai. Siekiant kontroliuoti darbuotojų skaičių ir optimizuoti asignavimus darbo užmokesčiui Vyriausybei pasiūlėme (siūlymas dar neįgyvendintas) didžiausią leistiną darbuotojų skaičių tvirtinti visoms biudžetinėms įstaigoms.

**3.2. Asignavimų valdytojų lėšų poreikio planavimo vertinimas**

Susisiekimo ministerijos asignavimuose nepagrįstai numatyta 2,2 mln. Lt lėšų, planuojamų skirti AB „Geležinkelio apsaugos želdiniai“ finansuoti.

Projekte numatyta išimtis, draudžianti naudoti Aplinkos ministerijos Klimato kaitos specialiajai programai numatytas lėšas (297,5 mln. Lt), prieštarauja bendrosioms biudžeto sudarymo nuostatomis.

Lėšų poreikis specialiajai tikslinei dotacijai mokinio krepšeliui finansuoti tam tikrais atvejais suplanuotas nesivadovaujant metodika ir yra 0,8 mln. Lt didesnis, nei turėtų būti.

Specialiosios tikslinės dotacijos poreikis valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) socialinių išmokų, kompensacijų skaičiavimo ir mokėjimo funkcijoms atlikti apskaičiuotas nesivadovaujant patvirtinta metodika.

2012 metais savivaldybių biudžetams iš valstybės biudžeto, be 3 305,3 mln. Lt specialiųjų tikslinių dotacijų, planuojama skirti dar 1 553,9 mln. Lt jų turinį atitinkančių lėšų.

Valstybės biudžeto projektas rengiamas remiantis valstybės biudžeto asignavimų valdytojų strateginiais veiklos planais, jų pateiktomis programomis ir programų sąmatų projektais. Asignavimų valdytojai šiuos dokumentus rengia vadovaudamiesi Strateginio planavimo metodika<sup>90</sup>.

Finansinių (teisėtumo) auditų metu vertinome 21-os valstybės institucijos ir įstaigos biudžeto asignavimų išlaidoms ir turtui įsigyti poreikio 2012 metams planavimą teisėtumo požiūriu. Specialiųjų tikslinių dotacijų savivaldybių biudžetams poreikio 2012 metams planavimą vertinome 19-oje audituojamų savivaldybių (Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Panevėžio, Šiaulių, Alytaus miestų, Ukmergės, Elektrėnų, Širvintų, Plungės, Mažeikių, Telšių, Kauno, Kėdainių, Prienų, Radviliškio, Kelmės rajonų, Druskininkų ir Marijampolės).

**1. Specialiosios tikslinės dotacijos savivaldybių biudžetams.** 2012 metų biudžeto projekto naujovė – savivaldybėms numatomos valstybės biudžeto specialiosios tikslinės dotacijos (toliau – STD) valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) funkcijoms ir mokinio krepšeliui finansuoti pirmą kartą suplanuotos atitinkamos valstybės institucijos ir įstaigos, atsakingos už savo kuruojamų funkcijų atlikimą, asignavimuose. Šias dotacijas (3 305,3 mln. Lt) nustatyta tvarka savivaldybėms perves 2012 metų biudžeto projekte (4 ir 5 priedėliai) nurodytos valstybės institucijos ir įstaigos.

*Savivaldybėms numatoma skirti daugiau valstybės biudžeto lėšų, negu STD dydis.* Atlikdami 2010 m. valstybės biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinio ir valstybės biudžeto vykdymo vertinimo auditą atkreipėme Finansų ministerijos dėmesį, kad dalis savivaldybėms skirtų valstybės biudžeto lėšų, savo turiniu atitinkančių STD, nebuvo suplanuotos ir patvirtintos 2010 metų biudžete kaip STD. Siekiant, kad būtų pateikta išsami informacija apie visas savivaldybių biudžetams

<sup>90</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002-06-06 nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ (2010-08-25 nutarimo Nr. 1220 redakcija, su pakeitimais ir papildymais).

skiriamas valstybės biudžeto lėšas (dotacijas), Finansų ministerijai rekomendavome peržiūrėti jų paskirtį ir visas lėšas, atitinkančias STD turinį, numatyti kaip įstatymu tvirtinamą rodiklį atitinkamų metų biudžete. Finansų ministerija informavo, kad rengdama 2012 metų biudžeto projektą įvertins mūsų pateiktus siūlymus.

Finansinių (teisėtumo) auditų metu surinkome informaciją apie 2012 metams valstybės institucijų ir įstaigų asignavimuose planuojamas savivaldybėms skirti lėšas, atitinkančias STD turinį, tačiau 2012 metų biudžeto projekte (4 ir 5 priedėliai) nenumatytas kaip STD (10 lentelė).

10 lentelė. Duomenys apie 2012 m. savivaldybėms planuojamas STD ir jų turinį atitinkančias lėšas.

Valstybės institucijos ar įstaigos pavadinimas	Priskirtų (kuruojamų) funkcijų pavadinimas	(tūkst. Lt)	
		STD numatytos projekte	Lėšos, nenumatytos kaip STD
1	2	3	4
Konkurencijos tarnyba	duomenims Suteiktos valstybės pagalbos registruoti teikti	178	
Aplinkos ministerija		213	
	iš jų: piliečių prašymams atkurti nuosavybės teises į išlikusį nekilnojamąjį turtą nagrinėti ir sprendimams dėl nuosavybės teisų atkūrimo priimti	89	
	valstybės garantijoms nuomininkams, išsikeliančiams iš savininkams grąžintų gyvenamųjų namų ar jų dalių ir butų, vykdyti	124	
Krašto apsaugos ministerija	dalyvauti rengiant ir vykdant mobilizaciją	1 048	
Kultūros ministerija		1 840	27 950
	iš jų: valstybinės kalbos vartojimo ir taisyklingumo kontrolei savivaldybių vykdomiems kultūros įstaigų (bibliotekų, muziejų, kultūros centrų ir kt.) modernizavimo ir rekonstravimo investicijų projektams finansuoti	1 840 –	27 950
Socialinės apsaugos ir darbo ministerija		1 011 011	1 173 405
	iš jų: socialinėms išmokoms ir kompensacijoms skaičiuoti ir mokėti	770 370	
	socialinei paramai mokiniams	143 042	
	socialinėms paslaugoms	55 692	
	vaikų ir jaunimo teisių apsaugai	15 230	
	dalyvauti rengiant ir įgyvendinant darbo rinkos politikos priemonės ir gyventojų užimtumo problemas	26 677	
	išmokoms vaikams (vienkartinėms išmokoms vaikui, išmokoms vaikui, globos išmokoms, išmokoms įsikurti ir kt.) mokėti	–	276 865
	išmokoms vaikams administruoti	–	8 715
	šalpos išmokoms (šalpos pensijoms, šalpos našlaičių pensijoms, slaugos ir priežiūros išlaidų kompensacijoms, socialinėms pensijoms ir kt.) mokėti	–	870 504
	šalpos išmokoms administruoti	–	17321
Teisingumo ministerija		8 911	
	iš jų: civilinės būklės aktams registruoti	7 001	
	valstybės garantuojamai pirminei teisei pagalbai teikti	1 910	

Švietimo ir mokslo ministerija		2 048 592	53 570
	iš jų: mokinio krepšeliui finansuoti	2 048 592	
	ikimokyklinio ugdymo įstaigoms finansuoti	–	5 400
	savivaldybių vykdomiems švietimo įstaigų (mokyklų rekonstravimo) investicijų projektams finansuoti	–	28 170
	savivaldybių iš ES lėšų vykdomiems investicijų projektams finansuoti	–	20 000
Vidaus reikalų ministerija		60 230	
	iš jų: Gyventojų registru tvarkyti ir duomenims valstybės registrams teikti	174	
	civilinei saugai	4 698	
	priešgaisrinei saugai	52 863	
	gyvenamosios vietos deklaravimo duomenų ir gyvenamosios vietos neturinčių asmenų apskaitos duomenims tvarkyti	2 495	
Žemės ūkio ministerija		55 430	
	iš jų: savivaldybei priskirtai valstybinei žemei ir kitam valstybės turtui valdyti, naudoti ir disponuoti juo patikėjimo teise	1 229	
	žemės ūkio funkcijoms vykdyti	26 731	
	melioracijai	27 470	
Lietuvos vyriausiojo archyvaro tarnyba	Savivaldybėms priskirtiems archyviniais dokumentams tvarkyti	4 819	
Sveikatos apsaugos ministerija		–	18 072
	iš jų: savivaldybių vykdomiems investiciniams projektams, vykdam programą „Sveikatos sistemos valdymas“ finansuoti..	–	14 000
	savivaldybių visuomenės sveikatos priežiūros centrams finansuoti	–	4 072
Susisiekimo ministerija		–	290 895
	iš jų: savivaldybės vykdomam investicijų projektui (naujo tilto statybai) finansuoti	–	7 930
	skaitmeninės televizijos priėmimo įrangos įsigijimo išlaidoms kompensuoti mažas pajamas gaunančioms šeimoms ir vieniems gyvenantiems asmenims	–	10 000
	Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimui savivaldybėse	–	272 965
Finansų ministerija		113 077	
	iš jų: perduotoms iš apskričių įstaigoms išlaikyti	110 129	
	specialiųjų poreikių moksleiviams išlaikyti	2 278	
	aglomeracijų strateginiams triukšmo žemėlapiams parengti	670	
<b>Iš viso:</b>		<b>3 305 349</b>	<b>1 553 892</b>

Šaltinis – 2012 metų biudžeto projektas, Valstybės kontrolės atliekamų finansinių (teisėtumo) auditų duomenys.

Iš surinktos informacijos matome, kad savivaldybių biudžetams iš valstybės biudžeto, be 3 305,3 mln. Lt STD, planuojama skirti dar 1 553,9 mln. Lt STD turinį atitinkančių lėšų. Siekiant valstybės ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo skaidrumo ir viešumo, mūsų nuomone, 2012 metų ir tolesnių metų biudžeto projektuose reikėtų atskleisti / išskirti visas savivaldybių biudžetams planuojamas skirti valstybės biudžeto lėšas.

*STD poreikis valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) socialinių išmokų, kompensacijų skaičiavimo ir mokėjimo funkcijoms atlikti apskaičiuotas nesivadovaujant metodika (kuruojanti institucija – Socialinės apsaugos ir darbo ministerija).* 2012 metų biudžeto projekto rengimo plane<sup>91</sup> nustatyta, kad įstaigos iki 2011 m. balandžio 18 d., suderinusios su Finansų ministerija, prireikus patvirtina ir (arba) patikslina valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti skirtų lėšų apskaičiavimo metodikas jų kuruojamoms valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti, atsižvelgdamos į jų įgyvendinimo praktiką. Savivaldybės prireikus pateikia įstaigoms informaciją, kurią parengia pagal patvirtintas apskaičiavimo metodikas, kad jos galėtų apskaičiuoti asignavimų poreikį valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti ir mokinio krepšeliui finansuoti.

Socialinės apsaugos ir darbo ministerija 2012 metams planuoja iš viso 770,4 mln. Lt valstybės biudžeto specialiųjų tikslinių dotacijų valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) socialinių išmokų, kompensacijų skaičiavimo ir mokėjimo funkcijoms atlikti. Auditų metu nustatėme, kad dauguma savivaldybių<sup>92</sup> lėšų poreikį socialinėms išmokoms ir kompensacijoms planuoja nesivadovaudamos patvirtinta Valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti skirtų lėšų apskaičiavimo metodika<sup>93</sup>, o atsižvelgdamos į susiklosčiusią praktiką – bazinį lėšų dydį nustato pagal einamųjų biudžetinių metų, o ne paskutinių 3 metų vidutinį metinį išlaidų dydį, nenumato lėšų poreikio didėjimą sąlygojančių veiksnių arba jų nepagrindžia skaičiavimais. Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai pasiūlėme įvertinti lėšų poreikio skaičiavimo praktiką ir atitinkamai tikslinti metodikos nuostatas.

*Planuojama STD mokinio krepšeliui finansuoti (kuruojanti institucija – Švietimo ir mokslo ministerija) turėtų būti 817,6 tūkst. Lt mažesnė.* 2012 metams Švietimo ir mokslo ministerijos asignavimuose yra numatyta 2 048,6 mln. Lt valstybės biudžeto STD mokinio krepšeliui finansuoti. Auditų metu nustatėme, kad savivaldybės, planuodamos mokinio krepšelio lėšų poreikį, nesilaikė Mokinio krepšelio lėšų apskaičiavimo ir paskirstymo metodikos<sup>94</sup> ir Švietimo ir mokslo ministerijai pateikė 817,6 tūkst. Lt didesnę, nei priklausė, šių lėšų poreikį.

#### Pavyzdžiai

Panevėžio, Alytaus, Kauno miestų, Telšių, Kauno, Prienų, Kėdainių rajonų ir Marijampolės, Druskininkų, Elektrėnų savivaldybių mokyklos, kuriose yra jungtinės suaugusiųjų ir jaunimo klasės ir Kelmės, Radviliškio, Plungės rajonų ir Kauno, Vilniaus miestų savivaldybių mokyklos, kuriose yra jungtinės klasės, nesumažino sutartinių mokinių apskaičiavimo koeficientų, kaip nustatyta metodikos 1 priede pateiktos lentelės 15 punkte. Atlikę perskaičiavimus nustatėme, kad dėl šio pažeidimo minėtų savivaldybių mokyklos, kuriose yra jaunimo

<sup>91</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011-02-28 nutarimas Nr. 232 „Dėl Lietuvos Respublikos 2012 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo plano patvirtinimo“, 6 p. ir 8 p.

<sup>92</sup> Elektrėnų, Širvintų, Ukmergės raj., Vilniaus miesto, Plungės raj., Telšių raj., Mažeikių raj., Alytaus miesto, Kėdainių raj., Kauno raj.

<sup>93</sup> Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2006-07-13 įsakymas Nr. A1-193 „Dėl valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti skirtų lėšų apskaičiavimo metodikos patvirtinimo“ (2010-04-14 įsakymo Nr. A1-144 redakcija, su pakeitimais ir papildymais).

<sup>94</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-06-27 nutarimas Nr. 785 „Dėl mokinio krepšelio lėšų apskaičiavimo ir paskirstymo metodikos patvirtinimo“ (2011-07-13 nutarimo Nr. 870 redakcija, su papildymais ir pakeitimais).



ir suaugusiųjų jungtinės klasės, apskaičiavo 104,1 tūkst. Lt, o kitos mokyklos – 178,2 tūkst. Lt didesnį mokinio krepšelio lėšų poreikį.

Kauno rajono ir Vilniaus miesto savivaldybių ligoninių mokyklos neteisingai apskaičiavo vidutinį metinį mokinių skaičių, tuo nesivadovavo metodikos 17 punktu. Dėl to šios mokyklos apskaičiavo 56,1 tūkst. Lt didesnį mokinio krepšelio lėšų poreikį. Vilniaus miesto savivaldybės ligoninių mokyklos apskaičiavo mokinio krepšelio lėšų poreikį 11-12 klasėse besimokantiems mokiniams, nors pagal Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro ir Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2004 m. vasario 2 d. įsakymu Nr. ISAK-132/V-36 patvirtintos Vaikų mokymo gydymo įstaigose tvarkos 6 punktą ir mokyklų nuostatus, šiose mokyklose vidurinis ugdymas nevykdomas. Atlikę perskaičiavimus nustatėme, kad dėl šių priežasčių Vilniaus miesto savivaldybės ligoninių mokyklos apskaičiavo 245,2 tūkst. Lt didesnį mokinio krepšelio lėšų poreikį.

Klaipėdos rajono Lapių pagrindinė mokykla ir Šiaulių rajono Kuršėnų Lauryno Ivinskio gimnazija pritaikė netinkamą sutartinių mokinių apskaičiavimo koeficientą, taip nesivadovaudamos metodikos 1 priede pateiktos lentelės 3 ir 4 punktais. Dėl to šios mokyklos apskaičiavo 234,0 tūkst. Lt didesnį mokinio krepšelio lėšų poreikį.

**2. Išimtis, draudžianti naudoti patvirtintus asignavimus (Aplinkos ministerija).** 2012 m. biudžete Aplinkos ministerijos asignavimuose Klimato kaitos specialiajai programai (lėšos suplanuotos Aplinkos taršos mažinimo ir prevencijos programoje) finansuoti numatyta 297,5 mln. Lt. Atkreipiame dėmesį, kad 2012 metų biudžeto projekte (15 straipsnio 4 dalis) nustatyta, kad Aplinkos ministerija 2012 metų mokėjimams vykdyti negali naudoti šiai programai numatytų lėšų. Kaip nurodyta Biudžeto sandaros įstatyme<sup>95</sup>, asignavimai yra biudžete nustatyta lėšų suma, kurią asignavimų valdytojas turi teisę biudžetiniais metais gauti iš biudžete sukauptų lėšų patvirtintoms programoms finansuoti.

#### Finansų ministerijos komentaras

Siekiant, kad Aplinkos ministerija galėtų sudaryti sandorius dėl įsigijimų iš gautų pajamų už parduotus nustatytosios normos vienetus ir už aukcione parduotus apyvartinius taršos leidimus, jiems būtina numatyti asignavimus. Minėtos lėšos, atsižvelgus į ankstesniais metais sudarytus sandorius, galės būti panaudotos mokėjimams vėlesniais metais.

Patvirtintas biudžetas yra pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams. Asignavimų nustatymas 2012 m. biudžete ir tuo pačiu draudimas juos naudoti programai finansuoti 2012 m. prieštarauja bendrosioms biudžeto sudarymo nuostatoms. Mūsų nuomone, tokia praktika, kai valstybės biudžeto asignavimų planas yra padidinamas lėšų suma, kurios asignavimų valdytojas einamaisiais metais naudoti negalės, yra ydinga.

**3. Susisiekimo ministerijos asignavimuose neturėtų būti numatyta 2 246,0 tūkst. Lt lėšų, planuojamų skirti AB „Geležinkelio apsaugos želdiniai“ finansuoti.** Vertindami Susisiekimo ministerijos valstybės biudžeto asignavimų poreikio 2012 metams planavimą nustatėme, kad programos „Susisiekimo geležinkeliais užtikrinimas“ sąmatos straipsnyje 2.8.1.1.1.02 „Kitiems einamiesiems tikslams“ geležinkelių apsaugos želdinių zonos priežiūrai suplanuota 2 246 tūkst. Lt valstybės biudžeto asignavimų. Šios programos tikslą „Prižiūrėti geležinkelių apsaugos želdinių zoną“ (t. y. užtikrinti tinkamą ir nuolatinę geležinkelio želdinių

<sup>95</sup> Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990-07-30 Nr. I-430 (2003-12-23 įstatymo Nr. IX-1946 redakcija, su pakeitimais ir papildymais), 2 str. 1 d.

apsaugos zonos priežiūrą, eksploataciją ir atkūrimą) įgyvendina AB „Geležinkelio apsaugos želdiniai“. Susisiekimo ministerija 2011 metais programos „Susisiekimo geležinkeliais užtikrinimas bei infrastruktūros plėtra“ vykdymui šiai bendrovei pagal valstybės biudžeto lėšų naudojimo sutartį įsipareigojo skirti 2 246 tūkst. Lt. Tokiu pačiu būdu bendrovė buvo finansuojama ir 2010 metais. Atlikę 2010 metų auditą atkreipėme dėmesį<sup>96</sup>, kad bendrovės veiklos sritį reglamentuojančiuose įstatymuose jai nenumatyta galimybė gauti biudžeto lėšas ir toks finansavimas prieštarauja Biudžeto sandaros įstatymo 5 straipsnio 1 dalies 1 punkto nuostatomis.

Atsižvelgdami į audito metu nustatytus AB „Geležinkelio apsaugos želdiniai“ finansavimo pažeidimus manome, kad 2012 metais Susisiekimo ministerijos asignavimuose negali būti suplanuota 2 246 tūkst. Lt valstybės biudžeto lėšų šios bendrovės finansavimui.

**4. Planuojant valstybės biudžeto lėšas, numatomas skirti Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetui, atsižvelgta į Valstybės kontrolės rekomendacijas.** 2012 m. biudžete Sveikatos apsaugos ministerijos asignavimuose Valstybinei ligonių kasai yra numatyta 1 453,1 mln. Lt valstybės biudžeto asignavimų, t. y. 228,3 mln. Lt mažiau nei 2011 m. Pažymime, kad rengiant 2012 m. Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto projektą buvo atsižvelgta į mūsų pateiktą rekomendaciją – tikslinės iš valstybės biudžeto skiriamos lėšos įstatymo projekte suplanuotos atskirai nuo papildomų valstybės biudžeto asignavimų. Be to, papildomi asignavimai PSDF biudžetui subalansuoti suplanuoti gerokai mažesni palyginti su 2010 m. ir 2011 m.

<sup>96</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita „Dėl Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijoje atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatų“, 2011-05-31 Nr. FA-P-20-7-51.

## 4. Skolinimosi poreikis ir asignavimų skolos valdymo išlaidoms planavimo vertinimas

### 4.1. 2012 m. skolinimosi poreikis

2012 m. Vyriausybės skolinimosi poreikis ir Vyriausybės grynasis skolinių įsipareigojimų pokyčio limitas suplanuoti laikantis Valstybės piniginių išteklių valdymo taisyklių ir yra pagrįsti.

Skolinimosi poreikio finansavimas suplanuotas vadovaujantis Vyriausybės 2011–2014 m. skolinimosi ir skolos valdymo gairių aprašu.

Vadovaujantis Biudžeto sandaros įstatymu<sup>97</sup> atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekte turi būti nustatomas grynasis skolinių įsipareigojimų pokyčio limitas, t. y. didžiausias galimas grynasis skolinių įsipareigojimų pokytis (per tam tikrą laikotarpį Vyriausybės valstybės vardu skolinantis priimtų ir įvykdytų įsipareigojimų sumų skirtumas) per biudžetinius metus. Grynasis skolinių įsipareigojimų pokytis apskaičiuojamas vadovaujantis Valstybės piniginių išteklių valdymo taisyklėmis<sup>98</sup>, atsižvelgiant į metinį Vyriausybės skolinimosi poreikį<sup>99</sup> ir numatomus skolos grąžinimus.

2012 m. valstybės biudžete (10 straipsnyje) nustatytas 8,59 mlrd. Lt Vyriausybės grynojo skolinių įsipareigojimų pokyčio limitas. Prognozuojamas 2012 m. Vyriausybės skolinimosi poreikis sudaro 9,44 mlrd. Lt, didžiausią jo dalį (65 proc.) – lėšos, reikalingos anksčiau priimtiems skoliniamis įsipareigojimams grąžinti (11 lentelė).

<sup>97</sup> Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990-07-30 Nr. I-430 (2003-12-23 įstatymo Nr. IX-1946 redakcija, su pakeitimais ir papildymais), 18 str. 2 d. 4 p.

<sup>98</sup> Lietuvos Respublikos finansų ministro 2011-10-03 įsakymas Nr. 1K-324 „Dėl valstybės piniginių išteklių valdymo taisyklių patvirtinimo“.

<sup>99</sup> Skolinimosi poreikį sudaro lėšos, reikalingos biudžetinais metais pasiskolinti Valstybės skolos įstatyme numatytiems tikslams.

11 lentelė. 2012 metų planuojamas skolinimosi poreikis

Eil. Nr.	Planuojamas skolinimosi poreikis	Suma (mln. Lt)
<b>1.</b>	<b><i>Valdžios sektoriaus deficitas ir srautai</i></b>	<b>2 953</b>
1.1.	Valstybės biudžeto deficitas ir srautai	755
1.2.	Valstybinio socialinio draudimo fondo (VSDF) biudžeto deficitas ir srautai	2475
1.3.	ES finansinės paramos srautai (neigiamo balanso prognozė)	-277
<b>2.</b>	<b><i>Skolos grąžinimas</i></b>	<b>6 173</b>
<b>3.</b>	<b><i>Kitiems tikslams</i></b>	<b>341</b>
3.1.	Perskolinimas AB Turto bankui turto atnaujinimo veiklai vykdyti	25
3.2.	Perskolinimas savivaldybėms iš Europos investicijų banko paskolos lėšų	180
3.3.	Skolos valdymo išlaidoms*	81
3.4.	2012 m. lėšų likučio didinimas	55
<b>4.</b>	<b><i>Planuojamą skolinimosi poreikį mažins grįžtančios perskolintos lėšos</i></b>	<b>-24</b>
<b>5.</b>	<b><i>Planuojamas skolinimosi poreikis</i></b>	<b>9 443</b>

\* Apie 81 mln. Lt planuojamą skolinimosi poreikį skolos valdymo išlaidoms skaityti Išvados 4.2. poskyryje.

Šaltinis – Finansų ministerija.

Vyriausybė prognozuojamą skolinimosi poreikį planuoja finansuoti:

- leisdama 2,9 mlrd. Lt VVP vidaus rinkoje, tai sudarys 31 proc. viso skolinimosi – planuojama, kad išdo vekseliai sudarys 1,3 mlrd. Lt, likusi dalis – Vyriausybės obligacijos;
- išplatinusi 5,7 mlrd. Lt ilgalaikių užsienio VVP;
- pasiskolinusi 0,8 mlrd. Lt iš tarptautinių organizacijų – Europos Tarybos vystymo banko, Šiaurės investicijų banko ir Europos investicijų banko.

2012 m. Rezervinio (stabilizavimo) fondo lėšų sąmatoje numatyta galimybė iki 2012 m. pabaigos valstybės turtiniams įsipareigojimams, susijusiems su valstybės skola, vykdyti naudoti (grąžintinai) 564,4 mln. Lt fondo lėšų, iš jų 50,2 mln. Lt numatyta skirti 2012 m. Atkreipiame dėmesį, kad 2012 m. skolinimosi programoje nenumatyta naudoti (grąžintinai) laikinai laisvų valstybės pinigų fondų lėšų. Finansų ministerijos aiškinimu, galimybė naudoti laikinai laisvas valstybės fondų lėšas palikta kaip rezervinė.

Toliau pateikiame pagrindinius skolos ir skolos rizikos rodiklius ir jų palyginimą su Vyriausybės 2011–2014 m. skolinimosi ir skolos valdymo gairių apraše<sup>100</sup> nustatytais apribojimais (12 lentelė).

<sup>100</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011-09-28 nutarimas Nr. 1138 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011–2014 metų skolinimosi ir skolos valdymo gairių aprašo patvirtinimo“.

12 lentelė. Skolos ir skolos rizikos rodikliai

Skolos ir skolos rizikos rodikliai	2010 m.*	2011 m.**	2012 m.	Apribojimai
Valdžios sektoriaus skolos santykis su BVP, proc.	38,0	37,6	37,3	60 (ES sutartimi nustatytas kriterijus)
Trumpalaikės skolos pagal likutinę trukmę ir visos skolos santykis, proc.	5,6	14,1	13,2	25
Vidutinė svertinė likutinė skolos trukmė, metais	5,7	5,3	5,6	>4
Finansinė <i>Macaulay</i> trukmė, metais	3,8	3,5	3,8	2,5-5
Skolos pagal kintamą palūkanų normą ir visų skolinių įsipareigojimų santykis, proc.	2,8	2,2	1,5	10
Valstybės garantuotos skolos santykis su BVP, proc.	1,4	1,1	2,1	3

\* metų pabaigos prognozės.

\*\* numatomos rodiklių reikšmės.

Šaltinis – Finansų ministerija.

Įvertinus tai, kad planuojamas skolinimosi poreikis 2012 m. sudaro 9,44 mlrd. Lt, o prognozuojami skolinių įsipareigojimų grąžinimai – 6,17 mlrd. Lt, Vyriausybės grynasis skolinių įsipareigojimų limitas turėtų sudaryti 3,27 mlrd. Lt. Suplanuotas limitas padidintas 5,32 mlrd. Lt suma iki 8,59 mlrd. Lt dėl šių priežasčių:

- siekio sumažinti refinansavimo riziką išperkant 3,45 mlrd. Lt apimties euroobligacijų emisiją 2013 m. ir galimo papildomo šios sumos pasiskolinimo 2012 m. antroje pusėje, esant palankiai situacijai finansų rinkoje;
- galimo Finansinio tvarumo įstatyme nustatytų priemonių finansavimo (1 mlrd. Lt), VSDF finansinių skolų perfinansavimo (0,59 mlrd. Lt) ir rizikos dėl kitokio, nei numatyta (0,28 mlrd. Lt), Europos Sąjungos pinigų srautų balanso.

Atsižvelgdami į išdėstytus dalykus pažymime, kad 2012 m. Vyriausybės skolinimosi poreikis ir Vyriausybės grynasis skolinių įsipareigojimų pokyčio limitas suplanuoti laikantis Valstybės piniginių išteklių valdymo taisyklių ir yra pagrįsti. Skolinimosi poreikio finansavimas suplanuotas vadovaujantis Vyriausybės 2011–2014 m. skolinimosi ir skolos valdymo gairių aprašu.

## 4.2. Asignavimų skolos valstybės vardu valdymo išlaidoms planavimas

2012 metų biudžeto projekte asignavimai Skolos valstybės vardu valdymo programai suplanuoti pagal patvirtintą metodiką, įvertinus finansinių išvestinių priemonių taikymo įtaką, tačiau, mūsų nuomone, asignavimai suplanuoti nepakankamai atsargiai ir jų gali nepakakti.

2012 metų biudžeto projekte yra numatyti asignavimai, skiriami programai „Skolos valstybės vardu valdymas“ įgyvendinti, kurios tikslas – užtikrinti valstybės skolinimosi poreikio

finansavimą ir gerinti valstybės skolos valdymą. Valstybės biudžeto išlaidos, susijusios su valstybės skola ir valstybės garantuota skola, apskaičiuojamos vadovaujantis metodika<sup>101</sup>. Didžiausią skolos valdymo išlaidų dalį sudaro išlaidos palūkanoms už prisiimtus skolintinius įsipareigojimus apmokėti.

2012 m. minėtai programai įgyvendinti numatyta 2 104,9 mln. Lt asignavimų, t. y. 187,5 mln. Lt, arba 9,8 proc., daugiau nei 2011 m. Planuojamą poreikį palūkanoms už skolinius įsipareigojimus apmokėti sudaro 2 086,4 mln. Lt, arba 99 proc. visų numatomų skolos valdymo išlaidų. 2012 m. didžiausią mokėtinų palūkanų dalį sudarys palūkanos už užsienio VVP ir paskolas – 1 892,0 mln. Lt. Kitos išlaidos sudarys 18,5 mln. Lt (13 lentelė).

13 lentelė. Planuojami 2012 metų asignavimai skolos valdymo išlaidoms, mln. Lt

<b>1.</b>	<b>Palūkanų mokėjimas</b>	<b>2 086,4</b>
<b>1.1.</b>	<b>Už vidaus VVP</b>	<b>194,4</b>
1.1.1.	Faktinės skaičiavimo metu	168,6
1.1.2.	Pagal planuojamą skolinimąsi	25,8
<b>1.2.</b>	<b>Už užsienio VVP</b>	<b>1 733,7</b>
1.2.1.	Faktinės skaičiavimo metu (fiksuta palūkanų norma)	1 495,4
1.2.2.	Faktinės skaičiavimo metu (kintama palūkanų norma)	4,9
1.2.3.	Pagal planuojamą skolinimąsi	233,4
<b>1.3.</b>	<b>Už užsienio paskolas</b>	<b>158,3</b>
1.3.1.	Faktinės skaičiavimo metu (fiksuta palūkanų norma)	147,6
1.3.2.	Faktinės skaičiavimo metu (kintama palūkanų norma)	1,6
1.3.3.	Pagal planuojamą skolinimąsi	9,1
<b>2.</b>	<b>Asignavimai be palūkanų mokėjimo</b>	<b>18,5</b>
<b>2.1.</b>	<b>Apmokėjimas samdomiems ekspertams, konsultantams ir komisinių išlaidos</b>	<b>13,8</b>
<b>2.2.</b>	<b>Kitos paslaugos</b>	<b>4,7</b>
	<b>Iš viso</b>	<b>2 104,9</b>

Šaltinis – Finansų ministerija, Valstybės kontrolė.

2012 m. valstybės biudžete Skolos valstybės vardu valdymo programai asignavimai palūkanoms suplanuoti atsižvelgiant į skolinius įsipareigojimus:

- prisiimtus iki 2011 m. rugsėjo 15 d. (planuojama 1 816,6 mln. Lt išlaidų palūkanoms mokėti);
- planuojamus prisiimti nuo 2011 m. rugsėjo 15 d. iki 2012 m. pabaigos (planuojama 270 mln. Lt išlaidų palūkanoms mokėti). Įvertinus, kad per 2012 m. planuojama skolintis daugiau nei 9 mlrd. Lt, yra rizika, kad suplanuotų asignavimų gali nepakakti.

Finansų ministerija į planuojamus programos asignavimus neįtraukė dalies skolos valdymo išlaidų – palūkanų (kupono) už 2012 m. I pusmetį užsienio rinkoje planuojamą išleisti obligacijų emisiją.

<sup>101</sup> Lietuvos Respublikos finansų ministro 2005-09-07 įsakymas Nr. 1K-259 „Dėl Lietuvos Respublikos finansų ministro 1999-10-08 įsakymo Nr. 247 „Dėl Planuojamų valstybės biudžeto pajamų bei valstybės biudžeto išlaidų, susijusių su valstybės skola ir valstybės garantuota skola, apskaičiavimo metodikos“ pakeitimo“ (2008-09-02 įsakymo Nr. 1K-265 redakcija).

**Finansų ministerijos komentaras**

Į planuojamas skolos valstybės vardu valdymo išlaidas 2012 m. neįtrauktas galimas pusmečio kuponas už euroobligacijas 81 mln. Lt, kuris numatytas kaip atskiras skolinimosi tikslas. Šiuo metu sunku numatyti, kokios bus skolinimosi galimybės eurais kitais metais. Jeigu 2012 m. pirmąjį pusmetį būtų skolinamasi išleidžiant euroobligacijas JAV doleriais, būtų mokamas pusmetinis kuponas, kai skolinamasi eurais – paprastai mokamas metinis kuponas. Dėl didelio neapibrėžtumo skolinimosi priemonių pasirinkime neįtraukėme 81 mln. Lt į biudžeto asignavimus. Esant poreikiui, 2012 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekte išlieka galimybė skolintis su valstybės skola susijusioms išlaidoms.

Asignavimai skolos valdymo išlaidoms turi būti planuojami atsargiai, t. y. turi būti atsižvelgiama į visus įmanomus veiksnius, galinčius turėti įtakos išlaidų padidėjimui. Taigi, jei yra tikimybė, kad reikės mokėti palūkanas 2012 metais, tai asignavimai tokioms išlaidoms turi būti suplanuoti valstybės biudžete. Atsižvelgdami į tai, kad palūkanas Finansų ministerija 2012 m. numatė mokėti tiesiogiai iš skolintų lėšų ir įvertinę kelerių praėjusių metų skolinimosi ir palūkanų mokėjimo praktiką, manome, kad suplanuoti asignavimai Skolos valstybės vardu valdymo programai turėtų būti padidinti 81 mln. Lt. Ankstesnių auditų metu jau buvome atkreipę dėmesį, kad tokia praktika, kai tam tikros valstybės biudžeto išlaidos nenumatomos valstybės biudžeto asignavimuose, yra ydinga ir mažina biudžeto skaidrumą. Vyriausybei rekomendavome laikytis programinio biudžeto sudarymo principų ir valstybės biudžeto asignavimuose numatyti visas valstybės biudžeto išlaidas.

Į 2012 m. planuojamas skolos valdymo išlaidas įtrauktos komisinių išlaidos, kurios būtų patirtos 2012 m. skolinantis (esant palankiai situacijai finansų rinkoje) iki 3,5 mlrd. Lt tam, kad Finansų ministerija iš anksto sukauptų lėšas 2013 m. kovo mėn. euroobligacijų emisijai išpirkti. Tikėtina, kad toks skolinimasis mokėtinų palūkanų 2012 m. nedidintų, nes daugiausia būtų skolinamasi 2012 m. II pusmetį, o palūkanos būtų mokamos vėlesniais metais. Dėl šios priežasties į 2012 m. skolos valdymo išlaidas palūkanos už minėtą skolinimąsi neįtrauktos.

Atsiradus poreikiui, 2012 metų biudžeto projekte numatyta teisė papildomai (virš 2012 m. planuojamo skolinimosi poreikio) skolintis Finansinio tvarumo įstatyme numatytais finansinio stabilumo stiprinimo priemonėms taikyti – 1 mlrd. Lt, VSDF skoloms refinansuoti – 590 mln. Lt, papildomai rizikai dėl Europos Sąjungos lėšų balanso – 277 mln. Lt. Dėl mažos skolinimosi tikimybės išlaidos, susijusios su galimu skolinimusi šiems tikslams, 2012 m. biudžete nesuplanuotos.

2012 metų biudžeto projekte asignavimai Skolos valstybės vardu valdymo programai suplanuoti pagal patvirtintą metodiką, įvertinus finansinių išvestinių priemonių taikymo įtaką, tačiau, mūsų nuomone, asignavimų skolos valdymo išlaidoms suplanuota per mažai. Analogiškas pastabas teikėme ir vertindami 2011 m. biudžeto projektą. Remiantis faktiniais 2011 m. duomenimis (per pirmus tris ketvirčius panaudota 96 proc. Skolos valstybės vardu valdymo programai skirtų asignavimų) tikėtina, kad mūsų nuomonė pasitvirtins.

## 5. Valstybės pinigų fondų sąmatų sudarymo vertinimas

### 5.1. Privatizavimo fondo lėšų sąmatos projektas

Negalime patvirtinti planuojamų 4,1 mln. Lt išlaidų Vyriausybės patvirtintoms programoms įgyvendinti pagrįstumo, nes Finansų ministerija nepateikė lėšų poreikį pagrindžiančių dokumentų.

Atkreipiame dėmesį, kad 2012 m. pabaigoje numatomas nulinis fondo lėšų likutis.

Privatizavimo fondo lėšų sąmatos projektą rengia Finansų ministerija, laikydamasi Privatizavimo fondo lėšų naudojimo ir apskaitos taisyklėse<sup>102</sup> nustatytų proporcijų. Vadovaujantis taisyklėmis, ne mažiau kaip du trečdaliai Privatizavimo fondo lėšų skiriama gyventojų santaupoms atkurti ir su tuo susijusioms išlaidoms padengti ir Rezerviniam (stabilizavimo) fondui sudaryti. Atsižvelgiant į tai, kad gyventojų santaupų atkūrimo procesas bus užbaigtas 2011 m., fondo sąmatos projekte 2012 m. šiam tikslui lėšų neplanuojama.

2012 m. Privatizavimo fondo lėšų sąmatos projekte numatyta:

- 3,1 mln. Lt fondo lėšų likutis metų pradžioje;
- 25,0 mln. Lt<sup>103</sup> fondo pajamų;
- 28,1 mln. Lt išlaidų. Iš jų 16,7 mln. Lt Rezerviniam (stabilizavimo) fondui sudaryti (5 kartus mažiau negu 2011 m.), 4,1 mln. Lt – Vyriausybės patvirtintoms programoms įgyvendinti, 7,3 mln. Lt – Privatizavimo komisijos ir valstybės įmonės Valstybės turto fondo funkcijoms atlikti.

Atsižvelgiant į ankstesnių metų (2008–2011 m.) duomenis faktinis fondo lėšų likutis metų pradžioje visuomet būdavo vidutiniškai 1,4 karto, o metų pabaigoje – 362,8<sup>104</sup> karto didesnis, negu planuotas. Gerokai didesnius lėšų likučius metų pabaigoje lemdavo mažesnės, negu suplanuotos, fondo išlaidos. Atkreipiame dėmesį, kad 2012 m. pabaigoje numatomas nulinis fondo lėšų likutis.

Pažymime, kad visos išlaidos, išskyrus 4,1 mln. Lt Vyriausybės patvirtintoms programoms įgyvendinti, suplanuotos pagal lėšų poreikį patvirtinančius skaičiavimus. Vadovaujantis Privatizavimo fondo lėšų naudojimo ir apskaitos taisyklėmis<sup>105</sup>, duomenis apie lėšų poreikį Vyriausybės patvirtintoms, finansuojamoms iš Privatizavimo fondo lėšų programoms įgyvendinti Finansų ministerijai pateikia asignavimų valdytojai, atsakingi už šių programų vykdymą. Valstybės

<sup>102</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998-02-06 nutarimas Nr. 152 „Dėl Privatizavimo fondo lėšų naudojimo ir apskaitos taisyklių patvirtinimo“ (2000-07-01 nutarimo Nr. 761 redakcija, su pakeitimais ir papildymais), 9 p.

<sup>103</sup> Apskaičiuota iš 28,1 mln. Lt atėmus 3,1 mln. Lt numatomą lėšų likutį 2012-01-01.

<sup>104</sup> 2008 m. – 674,5 karto, 2009 m. – 235,5 karto, 2010 m. – 178,3 karto.

<sup>105</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998-02-06 nutarimas Nr. 152 „Dėl Privatizavimo fondo lėšų naudojimo ir apskaitos taisyklių patvirtinimo“ (2000-07-01 nutarimo Nr. 761 redakcija, su pakeitimais ir papildymais), 11 p.



kontrolė kreipėsi<sup>106</sup> į Finansų ministeriją su prašymu pateikti susipažinimui duomenis (juos pagrindžiančius dokumentus), kuriais remiantis buvo apskaičiuotas Privatizavimo fondo lėšų poreikis Vyriausybės patvirtintoms programoms įgyvendinti. Finansų ministerija lėšų poreikį pagrindžiančių duomenų (dokumentų) nepateikė ir informavo<sup>107</sup>, kad dar nėra priimtas sprendimas, kurios Vyriausybės patvirtintos programos bus 2012 m. įgyvendinamos iš Privatizavimo fondo lėšų. Atsižvelgdami į išdėstytus faktus, negalime patvirtinti Privatizavimo fondo lėšų sąmatos projekte planuojamų 4,1 mln. Lt išlaidų Vyriausybės patvirtintoms programoms įgyvendinti pagrįstumo.

## 5.2. Rezervinio (stabilizavimo) fondo lėšų sąmatos projektas

Vyriausybės 2008–2012 metų programoje buvo numatyta kaupti stabilizavimo rezervą, tačiau jis nebuvo kaupiamas, jo kaupimas nenumatytas ir 2012 m.

2012 m. Rezervinio (stabilizavimo) fondo lėšomis numatoma finansuoti 98,8 proc. (395,8 mln. Lt) visų kaupiamųjų pensijų įmokų į pensijų fondus.

Valstybės išdo atsargų sunkmečiui įstatymo koncepcijoje numatyta Rezervinį (stabilizavimo) fondą panaikinti.

Rezervinio (stabilizavimo) fondo nuostatuose<sup>108</sup> nėra reglamentuotas šio fondo lėšų sąmatos projekto rengimas, o tik nurodyta, kad Finansų ministerijos parengtą fondo lėšų sąmatos projektą svarsto ir sprendimą dėl pritarimo priima fondo valdyba (valdybos pirmininkas – finansų ministras). Fondo valdyba pritarė<sup>109</sup> parengtam 2012 m. fondo lėšų sąmatos projektui, kuriame numatyta:

- 955,5 mln. Lt fondo lėšų likutis metų pradžioje;
- 22,7 mln. Lt fondo pajamų. Iš jų 16,7 mln. Lt iš Privatizavimo fondo, 6 mln. Lt – iš lėšų investavimo;
- 391,1 mln. Lt fondo išlaidos, skirtos pensijų sistemos reformai finansuoti;
- 564,4 mln. Lt lėšų, kurios gali būti naudojamos valstybės turiniams įsipareigojimams, susijusiems su valstybės skola, vykdyti (grąžintinai). Iš jų 514,2 tūkst. Lt sudaro lėšos, kurias naudoti suteikta teisė 2011 m.;
- 587,1 mln. Lt fondo lėšų likutis metų pabaigoje.

Pagrindinės fondo išlaidos yra pensijų sistemos reformai finansuoti skiriamos lėšos, t. y. VSDF biudžeto lėšų trūkumo, atsiradusio dėl Lietuvos Respublikos pensijų sistemos reformos

<sup>106</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės 2011-10-04 raštas Nr. S-(60-2342)-1935 „Dėl informacijos pateikimo“.

<sup>107</sup> Lietuvos Respublikos finansų ministerijos 2011-10-17 raštas Nr. ((2.33-01)-5K-1124342-5K-1124786-6K-1111375 „Dėl informacijos pateikimo“.

<sup>108</sup> Lietuvos Respublikos Seimo nutarimai: 2002-05-30 Nr. IX-912 „Dėl Rezervinio (stabilizavimo) fondo nuostatų patvirtinimo“, 2007-06-27 Nr. X-1215 „Dėl Seimo nutarimo „Dėl Rezervinio (stabilizavimo) fondo nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo“, 2008-11-14 Nr. X-1834 „Dėl Seimo nutarimo „Dėl Seimo nutarimo „Dėl Seimo nutarimo „Dėl rezervinio (stabilizavimo) fondo nuostatų patvirtinimo“ pakeitimo“ pakeitimo“.

<sup>109</sup> Rezervinio (stabilizavimo) fondo valdybos 2011-10-07 nutarimas Nr. (1.34)-11K-9 „Dėl 2012 metų Rezervinio (stabilizavimo) fondo lėšų sąmatos projekto“.

įstatymo<sup>110</sup> įgyvendinimo, finansavimas. Šiam tikslui 2012 m. numatyta skirti 391,1 mln. Lt fondo lėšų, t. y. 39,5 mln. Lt daugiau, negu 2011 m. Finansų ministerija 2012 m. lėšų pensijų sistemos reformai finansuoti poreikį apskaičiavo remdamasi VSDF valdybos pateiktais duomenimis (14 lentelė).

14 lentelė. Lėšų poreikio pensijų sistemos reformai finansuoti apskaičiavimas

Rodiklio pavadinimas	Eil. Nr.	2009 m. faktas	2010 m. faktas	2011 m. laukiama	2012 m. projektas	2013 m. prognozė	2013 m. prognozė
Dirbančiųjų, dalyvaujančių pensijų kaupime, skaičius (tūkst. žm.)	1	955,4	995,1	1032,0	1046,6	1057,0	1068,0
skaičiaus kitimas (proc.)	2	8,6	4,2	3,7	1,4	1,0	1,0
Procentas nuo apdraustųjų skaičiaus (proc.)	3	80	88	88	87	87	87
Dirbančiųjų, dalyvaujančių pensijų kaupime, vidutinis darbo užmokestis (Lt)	4	1513,6	1374,3	1466,9	1575,9	1671,2	1803,2
vidutinio darbo užmokesčio kitimas (proc.)	5	-17,4	-9,2	6,7	7,4	6,0	7,9
Tarifo dydis (proc.)	6	2,5	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
<b>Lėšos, pervedamos į pensijų fondus (mln. Lt)*</b>	<b>7</b>	<b>433,8</b>	<b>328,2</b>	<b>363,3</b>	<b>395,8</b>	<b>424,0</b>	<b>462,2</b>
<i>Iš jų iš valstybės biudžeto</i>	<i>8</i>	<i>495,7</i>	<i>350,0</i>	<i>351,6</i>	<i>391,1</i>	<i>418,5</i>	<i>454,9</i>

\*Apskaičiuota  $7=1*4*12(\text{mėn.})*0,02$

Šaltinis – Lietuvos Respublikos finansų ministerijos 2011-10-17 raštas Nr. ((2.33-01)-5K-1124342-5K-1124786-6K-1111375 „Dėl informacijos pateikimo“.

Iš pateiktų duomenų matyti, kad 2012 m. Rezervinio (stabilizavimo) fondo lėšomis numatoma finansuoti 98,8 proc. visų kaupiamųjų pensijų įmokų į pensijų fondus. Prognozuojama, kad lėšų poreikis pensijų sistemos reformai finansuoti ateityje augs.

2012 m. Rezervinio (stabilizavimo) fondo lėšų sąmatoje numatyta galimybė 2012 m. naudoti 564,4 mln. Lt fondo lėšų valstybės turtiniams įsipareigojimams, susijusiems su valstybės skola, vykdyti (grąžintinai), tarp jų 514,2 tūkst. Lt, skirtų 2011 metais, ir 50,2 mln. Lt, numatomų skirti 2012 metais. Atkreipiame dėmesį, kad, planuojant 2012 m. skolinimąsi, 50,2 mln. Lt lėšų panaudojimas nenumatytas (plačiau – Išvados 4.1. poskyryje).

Viena iš Vyriausybės 2008–2012 metų programos<sup>111</sup> įgyvendinimo priemonių<sup>112</sup> – kaupti stabilizavimo rezervą, pirmiausia iš privatizavimo sandorių, kol jo dydis užtikrins didelių momentinių skolinių įsipareigojimų (2012, 2013 ir 2016 metais po 1 mlrd. eurų) padengimą, uždrausti naudoti stabilizavimo rezervo lėšas valstybės išlaidoms finansuoti, išskyrus priemones, užtikrinančias finansinio sektoriaus stabilumą, valstybės skolos dengimą ar refinansavimą. Rengiant atitinkamų metų Privatizavimo fondo ir Rezervinio (stabilizavimo) fondo lėšų sąmatas, planuota

<sup>110</sup> Lietuvos Respublikos pensijų sistemos reformos įstatymas, 2002-12-03 Nr. IX-1215.

<sup>111</sup> Lietuvos Respublikos Seimo 2008-12-09 nutarimas Nr. XI-52 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos“.

<sup>112</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009-02-25 nutarimas Nr. 189 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008–2012 metų programos įgyvendinimo priemonių patvirtinimo“ (su pakeitimais ir papildymais), 3 lentelė „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008-2012 metų veiklos strategijos nuostatų įgyvendinimo priemonės“, 488 punktas.

nustatyti, kad pirmiausia iš privatizavimo sandorių bus kaupiamas stabilizavimo rezervas, kol jo dydis užtikrins didelių momentinių skolinių įsipareigojimų padengimą. Privatizavimo fondo lėšos 2009–2011 metais, kaip ir ankstesniais metais, naudojamos tiems patiems tikslams<sup>113</sup>, o visos Rezervinio (stabilizavimo) fondo lėšos (vidutiniškai 400 mln. Lt kasmet) naudojamos pensijų sistemos reformai finansuoti. Stabilizavimo rezervas nebuvo kaupiamas, jo kaupimas nenumatytas ir 2012 m. Pažymime, kad, atsižvelgiant į Valstybės išdo atsargų sunkmečiui įstatymo koncepciją<sup>114</sup>, minėtos Vyriausybės 2008–2012 metų programos priemonės įgyvendinimo kryptis numatoma keisti – reglamentuoti rezervų kaupimą po 2012 metų panaudojant lėšas, kurios turės būti numatytos atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme. Koncepcijoje taip pat numatyta panaikinti Rezervinį (stabilizavimo) fondą, o privatizavimo lėšas naudoti valstybės išdo atsargoms sunkmečiui kaupti.

---

<sup>113</sup> Rezerviniam (stabilizavimo) fondui sudaryti, gyventojų santaupoms atkurti, Vyriausybės programoms finansuoti, VĮ Valstybės turto fondo funkcijoms atlikti.

<sup>114</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011-05-25 nutarimas Nr. 639 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės išdo atsargų sunkmečiui įstatymo koncepcijos patvirtinimo“, 31 p.

## 6. Strateginio planavimo vertinimas

Institucijų ir įstaigų 2012–2014 metų strateginių veiklos planų projektai iš esmės parengti vadovaujantis Strateginio planavimo metodika. Dažniausi planavimo trūkumai – tai projektuose pateikta ne visa privaloma informacija, netinkamai suformuluoti vertinimo kriterijai.

Strateginio planavimo metodika<sup>115</sup> nustato strateginio planavimo sistemą, planavimo dokumentų rengimo ir tvirtinimo tvarką, taip pat strateginio veiklos plano vertinimo kriterijų sudarymą, strateginių veiklos planų įgyvendinimo rezultatų stebėseną, programų vertinimą ir atsiskaitymą už rezultatus. Nuo 2011 m. gegužės mėnesio įsigaliojo šios metodikos pakeitimai<sup>116</sup>, kuriais siekiama tobulinti ir detaliau reglamentuoti visų lygių strateginio planavimo procesus, metodikos prieduose pateiktos detalios ir aiškios strateginio planavimo schemas.

Finansinių auditų metu vertinome institucijų ir įstaigų 2012–2014 metų strateginių veiklos planų (projektų) programų sudarymą, vertinimo kriterijų kokybę ir patikimumą, jų atitiktį Strateginio planavimo metodikos reikalavimams. Audituojami subjektai strateginių veiklos planų projektus rengė vadovaudamiesi patvirtinta metodika, tačiau nustatėme ir neatitikimų. Atkreipiame dėmesį į dažniausiai pasitaikiusius trūkumus:

- dalies įstaigų strateginių veiklos planų projektai parengti ne pagal patvirtintą strateginio veiklos plano formą, kai kuriuose projektuose nenurodyti valstybės investicijų projektai, kurie planuojamais metais įtraukiami į Valstybės investicijų programą (metodikos 25 p. ir 4 priedas);
- projektuose nenurodyti: veiklos prioritetai ir esminiai rodikliai; asignavimai prioritetams įgyvendinti; pagrindinės teisėkūros iniciatyvos ir veiklos efektyvumo didinimo kryptys. Valdymo išlaidos nepriskirtos konkrečiai programai (metodikos 27 p.);
- nepaskirti atsakingi asmenys (koordinatoriai) už programų įgyvendinimo priežiūrą ir jų vertinimo organizavimą (metodikos 43 p.);
- vertinimo kriterijai neparodo strateginio veiklos plano programų rezultatų kiekybinės ir kokybinės išraiškos, nes ne visi vertinimo kriterijai leidžia įvertinti visuomenei teikiamų paslaugų naudą, kokybę ir įvairovę, leidžia pamatuoti išlaidų efektyvumą, parodo procesą, o ne rezultatą (metodikos 45 p.);
- vertinimo kriterijai pateikti ne hierarchiniu principu – pagal efekto vertinimo kriterijus vertinamas strateginių tikslų įgyvendinimas, pagal rezultato vertinimo kriterijus –

<sup>115</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002-06-06 nutarimas Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ (2010-08-25 nutarimo Nr. 1220 redakcija, su pakeitimais ir papildymais).

<sup>116</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011-04-20 nutarimas Nr. 480 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimo Nr. 827 „Dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo“.

programų tikslų įgyvendinimas, pagal produkto vertinimo kriterijus – programų uždavinių įgyvendinimas, o kai kuriose įstaigose jie iš viso nesuformuluoti (metodikos 48 p. ir 8 priedas).

Atlikę audito procedūras, informavome įstaigas ir institucijas apie nustatytus strateginių veiklos planų rengimo trūkumus ir rekomendavome patikslinti 2012–2014 metų strateginius veiklos planus atsižvelgiant į Strateginio planavimo metodikos reikalavimus.

Valstybės kontrolierė

Giedrė Švedienė

Išvadą parengė:

6-ojo audito departamento direktoriaus pavaduotoja (finansiniam (teisėtumo) auditui) Danguolė Krištopavičienė, vyriausiosios valstybinės auditorės Giedrė Stalaušienė, Birutė Žąsinienė, Erika Latyšovič, Rasa Guobienė ir vyresnioji valstybinė auditorė Vita Andrulytė.

Išvados kopijos pateiktos:

Lietuvos Respublikos Prezidentei,  
Lietuvos Respublikos Vyriausybei,  
Lietuvos Respublikos finansų ministerijai.