



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

Lietuvos Respublikos Seimo
Biudžeto ir finansų komitetui
ir Audito komitetui

IŠVADA DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS 2013 METŲ VALSTYBĖS BIUDŽETO IR SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETŲ FINANSINIŲ RODIKLIŲ PATVIRTINIMO ĮSTATYMO PROJEKTO

2012 m. lapkričio 12 d. Nr. VA-P-60-8-15
Vilnius

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

TURINYS

Išvados rengimo pagrindas ir audito apimtis	3
Išvados ir rekomendacija	5
Audito rezultatai	8
1. Rodikliai, kuriais remiantis parengtas biudžeto projektas, ir jo atitiktis teisės aktų reikalavimams	8
1.1. Makroekonominių rodiklių prognozės, kuriomis remiantis parengtas biudžeto projektas	8
1.2. 2013–2015 m. planuojami nacionalinio biudžeto pagrindiniai rodikliai	10
1.3. Projekto pateikimas. Projekto nuostatos ir rodikliai	13
1.4. Projekto atitiktis fiskalinės drausmės taisyklėms	16
2. Valstybės biudžeto pajamų prognozavimo vertinimas	20
2.1. Valstybės biudžeto pajamų prognozės	20
2.1.1. Pridėtinės vertės mokestis	21
2.1.2. Akcizai	23
2.1.3. Pelno mokestis	26
2.1.4. Gyventojų pajamų mokestis	28
2.2. Biudžetinių įstaigų pajamų, valstybės biudžeto pajamų dalies ir kitų lėšų, įstatymais ir kitais teisės aktais skirtų programoms finansuoti, planavimo vertinimas	30
3. Valstybės biudžeto asignavimų planavimo vertinimas	34
4. Skolinimosi poreikis ir asignavimų skolos valdymo išlaidoms planavimo vertinimas	42
4.1. 2013 m. skolinimosi poreikis	42
4.2. Asignavimų skolos valstybės vardu valdymo išlaidoms planavimas	46
5. Valstybės pinigų fondų lėšų sąmatų sudarymo vertinimas	49
5.1. Privatizavimo fondo lėšų sąmatos projektas	49
5.2. Rezervinio (stabilizavimo) fondo lėšų sąmatos projektas	52

IŠVADOS RENGIMO PAGRINDAS IR AUDITO APIMTIS

Išvados rengimo pagrindas ir tikslai

Išvada dėl Lietuvos Respublikos 2013 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 komitetui bei Audito komitetui informaciją, reikalingą svarstant Lietuvos Respublikos 2013 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą (toliau – 2013 metų biudžeto projektas);
- stiprinti viešojo administravimo subjektų atskaitingumą piliečiams, skatinti pateikiamos informacijos apie valstybės biudžeto pajamų prognozavimą ir planuojamų asignavimų panaudojimą viešumą ir skaidrumą;
- atskleisti potencialias valstybės finansų valdymo problemas, skatinti į rezultatus ir visuomenės poreikius orientuotą viešųjų finansų valdymą.

Audito metodai ir apimtis

Vyriausybė, parengusi 2013 metų biudžeto projektą, turėjo pateikti jį Seimui ne vėliau kaip iki 2012 m. spalio 17 dienos, o Seimo posėdžių sekretoriatas biudžeto projekto kopiją turėjo perduoti Valstybės kontrolei ne vėliau kaip per tris darbo dienas. Vyriausybė 2013 metų biudžeto projektą Seimui pateikė spalio 17 dieną, Valstybės kontrolė šio projekto kopiją gavo spalio 19 dieną. Pagal Seimo statutą Valstybės kontrolė Išvadą turi pateikti iki lapkričio 15 dienos.

Laikas tarp 2013 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 2013 metų biudžeto projekto aspektų.

Nevertinome 2013 metų biudžeto projekto aspektų, kurie priklauso politinio apsisprendimo sričiai.

Audito metu naudojamos informacija, pateikta kartu su 2013 metų biudžeto projektu, Finansų ministerijos interneto puslapyje skelbiamais 2012 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

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

Vertindami planuojamų asignavimų poreikį ir strateginio planavimo procesą, naudojome Valstybės kontrolės 2012 metais atliekamų finansinių (teisėtumo) auditų tarpiniais rezultatais. Auditoriai teisėtumo požiūriu įvertino dvidešimt penkių valstybės institucijų ir įstaigų, kurių vadovai yra asignavimų valdytojai, asignavimų 2013 metams poreikio planavimą (įskaitant valstybės biudžeto specialiosioms tikslinėms dotacijoms (toliau – STD)), strateginio planavimo procesą ir programų sudarymą.

Rengiant Išvadą buvo vertinama, ar:

- 2013 metų biudžeto projektas parengtas pagal teisės aktų reikalavimus, t. y. ar laikytasi Biudžeto sandaros įstatyme¹ nustatytų projekto rengimo ir pateikimo nuostatų, ar jame pateikti Biudžeto sandaros įstatymo 18 straipsnyje nustatyti rodikliai ir kartu pateikti šio įstatymo 19 straipsnyje numatyti dokumentai;
- 2013 metų biudžeto projektas atitinka Fiskalinės drausmės įstatyme² 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;
- strateginio planavimo procesas yra tinkamai organizuotas;
- vykdomos Valstybės kontrolės rekomendacijos dėl biudžeto planavimo proceso tobulinimo.

¹ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990-07-30 Nr. I-430 (2012-06-14 įstatymo Nr. XI-2069 redakcija).

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

IŠVADOS IR REKOMENDACIJA

Rekomendacija Lietuvos Respublikos Vyriausybei

Įvertinti 1–15 punktuose pateiktas išvadas ir į jas atsižvelgti tikslinant 2013 metų biudžeto projektą.

Išvados dėl bendrų projekto nuostatų

1. 2013 metų biudžeto projekte nustatyti visi privalomi rodikliai, kartu su juo pateikta visa privaloma teikti informacija. Pagal Fiskalinės drausmės įstatyme nurodytą fiskalinės drausmės taisyklę, valstybės biudžeto asignavimų prieaugis 2013 m. negali viršyti 223,5 mln. Lt. Projekte suplanuotų valstybės biudžeto asignavimų prieaugis yra 223,3 mln. Lt, tačiau į jį neįskaičiuota 128 mln. Lt valstybės biudžeto išlaidų – palūkanoms už skolinius įsipareigojimus, Europos investicijų banko kapitalo didinimui ir Lietuvos atstovavimui teismuose (plačiau 13, 16, 17, 43 ir 44 psl.).
2. Nors ir toliau siekiama konsoliduoti valdžios sektoriaus finansus, tačiau negalime įvertinti, keliais procentiniais punktais nuo BVP numatoma pagerinti valdžios sektoriaus balanso rodiklį (deficitą), kadangi kartu su 2013 metų biudžeto projektu neteikiama informacija apie formuojamą šio rodiklio dydį 2013 metams. Taip pat negalime patvirtinti, ar suplanuoti valstybės biudžeto asignavimai ir pajamos užtikrina (ir keliais procentiniais punktais nuo BVP) valdžios sektoriaus balanso rodiklio pagerėjimą (plačiau 14, 16 ir 17 psl.).
3. Siekiant valdyti valdžios sektoriaus deficitą, 2013 metų biudžeto projekte numatyta prievolė keisti biudžetą, jei nevykdomas (ar numatoma, kad bus nevykdomas) valstybės biudžeto pajamų planas ir valdžios sektoriaus balanso rodiklis gali viršyti 3 proc. BVP. Jeigu bus atliekama ketvirtinė numatytų sąlygų stebėseną, tai, atsižvelgiant į 2013 metų biudžeto pakeitimo projekto pateikimo Seimui terminą (iki 2013 m. birželio 1 d.), bus vertinami tik pirmojo ketvirčio duomenys (plačiau 14 ir 15 psl.).
4. Projekte numatyta nauja nuostata, įpareigojanti savivaldybes iš valstybės biudžeto gautas ir nepanaudotas bendrosios dotacijos kompensacijas grąžinti Finansų ministerijai. Valstybės biudžeto bendrosios dotacijos kompensacijos savivaldybių biudžetams nėra tikslinės paskirties lėšos, o už jų panaudojimą nėra sukurto atsiskaitymo mechanizmo, todėl nėra aišku, kaip praktikoje bus įgyvendinama minėta nuostata (plačiau 15 ir 16 psl.).
5. Prognozuojamas 2013 metų Vyriausybės skolinimosi poreikis sudaro 7 596 mln. Lt, į šią sumą įskaičiuota uždarajai akcinei bendrovei „Būsto paskolų draudimas“ iš valstybės

vardu pasiskolintų lėšų planuojama suteikti 60 mln. Lt paskola, kurios suteikimo tikslingumu Valstybės kontrolė abejoja (plačiau 42–46 psl.).

Išvados dėl prognozuojamų pajamų

6. Finansų ministerijos taikoma mokestinių pajamų prognozavimo metodika neregamentuota, todėl prognozavimo metodų patikimumo nevertinome (plačiau 20 psl.).
7. Prognozuodama pajamas iš pagrindinių mokesčių (pridėtinės vertės mokesčio, akcizų, pelno mokesčio ir gyventojų pajamų mokesčio) Finansų ministerija įvertino veiksnius, galinčius turėti įtakos šių mokesčių surinkimui 2013 m. Mūsų nuomone:
 - įvertinus tai, kad pajamos iš pridėtinės vertės mokesčio auga lėčiau už galutinio vartojimo išlaidas, ir yra rizika, kad pridėtinės vertės mokesčio nepriemoka bus didesnė, nei prognozuoja Finansų ministerija, **pridėtinės vertės mokesčio** prognozė (9 355,6 mln. Lt) yra optimistinė (plačiau 21–23 psl.);
 - atsižvelgiant į ankstesnių metų akcizų pajamų planų nevykdymą ir šešėlinės ekonomikos poveikį, pajamų iš **akcizų** prognozė (3 554,6 mln. Lt) yra optimistinė (plačiau 23–26 psl.);
 - įvertinę 2012 m. **pelno mokesčio** vykdymą ir teigiamus įmonių pelningumo ir apmokestinamojo pelno pokyčius, manome, kad šių pajamų prognozė (1 280,8 mln. Lt) yra tikėtina (plačiau 26–28 psl.);
 - **gyventojų pajamų mokesčio** prognozė (1 758,7 mln. Lt) yra atsargi (plačiau 28–30 psl.).
8. Valstybės biudžete nesuplanuotos Krašto apsaugos ministerijai pavaldžių įstaigų pajamos už teikiamas maitinimo paslaugas (apie 3 mln. Lt) ir Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai pavaldžios įstaigos Vaikų išlaikymo fondo administracijos gaunamos pajamos iš susigrąžintų lėšų (apie 1 mln. Lt) (plačiau 32 psl.).
9. Aplinkos ministerijos pajamos už numatomus parduoti taršos leidimus ir šiltnamio efektą sukeliančių dujų normų vienetus bei Žemės ūkio ministerijos pajamos už numatomas parduoti valstybės rezervo atsargas priskirtos netinkamam pajamų už atsitiktines paslaugas klasifikacijos straipsniui (plačiau 31 ir 32 psl.).

Išvados dėl planuojamų išlaidų / asignavimų

10. Mūsų nuomone, 2013 metų biudžeto projekte suplanuotų asignavimų valstybės skolos valdymo išlaidoms (2 302,6 mln. Lt) gali nepakakti. Finansų ministerija 82 mln. Lt palūkanų už 2013 m. I ketvirtį užsienio rinkoje planuojamą išleisti obligacijų emisiją

numatė mokėti tiesiogiai iš skolintų lėšų, t. y. šių išlaidų neįskaitė į suplanuotus asignavimus (plačiau 46–48 psl.).

11. Pagal Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo įstatymą Susisiekimo ministerijai (pavaldžiai įstaigai Lietuvos automobilių kelių direkcijai) Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimui skiriama 55 proc. atskaitymų nuo akcizo pajamų, 2013 m. šių atskaitymų suplanuota 1 068,0 mln. Lt. Pagal akcizų pajamų prognozės 2013 m. skaičiavimus, atskaitymai nuo prognozuojamų akcizų pajamų minėtai programai turėtų sudaryti 1 056,5 mln. Lt, t. y. 11,5 mln. Lt mažiau (plačiau 33 psl.).
12. Nustatėme atvejų, kai kitiems subjektams (kuriems galimybė gauti biudžeto lėšas numatyta jų veiklos sritį reglamentuojančiuose įstatymuose arba Vyriausybės nutarimuose) asignavimai suplanuoti „viena eilute“, t. y. nerodant jų ekonominės paskirties, o tai daro įtaką 2013 metų biudžeto projekte tvirtinamų rodiklių – asignavimų darbo užmokesčiui ir turtui įsigyti dydžiams (plačiau 38 ir 39 psl.).
13. Lėšų poreikis specialiajai tikslinei dotacijai mokinio krepšeliui finansuoti, socialinėms išmokoms ir kompensacijoms, išmokoms vaikams, valstybinėms šalpos išmokoms tam tikrais atvejais apskaičiuotas nesilaikant patvirtintų metodikų (plačiau 39–41 psl.).
14. Negalime patvirtinti Privatizavimo fondo lėšų sąmatos projekte planuojamų 100 tūkst. Lt išlaidų likvidatoriaus paslaugoms atlikti pagrįstumo, kadangi abejojame Valstybės turto fondo pateiktų skaičiavimų teisingumu (plačiau 49 ir 50 psl.).
15. Yra rizika, kad Valstybės turto fondas 2013 m. negalės vykdyti jam numatytų funkcijų, susijusių su Valstybės turto valdymo informacinės paieškos sistemos kūrimu, kurioms atlikti planuojama 260 tūkst. Lt (plačiau 50–52 psl.).

Išvada dėl kitų dalykų

16. Lietuvos statistikos departamentas priskiria ūkio subjektus valdžios sektoriui ir skaičiuoja pagrindinius šio sektoriaus rodiklius (deficitą, skolą, išlaidas, pajamas ir kt.). Valdžios sektoriui priskirtų subjektų sąrašas nėra išsamus, o tai gali turėti įtakos valdžios sektoriaus balanso rodiklio (deficito) dydžiui (plačiau 18–19 psl.).

AUDITO REZULTATAI

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

Už atitinkamų metų biudžeto projekto rengimą atsakinga Finansų ministerija. Šis projektas rengiamas trejiems biudžetiniams metams, remiantis Biudžeto sandaros įstatymu³, 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 2013 metų biudžeto projekto atitikties minėtiems dokumentams.

1.1. Makroekonominių rodiklių prognozės, kuriomis remiantis parengtas biudžeto projektas

Finansų ministerijos makroekonominių rodiklių prognozės 2013 m., lyginant su kitų ekspertų, yra atsargesnės.

2011 m. pabaigoje priimta ES Tarybos direktyva, kurioje nustatytos taisyklės (taip pat ir reikalavimai fiskaliniam planavimui), padėsiančios valstybėms narėms laikytis biudžetinės drausmės. Iki 2014 m. direktyvos nuostatos jau turi būti perkeltos į nacionalinę teisę, tačiau Lietuvos teisės aktų pakeitimai numato nevisišką šių nuostatų reikalavimų įgyvendinimą.

Makroekonominių rodiklių prognozės. 2013 metų biudžeto projektas parengtas pagal 2012 m. rugsėjo mėnesį Finansų ministerijos paskelbtą atnaujintą ekonominės raidos scenarijų, kuriame planuojamas 0,7 procentiniais punktais sumažintas (palyginti su 2012 m. balandžio mėn.) bendrojo vidaus produkto (toliau – BVP) augimas 2013 m. – 3 proc.⁴ (2012 m. numatomas augimas – 2,5 proc.). Finansų ministerija rugsėjį pakoregavo (pablogino) ne tik 2013 m.⁵, bet ir 2012 m.⁶ BVP augimo to meto kainomis prognozes, nežymiai sumažino darbo rinkos ir infliacijos prognozuojamus rodiklius, kitus rodiklius paliko iš esmės nepakeistus. Audito metu palyginome Finansų ministerijos parengtas Lietuvos ekonominių rodiklių projekcijas su kitų ekspertų prognozėmis (1 lentelė).

³ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990-07-30 Nr. I-430 (2012-06-14 įstatymo Nr. XI-2069 redakcija), 17 str.

⁴ Grandine susietos apimties augimas, proc.

⁵ Nuo 7 proc. iki 6,3 proc., t. y. sumažino 1 170 mln. Lt.

⁶ Nuo 4,3 proc. iki 4 proc., t. y. sumažino 284 mln. Lt.

1 lentelė. Pagrindinių makroekonominių rodiklių prognozių palyginimas

Rodiklis	Metai	AB SEB bankas (rugsėjis)	AB „Swedbank“ (rugpjūtis)	Lietuvos bankas (rugpjūtis)	Tarptautinis valiutos fondas (spalis)	Europos Komisija (lapkritis)	Finansų ministerija (rugsėjis)
BVP veikusiomis kainomis, mln. Lt	2012 m.	113 335	111 161	-	-	-	110 242
	2013 m.	121 835	119 190	-	-	-	117 156
BVP augimas (grandine susietos apimties, proc.)	2012 m.	3,5	3,3	3,0	2,0	2,9	2,5
	2013 m.	4,0	4,1	3,4	3,0	3,1	3,0
Nedarbo lygis, proc.	2012 m.	13,5	13,2	13,4	13,5	13,5	13,8
	2013 m.	12,0	11,5	11,9	12,5	12,4	12,8
Suderinto vartojimo prekių ir paslaugų kainų indekso pokytis (vidutinis metinis), proc.	2012 m.	3,4	-	2,9	-	3,4	3,0
	2013 m.	3,5	-	2,4	-	3,1	3,0

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

Lyginant su kitais ekspertais, Finansų ministerijos 2013 m. prognozės yra atsargesnės – mažesnis BVP augimas, didesnis nedarbo lygis.

Nauji reikalavimai valstybių narių biudžeto sistemoms. Europos Sąjungos Taryba, siekdama užtikrinti, kad valstybės narės laikytųsi įpareigojimų dėl perviršinio valdžios sektoriaus deficito vengimo, 2011 m. lapkričio 8 d. priėmė Tarybos direktyvą 2011/85/ES dėl reikalavimų valstybių narių biudžeto sistemoms (toliau – 2011/85/ES direktyva). Šia direktyva nustatytos išsamios taisyklės, padėsiančios valstybėms narėms vienodai laikytis biudžetinės drausmės, o valstybės narės ne vėliau kaip iki 2013 m. gruodžio 31 d. turi priimti nuostatas, kurios užtikrins, kad būtų laikomasi šios direktyvos.

Svarbiausi 2011/85/ES direktyvos reikalavimai valstybių narių fiskaliniam planavimui:

- laikytis įsipareigojimų dėl perviršinio valdžios sektoriaus deficito vengimo;
- biudžeto planavimą grįsti labiausiai tikėtiniu makroekonominiu fiskaliniu scenarijumi arba atsargesniu scenarijumi;
- makroekonominės ir biudžeto prognozes lyginti su naujausiomis Europos Komisijos prognozėmis (didelius skirtumus pagrįsti) ir tam tikrais atvejais – su kitų nepriklausomų įstaigų prognozėmis;
- nurodyti už makroekonominių ir biudžeto prognozių rengimą atsakingą instituciją bei viešai skelbti ne tik fiskalinio planavimo tikslais parengtas prognozes, bet ir metodiką, prielaidas ir atitinkamus parametrus, kuriais tos prognozės pagrįstos;

- reguliariai atlikti prognozių vertinimą (įskaitant *ex post* vertinimą), rengiant prognozes ateiityje atsižvelgti į vertinimo rezultatus, šiuos rezultatus ir nustatytas dideles paklaidas viešai skelbti.

Kadangi galiojantys Lietuvos teisės aktai numatė minimalų 2011/85/ES direktyvos nuostatų reikalavimų įgyvendinimą, todėl, siekiant juos perkelti į nacionalinę teisę, šių metų spalio 16 d. buvo priimti Biudžeto sandaros įstatymo pakeitimai⁷. Pažymėtina, kad šiais pakeitimais perkeltos ne visos (kurios reikalauja perkėlimo) 2011/85/ES direktyvos nuostatos (pvz.: nenumatyta perkelti reikalavimą viešai skelbti fiskalinio planavimo tikslais parengtų oficialių makroekonominių ir biudžeto prognozių metodiką, prielaidas ir atitinkamus parametrus, kuriais tos prognozės pagrįstos; nenumatyta prievolė parengtas prognozes lyginti su naujausiomis Europos Komisijos prognozėmis ir kitų nepriklausomų įstaigų prognozėmis ir kt.).

1.2. 2013–2015 m. planuojami nacionalinio biudžeto⁸ pagrindiniai rodikliai

Seimui teikiami tvirtinti 2013–2015 metų nacionalinio biudžeto planuojami rodikliai, palyginti su preliminariais, Vyriausybės patvirtintais balandžio mėnesį, yra pakeisti – 2013 metų pajamos sumažintos 647,4 mln. Lt, išlaidos padidintos 135,8 mln. Lt, planuotas biudžeto perteklius pakeistas numatomu 697,5 tūkst. Lt biudžeto deficitu.

Vadovaujantis Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklėmis⁹, Vyriausybė tvirtina Finansų ministerijos parengtus trejų metų preliminarūs nacionalinio biudžeto pagrindinius rodiklius ir maksimalių asignavimų nustatymo bendruosius principus. Finansų ministerija pagal 2012 m. balandžio mėnesį paskelbtą ekonominės raidos scenarijų ir įgyvendindama Lietuvos konvergencijos 2012 metų programą¹⁰, parengė Lietuvos Respublikos 2013–2015 metų preliminarių nacionalinio biudžeto pagrindinių rodiklių projektą, kuriam Vyriausybė pritarė¹¹. Atsižvelgiant į balandžio mėnesį nustatytus preliminarius rodiklius, buvo numatyta, kad nacionalinis biudžetas 2013 metais bus perteklinis (perteklius sudarys 85,6 mln. Lt) ir šis perteklius kasmet didės (2 lentelė).

⁷ Biudžeto sandaros įstatymo 1, 2, 3, 8, 10, 14, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 30, 31, 32, 33, 35, 37 straipsnių, penktojo skirsnio pavadinimo pakeitimo, Įstatymo papildymo šeštoju skirsniu ir priedu bei 16 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymas, 2012-10-16 Nr. XI-2274.

⁸ Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduota (neįskaitant savivaldybių biudžetams skirtų valstybės biudžeto asignavimų) visuma.

⁹ 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.

¹⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012-04-25 nutarimas Nr. 446 „Dėl Lietuvos konvergencijos 2012 metų programos“.

¹¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012-04-25 nutarimas Nr. 447 „Dėl Lietuvos Respublikos 2013–2015 metų preliminarių nacionalinio biudžeto pagrindinių rodiklių“.

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

Rodikliai		2013 m.	2013 m., iš jų:		2014 m.	2015 m.
			Valstybės biudžetas	Savivaldybių biudžetai		
Pajamos (mln. Lt)	Preliminarūs (balandis)	29 489,0	26 227,6	3 261,4	29 368,9	28 714,5
	Planuojami (2013 m. projektas)	28 841,6	25 696,4	3 145,2	29 340,0	28 752,0
	patikslinta	-647,4	-531,2	-116,2	+28,9	-37,5
Asignavimai (mln. Lt)	Preliminarūs (balandis)	29 403,4	26 142,0	3 261,4	28 959,6	26 766,7
	Maksimalūs asignavimų limitai (liepa)	-	26 357,4	-	-	-
	Planuojami (2013 m. projektas)	29 539,1	26 393,9	3 145,2	29 809,3	28 704,4
	patikslinta (planuojami – preliminarūs)	+135,7	+251,9	-116,2	+849,7	+1 937,7
Perteklius (+) / deficitas (-), (mln. Lt)	Preliminarūs (balandis)	+85,6	+85,6	0	+409,3	+1947,8
	Planuojami (2013 m. projektas)	-697,5	-697,5	0	-469,3	-47,6

Šaltiniai: Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012-04-25 nutarimas Nr. 447 „Dėl Lietuvos Respublikos 2013–2015 metų preliminarių nacionalinio biudžeto pagrindinių rodiklių“, 2013 metų biudžeto projektas, Lietuvos Respublikos finansų ministerijos 2012-10-11 raštas Nr. ((2.33-01)-5K-12119131)-6K-1208434 „Dėl informacijos pateikimo“.

Vyriausybė patvirtino valstybės biudžeto maksimalių asignavimų nustatymo bendruosius principus:

- 2013 metų valstybės biudžeto asignavimų valdytojams maksimalūs asignavimų (išlaidoms ir turtui įsigyti) limitai nustatomi ne didesni negu 2012 metų valstybės biudžete patvirtinti asignavimai¹², atėmus asignavimus programoms ir (ar) programų priemonėms, kurios bus baigtos vykdyti 2012 metais;
- Finansų ministerijai rugsėjį patikslinus Lietuvos ekonominių rodiklių projekcijas ir nustčius šių rodiklių pokyčio įtaką valstybės finansų sistemai, taip pat siekiant įgyvendinti priemones, kurios leistų išlaikyti valdžios sektoriaus deficito kontrolę vidutiniu laikotarpiu, prireikus maksimalūs valstybės biudžeto asignavimų limitai gali būti tikslinami.

Finansų ministerija, vadovaudamasi patvirtintais preliminariais nacionalinio biudžeto pagrindiniais rodikliais ir maksimalių asignavimų nustatymo bendraisiais principais bei vykdydama Vyriausybės 2012-02-29 nutarimo Nr. 226 „Dėl Lietuvos Respublikos 2013 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo plano patvirtinimo“ (toliau – 2013 metų biudžeto projekto rengimo planas) 18 punkto reikalavimą, apskaičiavo ir raštu pranešė¹³

¹² Neįskaitant Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos ir biudžetinių įstaigų pajamų įmokų į valstybės biudžetą, pajamų iš mokesčių dalies ir kitų lėšų, įstatymais ir kitais teisės aktais numatytų programoms finansuoti.

¹³ Lietuvos Respublikos finansų ministerijos 2012-07-10 raštas Nr. (2.33-01)-6K-1205991 „Dėl prognozuojamų 2013, 2014 ir 2015 metų valstybės biudžeto apimčių ir 2013 metų valstybės biudžeto projekto skaičiavimų“.

asignavimų valdytojams numatomus skirti 2013–2015 metais maksimalius asignavimų limitus. Apskaičiuodama maksimalių asignavimų limitus ministerija atsižvelgė į valstybės biudžeto asignavimų prieaugiui taikomus apribojimus, kuriuos nustato Fiskalinės drausmės įstatymas. Finansų ministerija informavo asignavimų valdytojus, kad neišvengiamų išlaidų (maksimalūs asignavimų limitai) didėjimas sudaro 70 proc. leistino valstybės biudžeto asignavimų prieaugio, o dėl likusios limito dalies paskirstymo Vyriausybė turės galimybę apsispręsti, atnaujinus ekonominės raidos scenarijų (rugsėjo mėn.) ir priėmus sprendimus dėl siūlymų tęsti ar netęsti priemones dėl laikinai sumažintų dydžių.

Bendra valstybės institucijoms ir įstaigoms praneštų maksimalių asignavimų, galimų skirti 2013 metams, suma¹⁴ sudarė 26 357,4 mln. Lt (žr. 2 lentelę). Į šią sumą nebuvo įtrauktos papildomos, palyginti su 2012 m., lėšos (170,8 mln. Lt), susijusios su Lietuvos Respublikos pirmininkavimo Europos Sąjungos Tarybai 2013 metais tarpinstitucinio 2013–2014 metų veiklos plano¹⁵ priemonių vykdymu.

Rugsėjo mėnesio pradžioje Finansų ministerijai patikslinus ekonominės raidos scenarijų ir nustačius šių rodiklių pokyčio įtaką valstybės finansų sistemai, maksimalūs asignavimų limitai buvo tikslinami (Finansų ministerijos raštai asignavimų valdytojams nebuvo rengiami, o visi patikslinimai atlikti naudojantis Valstybės biudžeto, apskaitos ir mokėjimų sistema). Remiantis patikslintais asignavimų valdytojų 2013 metų programų sąmatų projektais parengtas 2013 metų biudžeto projektas. Kartu su 2013 metų biudžeto projektu Seimui pateikti tvirtinti ir trejų metų nacionalinio biudžeto planuojami rodikliai (žr. 2 lentelę).

Palyginus balandžio mėnesį nustatytą 2013–2015 metų preliminarių nacionalinio biudžeto rodiklių duomenis su Seimui teikiamų tvirtinti 2013–2015 metų nacionalinio biudžeto planuojamų rodiklių (parengtų pagal rugsėjo mėn. atnaujintą ekonominės raidos scenarijų) duomenimis, pastebėta, kad 2013 m. planuojamos nacionalinio biudžeto pajamos sumažintos 647,4 mln. Lt (iš jų valstybės biudžeto pajamos – 531,2 mln. Lt), planuojami nacionalinio biudžeto asignavimai padidinti 135,7 mln. Lt (iš jų valstybės biudžeto – 251,9 mln. Lt). Perteklinio nacionalinio biudžeto 2013 metais prognozė (planuota, kad perteklius sudarys 85,6 mln. Lt) pakeista į planuojamą deficitą (697,5 mln. Lt), kuris, numatoma, 2014–2015 m. mažės (žr. 2 lentelę).

Vertindami 2012 metų valstybės biudžeto projektą atkreipėme dėmesį, kad teisės aktai nereglamentuoja nacionalinio biudžeto pagrindinių rodiklių sąvokos. Atsižvelgdami į tai, kad nacionalinį biudžetą sudaro valstybės biudžetas ir savivaldybių biudžetai, o kartu su preliminariais nacionalinio biudžeto pagrindiniais rodikliais nustatomi ir valstybės biudžeto maksimalių

¹⁴ Įskaitant biudžetinių įstaigų pajamų įmokų ir valstybės biudžeto pajamų iš mokesčių dalį, kuri įstatymais ir kitais teisės aktais skiriama biudžetinių įstaigų programoms finansuoti.

¹⁵ Pritarta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012-09-17 pasitarimo sprendimu (protokolo Nr. 55, 9 klausimas) „Dėl patikslinto Lietuvos Respublikos pirmininkavimo Europos Sąjungos Tarybai 2013 metais tarpinstitucinio 2013–2014 metų veiklos plano“. Šiam tikslui 2013 metams numatytas 170 782 tūkst. Lt valstybės biudžeto asignavimų poreikis.

asignavimų nustatymo principai, rekomendavome Vyriausybei, teikiant tvirtinti nacionalinio biudžeto pagrindinius rodiklius (taip pat ir preliminarius), nustatyti (išskirti) valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų dalį šiuose rodikliuose. Iki šio laiko rekomendacija neįgyvendinta.

1.3. Projekto pateikimas. Projekto nuostatos ir rodikliai

Finansų ministerija 2013 metų biudžeto projektą Vyriausybei pateikė nesilaikydama projekto rengimo plane nustatyto termino, t. y. pateikė 21 diena vėliau nei buvo nustatyta. Vyriausybė parengtą projektą Seimui pateikė laiku.

Projekte nustatyti visi privalomi rodikliai ir kartu su juo pateikta visa privaloma teikti informacija.

Negalime įvertinti, keliais procentiniais punktais nuo BVP numatoma konsoliduoti valdžios sektoriaus finansus 2013 m., nes kartu su projektu neteikiama informacija apie 2013 m. formuojamą valdžios sektoriaus balanso rodiklį.

Siekiant valdyti valdžios sektoriaus deficitą, projekte numatyta prievolė keisti 2013 metų biudžetą, tačiau atsižvelgiant tik į pirmojo ketvirčio rezultatus.

Nėra aišku, kaip praktikoje bus įgyvendinta nuostata, įpareigojanti savivaldybes Finansų ministerijai grąžinti nepanaudotą bendrosios dotacijos kompensaciją.

Biudžeto sandaros įstatymo ir Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių nuostatos, susijusios su biudžeto projekto rengimu ir pateikimu, projekto rengimo metu nesikeitė.

Finansų ministerija 2013 metų biudžeto projektą Vyriausybei pateikė nesilaikydama nustatyto termino. Vadovaujantis 2013 metų biudžeto projekto rengimo plano¹⁶ 28 punktu, Finansų ministerija 2013 metų biudžeto projektą Vyriausybei turėjo pateikti iki rugsėjo 24 d. Finansų ministerija nesilaikė 2013 metų biudžeto projekto rengimo plane nustatyto termino, nes šį projektą Vyriausybei pateikė spalio 16 d. (t. y. 21 diena vėliau nei buvo nustatyta). Vyriausybė, parengusi 2013 metų biudžeto projektą, turėjo pateikti jį Seimui ne vėliau kaip iki spalio 17 dienos.

2013 metų biudžeto projektas Seimui pateiktas laiku. Vyriausybė 2013 metų biudžeto projektą Seimui pateikė laiku – spalio 17 d. Pateiktas projektas atitinka Biudžeto sandaros įstatymo 18 straipsnio nuostatas – jame nustatyti visi privalomi rodikliai. Projekte taip pat pateiktas savivaldybių biudžetų finansinis rodiklis – savivaldybių prognozuojamos pajamos (projekto 6

¹⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012-02-29 nutarimas Nr. 226 „Dėl Lietuvos Respublikos 2013 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo plano patvirtinimo“.

priedėlis). Kartu su 2013 metų biudžeto projektu Seimui pateikti visi dokumentai, nurodyti Biudžeto sandaros įstatymo 19 straipsnyje.

Ir toliau siekiama vengti perviršinio valdžios sektoriaus deficito, tačiau negalime įvertinti, keliais procentiniais punktais nuo BVP numatoma konsoliduoti valdžios sektoriaus finansus 2013 metais. 2013 metų biudžeto projektas parengtas atsižvelgiant į tai, kad 2009 m. Lietuvai pradėta perviršinio deficito procedūra dar nėra nutraukta, o perviršinio deficito ištaisyimas turi būti tvarus ir neturi pasikartoti ateityje. Šiuo projektu siekiama įgyvendinti Lietuvos konvergencijos 2012 metų programoje¹⁷ (toliau – Konvergencijos programa) numatytą svarbiausią strateginį vidutinio laikotarpio tikslą – toliau konsoliduoti viešuosius finansus. Konvergencijos programoje numatyta, kad pernelyg didelio deficito būklę bus siekiama ištaisyti per 2012 metus, o po 2012 metų valdžios sektoriaus finansai bus toliau konsoliduojami bent po vieną procentinį punktą BVP kasmet – planuota, kad 2013 m. valdžios sektoriaus deficitas sudarys 2 proc. BVP, 2014 m. – 1 proc. BVP, o jau 2015 m. viešieji finansai bus subalansuoti. Konvergencijos programa buvo atnaujinta remiantis balandžio mėnesio ekonominės raidos scenarijumi, kuriame 2013 m. buvo planuota 3,7 proc. BVP augimo prognozė, o 2013 metų biudžeto projektas parengtas pagal rugsėjo mėnesio prognozes, kuriose BVP augimo prognozė sumažinta iki 3 proc. Pažymėtina, kad kartu su 2013 metų biudžeto projektu neteikiama (išskyrus Finansų ministerijos pranešime žiniasklaidai) informacija apie 2013 m. formuojamą valdžios sektoriaus balanso rodiklį ir jo dydį pagal subsektorius, todėl negalima įvertinti, keliais procentiniais punktais nuo BVP siekiama konsoliduoti valdžios sektoriaus finansus 2013 metais. Finansų ministerijos pranešimuose žiniasklaidai teigiama, kad, atsižvelgiant į rudenį sumažintą kitų metų BVP augimo prognozę, siūloma siekti nuosaikesnės, nei Konvergencijos programoje numatyta, deficito užduoties – iki 2,5 proc. BVP.

2013 metų biudžeto projekte suplanuotas 89,5 mln. Lt didesnis valstybės biudžeto deficitas (asignavimai viršija pajamas 697,5 mln. Lt), palyginti su 2012 m. patvirtintu (608,0 mln. Lt). Planuojama, kad valstybės biudžeto pajamos sieks apie 25 696,4 mln. Lt, o asignavimai – 26 393,9 mln. Lt.

Projekte konstatuota, kad neįmanoma vienu metu tvariai ištaisyti perviršinio deficito padėties ir gražinti valstybinių pensijų ir atlyginimų, mokamų iš valstybės bei savivaldybių biudžetų, dydžius į 2008 m. lygį, todėl valdžios sektoriaus išlaidas 2013 metais numatyta tvirtinti laikantis sumažintų dydžių.

Prievolė keisti biudžetą atsižvelgiant tik į pirmojo ketvirčio rezultatus. 2013 metų biudžeto projekte, palyginti su 2012 m. valstybės biudžetu, nėra nuostatų, ribojančių asignavimų valdytojų priimtus įsipareigojimus, vykdomus iš valstybės biudžeto, taip pat numatyta mažiau sąlygų, kurioms esant turi būti rengiamas biudžeto pakeitimo projektas. 2013 metų biudžeto

¹⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012-04-25 nutarimas Nr. 446 „Dėl Lietuvos konvergencijos 2012 metų programos“.

projekte numatytas valdžios sektoriaus deficito valdymas – jeigu valstybės biudžeto pajamų planas bus faktiškai nevykdomas (ar numatoma, kad bus nevykdomas) daugiau kaip 3 proc. ir Vyriausybė konstatuos, kad 2013 metų valdžios sektoriaus deficitas gali viršyti 3 proc. projektuojamo 2013 metų BVP ribą, projekte numatyta prievolė keisti 2013 metų biudžetą. Atkreipiame dėmesį, kad nenustatytas minėtų biudžeto keitimo sąlygų vertinimo periodiškumas, t. y. kokio laikotarpio (mėnesio ar ketvirčio) pajamų plano vykdymo ir numatomo valdžios sektoriaus balanso rodiklio duomenys turi būti vertinami. Jeigu bus nuspręsta remtis ketvirtinės stebėsenos duomenimis (kaip daroma šiuo metu), tai, atsižvelgiant į 2013 metų biudžeto pakeitimo projekto pateikimo Seimui terminą (iki 2013 m. birželio 1 d.), bus vertinami tik pirmojo ketvirčio duomenys. Valstybės kontrolė, vertindama 2011 metų valstybės biudžeto vykdymą, pabrėžė, kad, siekiant laiku reaguoti į besikeičiančią ekonominę padėtį, valstybės biudžeto vykdymo stebėsenos procesas turi būti tobulinamas. Sudėtinga Europos ekonomikos ir finansų rinkų padėtis bei sustiprėjęs neapibrėžtumas daro poveikį ir Lietuvos rodiklių perspektyvai, todėl vien pirmojo ketvirčio duomenų vertinimas nėra pakankamas, siekiant išvengti perviršinio valdžios sektoriaus deficito. Atsižvelgdami į išdėstytus dalykus, manome, kad 2013 metų biudžeto projekte reikėtų nustatyti vėlesnį 2013 metų biudžeto pakeitimo projekto pateikimo Seimui terminą, kad būtų galima įvertinti ir atsižvelgti į vėlesnių laikotarpių biudžeto vykdymo rezultatus.

Finansų ministerijos komentaras

Atsižvelgiant į tai, kad biudžeto tikslinimo procedūra užtrunka nemažai laiko, o vasaros metu nevyksta eilinės Seimo sesijos, tai nukėlus biudžeto pakeitimo įstatymo projekto pateikimo terminą jis būtų svarstomas ir priimamas vėlai rudenį, todėl iškiltų rizika, kad nebus pasiektas 2013 metų biudžeto projekto minėto straipsnio tikslas.

Nėra aišku, kaip praktikoje bus įgyvendinta nuostata, įpareigojanti savivaldybes Finansų ministerijai gražinti nepanaudotą bendrosios dotacijos kompensaciją. 2013 metų biudžeto projekte 54-ių savivaldybių biudžetams numatyta 199,5 mln. Lt valstybės biudžeto bendrųjų dotacijų kompensacijų (toliau – BDK). Šiame projekte (5 straipsnio 4 dalyje) numatyta ir nauja nuostata, įpareigojanti savivaldybes iš valstybės biudžeto gautas ir nepanaudotas BDK gražinti Finansų ministerijai. Atkreipiame dėmesį, kad valstybės biudžeto BDK savivaldybių biudžetams nėra tikslinės paskirties lėšos (kurias, nepanaudotas arba panaudotas ne pagal paskirtį, vadovaujantis Biudžeto sandaros įstatymu, reikia gražinti į valstybės biudžetą), t. y. jos neskiriamos konkrečioms funkcijoms atlikti ar išlaidoms finansuoti. Vadovaujantis Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymu¹⁸, savivaldybių biudžetams numatomos reikiamo dydžio valstybės biudžeto BDK, kurios skiriamos dėl Seimo ar Vyriausybės priimtų sprendimų atsirandantiems savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų pokyčiams kompensuoti, t. y. savivaldybės biudžeto pajamos ateinantiems biudžetiniams metams palyginamosiomis sąlygomis neturi mažėti, o

¹⁸ Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas, 1997-07-02 Nr. VIII-385 (2001-10-23 įstatymo Nr. IX-566 redakcija, su pakeitimais ir papildymais), 5 str. 3 d., 12 str. 1 d.

jeigu jos mažėja, tada tam mažėjimui kompensuoti skiriama valstybės biudžeto BDK. Šios kompensacijos savivaldybėms pervedamos kas ketvirtį lygiomis dalimis. Savivaldybės iš valstybės biudžeto gautas BDK pripažįsta pajamomis ir naudoja išlaidoms finansuoti, atsižvelgdamos į savivaldybių tarybų patvirtintus savivaldybių biudžetus. Galiojantys teisės aktai nenumato prievolės savivaldybėms atsiskaityti už valstybės biudžeto BDK panaudojimą, t. y. nėra sukurtų atsiskaitymo už panaudotas lėšas ir kontrolės mechanizmų. Taigi nėra aišku, kaip praktikoje bus įgyvendinta 2013 metų biudžeto projekto nuostata, įpareigojanti savivaldybes grąžinti nepanaudotas BDK.

1.4. Projekto atitiktis fiskalinės drausmės taisyklėms

Į 2013 metų biudžeto projekte suplanuotų 223,3 mln. Lt valstybės biudžeto asignavimų prieaugį, kuris pagal Fiskalinės drausmės įstatyme nurodytą fiskalinės drausmės taisyklę negali viršyti 223,5 mln. Lt, neįskaičiuota 128 mln. Lt valstybės biudžeto išlaidų.

Kadangi kartu su 2013 m. biudžeto projektu nepateikta informacija apie formuojamą valdžios sektoriaus balanso rodiklį, negalime patvirtinti, ar suplanuoti valstybės biudžeto asignavimai ir pajamos užtikrina (ir keliais procentiniais punktais nuo BVP) valdžios sektoriaus balanso rodiklio pagerėjimą.

Valdžios sektoriui priskirtų subjektų sąrašas nėra išsamus, o tai gali turėti įtakos valdžios sektoriaus balanso rodiklio dydžiui.

Į 2013 metų biudžeto projekte suplanuotų valstybės biudžeto asignavimų prieaugį neįskaičiuota dalis valstybės biudžeto išlaidų. Fiskalinės drausmės įstatyme yra nustatytos fiskalinės drausmės taisyklės¹⁹, kurios turėtų užtikrinti ilgalaikį valdžios sektoriaus²⁰ finansų tvarumą ir stabilią ūkio plėtrą. Įstatymas nustato, kad jeigu paskutinių penkerių pasibaigusių kalendorinių metų statistinių valdžios sektoriaus balanso rodiklių²¹, 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 asignavimų²² prieaugiui (procentais) taikomas apribojimas – šis prieaugis negali viršyti 1/2 paskutinių penkerių pasibaigusių biudžetinių metų valstybės biudžeto pajamų²³ vidutinio metinio prieaugio procentais. Atsižvelgiant į tai, kad 2013 metų biudžeto projekto rengimo metu paskutinių penkerių pasibaigusių kalendorinių metų (2007–2011) statistinių valdžios sektoriaus balanso

¹⁹ Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas, 2007-11-08 Nr. X-1316 (su pakeitimais ir papildymais), 3 str.

²⁰ 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.

²¹ Valdžios sektoriaus deficitas (grynasis skolinimasis) arba perteklius (grynasis skolinimas) pagal Europos sąskaitų sistemą ESS'95.

²² Be Europos Sąjungos finansinės paramos lėšų.

²³ Be Europos Sąjungos finansinės paramos lėšų.

rodiklių aritmetinis vidurkis buvo deficitas, dėl to 2013 metų valstybės biudžete tvirtinamų asignavimų (be Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų) prieaugis negali viršyti 1,2 proc.²⁴, tai sudarytų 223,5 mln. Lt. Pažymime, kad 2013 metų biudžeto projekte numatytų valstybės biudžeto asignavimų²⁵ prieaugis, palyginti su 2012 m., sudaro 223,3 mln. Lt, t. y. neviršija jam taikomų apribojimų, tačiau įvertinus 128 mln. Lt valstybės biudžeto išlaidų (palūkanoms už skolinius įsipareigojimus, Europos investicijų banko kapitalo didinimui ir Lietuvos atstovavimui teismuose), kurios nėra, o turi būti įskaitytos į valstybės biudžeto asignavimus (plačiau Išvados 4.1 poskyryje), šis prieaugis viršytų apribojimus.

Fiskalinės drausmės įstatymas nurodo, kad apribojimas asignavimų prieaugiui netaikomas, jeigu tenkinama bent viena iš minėto įstatymo 3 straipsnio 3 dalyje nurodytų trijų sąlygų, viena iš jų – jeigu suplanuoti valstybės biudžeto asignavimai ir pajamos užtikrins valdžios sektoriaus balanso rodiklio pagerėjimą, sudarantį ne mažiau kaip 1,0 procentinio punkto BVP to meto kainomis. Finansų ministerijos teigimu, Fiskalinės drausmės įstatymas neįpareigoja vertinti sąlygų tenkinimą/netenkinimą, jeigu valstybės biudžeto projekte suplanuotų asignavimų prieaugis nepažeidžia jam nustatyto apribojimo, todėl vertinimo neatliko. Atsižvelgiant į tai, kad parengtas biudžeto projektas nėra galutinis, ir po svarstymų Seime suplanuotų asignavimų dydis gali keistis (yra galimybė, kad jų prieaugis viršys leistiną dydį), todėl svarbu žinoti, ar Vyriausybės parengtame ir Seimui pateiktame valstybės biudžeto projekte suplanuoti valstybės biudžeto asignavimai ir pajamos užtikrina (ir jei taip, tai keliais procentiniais punktais) valdžios sektoriaus balanso rodiklio pagerėjimą.

Kaip minėjome, kartu su 2013 metų biudžeto projektu nepateikta informacija apie formuojamą valdžios sektoriaus balanso rodiklį (ir jo dydį pagal subsektorius), todėl Valstybės kontrolė negali įvertinti, ar tenkinama (netenkinama) Fiskalinės drausmės įstatyme numatyta sąlyga – ar suplanuoti valstybės biudžeto asignavimai ir pajamos užtikrina valdžios sektoriaus balanso rodiklio pagerėjimą, sudarantį ne mažiau kaip 1,0 procentinio punkto BVP to meto kainomis.

Vyriausybės išvada – 2013 metų biudžeto projektu įgyvendinamos visos Europos Sąjungos Ministrų Tarybos rekomendacijos. Vadovaujantis Fiskalinės drausmės įstatymu²⁶, 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.

²⁴ T. y., ½ 2007–2011 m. valstybės biudžeto pajamų vidutinio metinio prieaugio procentais – 2,4 proc.

²⁵ Be Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų.

²⁶ Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas, 2007-11-08 Nr. X-1316 (su pakeitimais ir papildymais), 3 str. 4 d. 2 p.

Vyriausybė 2012 m. spalio 24 d. patvirtino Išvadą dėl 2013 metų biudžeto projekto atitikties Europos Sąjungos Ministrų Tarybos rekomendacijai²⁷. Vyriausybė pažymi, kad 2013 metų biudžeto projekto įgyvendinimas vertinamas kaip visų Tarybos rekomendacijų²⁸ 2013 metams įgyvendinimas. Išvadoje teigiama, kad 2013 metų biudžeto projektas atitinka Fiskalinės drausmės įstatymą, kuriame apribojamas valdžios sektoriaus išlaidų augimas, o tolesnis šio įstatymo laikymasis užtikrins tinkamą struktūrinį koregavimą. Dėl to, kad 2012 metais yra Seimo rinkimai, Vyriausybė nesiūlo nuo 2013 m. įvesti naujų mokesčių (pvz., būsto ir aplinkos, įskaitant automobilių mokesčius). Vykdydama Tarybos rekomendaciją dėl fiskalinės sistemos stiprinimo, Vyriausybė pateikė Seimui Biudžeto sandaros įstatymo pakeitimo projektą²⁹ (spalio 16 d. Seimas šį projektą priėmė) ir Stabilizuojamosios biudžeto politikos įstatymo ir su juo susijusių įstatymų projektus³⁰.

Valdžios sektoriui priskirtų subjektų sąrašas nėra išsamus, o tai gali turėti įtakos valdžios sektoriaus balanso rodiklio dydžiui. Vadovaujantis 2011/85/ES direktyvos 3 straipsnio 1 dalimi, valstybės narės turi įdiegti nacionalines viešojo sektoriaus apskaitos sistemas, kurios visapusiškai ir nuosekliai aprėptų visus valdžios sektoriaus subsektorius ir kuriose būtų visa informacija, reikalinga norint kaupimo principu rinkti duomenis, kad būtų galima parengti duomenis, pagrįstus ESS 95 standartu. Šioje direktyvoje vartojamo valdžios sektoriaus subsektorių termino apibrėžtis nustatyta Europos Sąjungos Tarybos 1996 m. birželio 25 d. Reglamente (EB) Nr. 2223/96 „Dėl Europos nacionalinių ir regioninių sąskaitų sistemos Bendrijoje“³¹ (toliau – Reglamentas (EB) Nr. 2223/96).

Lietuvos statistikos departamentas, vadovaudamasis nustatyta tvarka³², priskiria ūkio subjektus instituciniams sektoriams ir subsektoriams ir savo tinklalapyje (kartu su kita informacija) skelbia Ūkio subjektų, priskiriamų valdžios instituciniam sektoriui, sąrašą (sąrašas atnaujinamas vieną kartą per metus), kuriuo vadovaujantis skaičiuoja pagrindinius valdžios sektoriaus rodiklius (deficitą, skolą, pajamas, išlaidas ir kt.).

Lietuvoje viešojo sektoriaus apskaitos sistema, apie kurią kalba 2011/85/ES direktyva, reglamentuota Buhalterinės apskaitos įstatyme³³. Vadovaudamiesi šiuo įstatymu, visi viešojo

²⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012-10-24 nutarimas Nr. 1282 „Dėl Išvados dėl Lietuvos Respublikos 2013 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto atitikties Europos Sąjungos Tarybos rekomendacijai“.

²⁸ 2012 m. liepos 10 d. ES Tarybos rekomendacija Nr. 2012/C 219/16 dėl Lietuvos 2012 m. nacionalinės reformų programos su Tarybos nuomone dėl 2012–2015 m. Lietuvos konvergencijos programos.

²⁹ Biudžeto sandaros įstatymo 1, 2, 3, 8, 10, 14, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 30, 31, 32, 33, 35, 37 straipsnių, penktojo skirsnio pavadinimo pakeitimo, Įstatymo papildymo šeštuoju skirsniu ir priedu bei 16 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymo projektas, 2012-06-21 Nr. XIP-4582.

³⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012-10-03 nutarimas Nr. 1202 „Dėl Lietuvos Respublikos stabilizuojamosios biudžeto politikos įstatymo ir su juo susijusių įstatymų ir Lietuvos Respublikos Seimo nutarimo projektų pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui“.

³¹ A priedas 2.70–2.74 punktai.

³² Patvirtinta Lietuvos statistikos departamento generalinio direktoriaus 2011-12-02 įsakymu Nr. DĮ-255.

³³ Lietuvos Respublikos buhalterinės apskaitos įstatymas, 2001-11-06 Nr. IX-574 (su pakeitimais ir papildymais), 3 str. 5 d.

sektorius subjektai apskaitą turi tvarkyti taikydami Viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės standartus (toliau – VSAFAS). Viešojo sektoriaus subjektai yra nustatyti Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatyme³⁴ (įstatymo pakeitimo projekte siūloma padidinti tokių subjektų skaičių³⁵), o jų sąrašas pateiktas 2011 metų konsolidavimo schemeje³⁶. Atkreipiame dėmesį, kad ne visi 2011 metų konsolidavimo schemeje nurodyti viešojo sektoriaus subjektai³⁷ yra įtraukti į Lietuvos statistikos departamento skelbiamą valdžios instituciniam sektoriui priskirtų subjektų sąrašą³⁸.

Atsižvelgiant į išdėstytus dalykus darytina išvada, kad ne visi ūkio subjektai, atitinkantys nustatytus kriterijus, yra priskirti valdžios instituciniam sektoriui, todėl ir Lietuvos statistikos departamento skelbiami duomenys apie šio sektoriaus rodiklius nėra visiškai tikslūs.

³⁴ Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas, 2007-06-26 Nr. X-1212 (su pakeitimais ir papildymais), 2 str. 22 d.

³⁵ Viešojo sektoriaus subjektams taip pat priskirti: viešojo sektoriaus subjektų kontroliuojamas programų ir projektų, finansuojamų iš valstybės biudžeto, įskaitant Europos Sąjungos finansinės paramos, tarptautinės finansinės paramos ir kitas lėšas, administravimo funkcijas atliekančias įstaigas, kurioms galimybė šias lėšas gauti numatyta jų veiklos sričių reglamentuojančiuose įstatymuose ir kituose teisės aktuose ir kurių teisinė forma yra viešoji įstaiga; viešąją įstaigą Lietuvos nacionalinį radiją ir televiziją.

³⁶ Patvirtinta Lietuvos Respublikos finansų ministro 2011-03-17 įsakymu Nr. 1K-092 „Dėl Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus subjektų grupių finansinėms ataskaitoms konsoliduoti sudėties ir atsakingų už konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkinių rengimą viešojo sektoriaus subjektų patvirtinimo“ (2012-02-01 įsakymo Nr. 1K-028 redakcija).

³⁷ Pvz.: Biudžetinė įstaiga Šilutės dienos paslaugų centras; Nacionalinės teismų administracijos mokymo centras; Prienų Justino Marcinkevičiaus viešoji biblioteka; Viešoji įstaiga Akmenės rajono greitosios medicinos pagalbos centras; Vilniaus „Versmės“ vidurinė mokykla; Jonavos suaugusiųjų švietimo centras; Mažeikių „Ateities“ pradinė mokykla, ir kt.

³⁸ Lietuvos statistikos departamento skelbiami duomenys. Šaltinis – Ūkio subjektų, priskiriamų valdžios instituciniam sektoriui, sąrašas 2012 m. sausio 1 d. [Žiūrėta 2012-10-16] Prieiga per internetą <http://www.stat.gov.lt/lt/pages/view/?id=1773>.

2. Valstybės biudžeto pajamų prognozavimo vertinimas

2.1. Valstybės biudžeto pajamų prognozės

Finansų ministerijos taikoma mokesčių pajamų prognozavimo metodika ir procedūros nereglamentuotos.

2013 m. į valstybės biudžetą planuojama gauti 133,8 mln. Lt daugiau pajamų³⁹, nei suplanuota 2012 m.

Vertinimo apribojimai. Finansų ministerijos taikoma mokesčių pajamų prognozavimo metodika ir procedūros nėra reglamentuotos, todėl audito metu nevertinome prognozavimo procesų organizavimo ir prognozavimo metodų patikimumo. Atkreipiame dėmesį, kad 2011 m. pabaigoje priimtoje 2011/85/ES direktyvoje numatyta, kad valstybės narės viešai skelbia fiskalinio planavimo tikslais parengtų oficialių makroekonominių ir biudžeto prognozių metodiką, prielaidas ir atitinkamus parametrus, kuriais tos prognozės pagrįstos.

Biudžeto pajamų tendencijų ir struktūros apžvalga. 2013 m. į valstybės biudžetą planuojama gauti 18 150,0 mln. Lt pajamų (be Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų), t. y. 0,7 proc. (133,8 mln. Lt) daugiau, negu suplanuota 2012 m. Numatoma, kad pajamų iš mokesčių į valstybės biudžetą 2013 m. turėtų įplaukti 6 proc. daugiau, o kitų pajamų (įskaitant pajamas iš sandorių, susijusių su materialiuoju ir nematerialiuoju turtu ir finansinių įsipareigojimų prisiėmimu) – 34 proc. mažiau, negu 2012 m. Planuojama, kad 2013 m. pajamos iš mokesčių sudarys 91,4 proc. valstybės biudžeto pajamų, t. y. 4,5 procentinio punkto daugiau, negu numatyta 2012 m. (žr. 3 lentelę).

Planuojama, kad 87,9 proc. valstybės biudžeto pajamų sudarys pajamos iš keturių pagrindinių mokesčių – pridėtinės vertės mokesčio (toliau – PVM), akcizų, pelno mokesčio ir gyventojų pajamų mokesčio (toliau – GPM). Informacija apie kartu su 2013 metų biudžeto projektu teikiamų teisės aktų pakeitimų įtaką (poveikį) valstybės biudžeto pajamoms yra pateikta šių teisės aktų pakeitimų projektų aiškinamuosiuose raštuose. Atkreipiame dėmesį, kad informacija apie numatomus valstybės biudžeto netekimus 2013 m. dėl tęstinių PVM, GPM ir pelno mokesčio lengvatų kartu su 2013 metų biudžeto projektu nepateikta.

³⁹ Neįskaitant ES ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų.

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

Rodikliai	2012 m.				2013 m. projektas		Palyginimas su 2012 m. planu	
	Planas (mln. Lt)	Dalis VB pajamose (proc.)	Faktas** (proc.)	Numatoma (mln. Lt)	(mln. Lt)	Dalis VB pajamose (proc.)	(mln. Lt)	(proc.)
Mokesčiai	15 647,8	86,9	74,0	-	16 587,1	91,4	+ 939,3	+6,0
Iš jų pagrindiniai mokesčiai:	15 002,9	83,3	73,9	-	15 949,7	87,9	+ 946,8	+6,3
<i>GPM</i>	1 462,0	8,1	75,0	1 511,5	1 758,7	9,7	+296,7	+20,3
<i>PM</i>	1 227,3	6,8	61,2	1 208,8	1 280,8	7,1	+53,5	+4,4
<i>PVM</i>	8 929,2	49,6	76,2	8 889,2	9 355,6	51,5	+426,4	+4,8
<i>Akcizai</i>	3 384,4	18,8	72,0	3 377,3	3 554,6	19,6	+170,2	+5,0
Iš jų kiti mokesčiai	644,9	3,6	75,4	-	637,4	3,5	-7,5	-1,2
Kitos pajamos (įskaitant pajamas iš turto ir finansinių įsipareigojimų prisiėmimo)	2 368,4	13,1	47,7	-	1 562,9	8,6	-805,5	-34,1
Iš viso VB pajamų	18 016,2	100	71,1	-	18 150,0	100	+133,8	+0,7

* Be Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų.

** Metinio vykdymo 2012-10-01 duomenys.

Šaltinis – Finansų ministerija ir Valstybės kontrolė.

2.1.1. Pridėtinės vertės mokestis

2013 m. pajamų iš PVM į valstybės biudžetą prognozuojama gauti 466,4 mln. Lt daugiau, negu numatoma gauti 2012 m.

Kadangi pajamos iš PVM auga (ir numatoma, kad augs) lėčiau nei galutinio vartojimo išlaidos, didės PVM nepriemoka ir netekimai dėl lengvatinių tarifų taikymo, todėl manome, kad 2013 m. PVM pajamų prognozė yra optimistinė.

Didžiausią nacionalinio ir valstybės biudžeto pajamų dalį sudaro pajamos iš PVM. Planuojama, kad 2013 m. šių pajamų bus gauta 9 355,6 mln. Lt, t. y. 466,4 mln. Lt daugiau, negu numatoma gauti 2012 m. (8 889,2 mln. Lt). PVM pajamos sudarys 51,5 proc. valstybės biudžeto pajamų⁴⁰, t. y. šio mokesčio dalis valstybės biudžete padidės 1,9 procentinio punkto.

PVM surinkimo tendencijos. Finansų ministerijos skaičiavimais, 2012 m. PVM surinkimo planas bus įvykdytas 99,6 proc., į valstybės biudžetą gali būti negauta apie 40 mln. Lt planuotų pajamų. Per pirmus tris šių metų ketvirčius metinis planas įvykdytas 76,2 proc., 9 mėnesių planas neįvykdytas – negauta 56,4 mln. Lt planuotų PVM pajamų.

⁴⁰ Neįskaitant ES ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų.

PVM prognozė. 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. Modelio mokestinės bazės skaičiavimui naudojamas elastingumo koeficientas⁴¹. Finansų ministerija, apskaičiuodama 2013 m. PVM mokestinę bazę, taikė 1,13 elastingumo koeficientą, t. y. ministerija prognozuoja, kad PVM mokestinė bazė augs sparčiau (7,2 proc.) negu galutinio vartojimo išlaidos (6,4 proc.). Faktiniai 2012 m. I pusmečio duomenys apie BVP ir galutinio vartojimo išlaidų dydžius rodo, kad galutinio vartojimo išlaidos auga lėčiau nei prognozuoja Finansų ministerija. Jeigu tokios tendencijos išliks ir ateityje, 2013 m. gali nepavykti surinkti prognozuojamų pajamų.

PVM permokos (skirtumo), nepriemokos ir netekimų dėl lengvatų pokyčiai. Finansų ministerija prognozuoja, kad 2012 m. PVM permoka (skirtumas), palyginti su 2011 m., padidės 150 mln. Lt ir bus 831 mln. Lt, o per 2013 m. sumažės 100 mln. Lt (žr. 4 lentelę). Faktiniai duomenys rodo, kad PVM permoka (skirtumas) per 2012 m. devynis mėnesius padidėjo beveik 4 kartus⁴² (568 mln. Lt), nei prognozuoja Finansų ministerija. Pažymėtina, kad PVM permoka (skirtumas) laikinai didina valstybės biudžeto pajamas.

4 lentelė. PVM permokos (skirtumo), nepriemokos ir valstybės biudžeto netekimų dėl lengvatų duomenys

Rodiklio pavadinimas	2010 m. faktas (gruodžio 31 d.)	2011 m. faktas (gruodžio 31 d.)	2012 m. prognozė* (gruodžio 31 d.)	2012 m. faktas (2012 m. rugsėjo 30 d.)	2013 m. prognozė* (gruodžio 31 d.)
PVM nepriemoka, mln. Lt	1 109,5	1 003,9	1 004,0	1 180,3	854,0
PVM permoka (skirtumas), mln. Lt	475,1	680,8	831,0	1 249,2	731,0
Netekimai, mln. Lt ⁴³	158,6	199,5	193,3	nėra duomenų	281,1

* 2012-10-01 duomenys.

Šaltinis – Finansų ministerija, Valstybinė mokesčių inspekcija.

Finansų ministerija prognozuoja, kad 2012 m. PVM nepriemoka nesikeis, o 2013 m. sumažės 150 mln. Lt. Faktiniai duomenys rodo, kad PVM nepriemoka nuo 2012 m. pradžios didėja (per devynis šių metų mėnesius ji padidėjo 176,3 mln. Lt), todėl Finansų ministerijos prognozė, kad PVM nepriemoka per 2013 m. sumažės iki 854,0 mln. Lt, yra pernelyg optimistinė. Prognozei nepasitvirtinus, neigiamas poveikis 2013 m. PVM pajamoms bus didesnis, nei prognozuojama.

Didžiausią valstybės biudžeto PVM pajamų netekimų dalį (68 proc.) sudaro netekimai dėl lengvatinio 9 proc. PVM tarifo, taikomo šilumos ir karšto vandens tiekimui (1 pav.). Šį tarifą, kartu

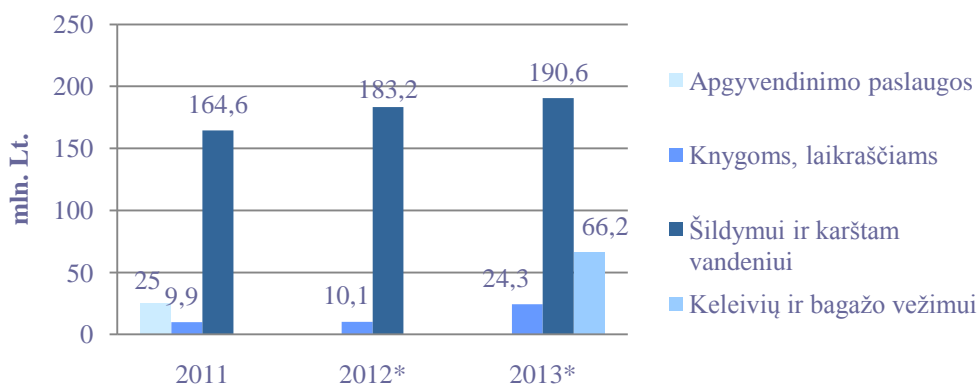
⁴¹ Modelio mokestinės bazės pokyčio ir galutinio vartojimo išlaidų pokyčio santykis.

⁴² VMI administruojamų nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo apžvalga, 2012 m. I-III ketvirčiai.

⁴³ Neįskaitant netekimų dėl lengvatinio tarifo kompensuojamiems vaistams ir medicinos pagalbos priemonėms.

su lengvatiniu 5 proc. tarifu kompensuojamiesiems vaistams ir medicinos pagalbos priemonėms, siūloma⁴⁴ pratęsti iki 2014 m.

1 pav. Valstybės biudžeto netekimai dėl PVM lengvatų⁴⁵



*2012 m. numatomi duomenys, 2013 m. prognozuojami duomenys.

Šaltinis – Finansų ministerija.

Nuo 2013 m. pradžios įsigalios naujos PVM lengvatos keleivių vežimo ir keleivių bagažo vežimo paslaugoms, dėl kurių, Finansų ministerijos skaičiavimais, bus negauta apie 66,2 mln. Lt PVM pajamų. Be galiojančių lengvatų knygoms ir kitiems neperiodiniams leidiniams, nuo 2013 m. įsigalios lengvatos laikraščiams, žurnalams ir kitiems periodiniams leidiniams (išskyrus įstatyme nustatytas išimtis)⁴⁶, dėl šių lengvatų prognozuojami 24,3 mln. Lt PVM pajamų netekimai. Nuo 2013 m. taip pat įsigalios lengvatos neįgalųjų techninės pagalbos priemonėms ir jų remontui. Koks prognozuojamas šių lengvatų poveikis valstybės biudžeto pajamoms, Finansų ministerija nepateikė.

2.1.2. Akcizai

2013 m. į valstybės biudžetą akcizų pajamų prognozuojama gauti 177,3 mln. Lt daugiau, negu numatoma gauti 2012 m. Finansų ministerija daugiau akcizų pajamų prognozuoja gauti dėl padidintų tarifų tabako gaminiams ir dyzelinui.

Atsižvelgdami į ankstesnių metų akcizų pajamų planų nevykdymą ir šešėlinės ekonomikos poveikį, manome, kad 2013 m. akcizų pajamų prognozė yra optimistinė.

Akcizų pajamų prognozė. Prognozuojama, kad 2013 m. iš akcizų bus gauta 3 554,6 mln. Lt pajamų, t. y. 177,3 mln. Lt (5,2 proc.) daugiau, negu numatoma gauti 2012 m. (3 377,3 mln. Lt). Šios pajamos sudarys 20 proc. visų valstybės biudžeto pajamų. Didžiąją dalį (54 proc.) pajamų iš akcizų sudarys pajamos už energetinius produktus, iš kurių daugiausia pajamų

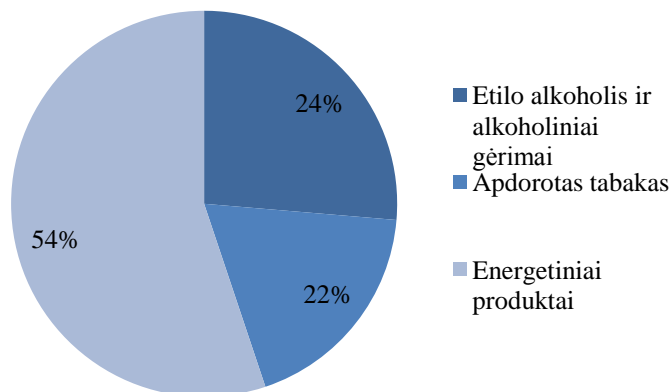
⁴⁴ Kartu su 2013 metų biudžeto projektu teikiamas Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės mokesčio įstatymo 19, 31, 32, 60, 64, 71, 80, 81, 91 straipsnių ir 1 priedo pakeitimo įstatymo projektas, 2012-10-17 Nr. XIP-4919.

⁴⁵ Neįskaitant netekimų dėl lengvatinio tarifo kompensuojamiesiems vaistams ir medicinos pagalbos priemonėms.

⁴⁶ Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės mokesčio įstatymo 19 straipsnio papildymo ir pakeitimo įstatymas, 2012-06-29 Nr. XI-21.

(apie 1 267,0 mln. Lt) planuojama gauti iš akcizų už gazolius. Už etilo alkoholį ir alkoholinius gėrimus numatoma gauti apie 841,8 mln. Lt (24 proc. visų pajamų), už apdorotą tabaką – apie 772,3 mln. Lt (iš jų 757,1 mln. Lt už cigaretes) akcizo pajamų (2 pav.).

2 pav. Planuojamos gauti pajamos iš akcizo mokesčio



Šaltinis – Finansų ministerija.

Akcizų pajamų surinkimo tendencijos. Finansų ministerija numato, kad 2012 m. į valstybės biudžetą bus gauta 3 377,3 mln. Lt akcizų pajamų (plano vykdymas apie 99,8 proc.) – gali būti negauta apie 7 mln. Lt. Faktiniai duomenys rodo, kad šių metų devynių mėnesių pajamų surinkimo užduotis įvykdyta (gauta 3,6 mln. Lt viršplaninių pajamų), tačiau metinės užduoties vykdymas – 72 proc., todėl tikėtina, kad 2012 m. planas gali būti neįvykdytas.

Pastarųjų metų duomenys apie nevykdomas akcizų pajamų surinkimo užduotis patvirtina, kad šios pajamos prognozuotos pernelyg optimistiškai (5 lentelė).

5 lentelė. Duomenys apie akcizų pajamų planų vykdymą

Laikotarpis	Patvirtintas rodiklis	Faktinės pajamos	Plano vykdymas	
			mln. Lt	proc.
2008 m.	3 520,2	3 354,1	-166,2	95,3%
2009 m.	3 268,8	3 258,2	-10,7	99,7%
2010 m.	3 257,4	3 036,5	-220,9	93,2%
2011 m.	3 476,5	3 178,2	-298,2	91,4%
2012 m. *	3 384,4	3 377,3	-7,1	99,8%

* Numatomi vykdymo duomenys.

Šaltinis – Finansų ministerija.

Duomenys apie akcizų pajamų tendencijas pagal akcizinių prekių grupes pateikiami 6 lentelėje.

6 lentelė. Pajamos iš akcizų pagal akcizinių prekių grupes

Akcizinių prekių grupė	2012 m. (numatoma)	2012 m. (gauta per 1-9 mėn.)	2012 m. prognozės vykdymas (proc.)	2013 m. (projektas)	Pokytis, lyginant su 2012 m. (proc.)
	(mln. Lt)				
Vynai ir kiti fermentuoti gėrimai bei tarpiniai produktai	105,0	80,7	76,9	105,9	+0,9
Etilo alkoholis	563,6	414,4	73,5	568,4	+0,9
Natūrinis alus	165,9	123,0	74,1	167,5	+1,0
Cigaretės	706,4	502,7	71,2	757,1	+7,2
Rūkomasis tabakas, cigarai, cigarilės	13,7	8,2	59,9	15,1	+10,2
Variklių benzinas	499,9	357,7	71,6	489,9	-2,0
Gazoliai	1 139,1	819,0	71,9	1 267,0	+11,2
Suskystintos automobilių dujos	164,1	111,9	68,2	164,1	-
Akmens anglis, koksas, lignitas	2,9	2,0	70,0	2,9	-
Kiti energetiniai produktai	4,7	8,0	170,2	4,7	-
Elektros energija	12,0	8,8	73,3	12,0	-
Iš viso	3 377,3	2 436,4	72,1	3 554,6	+5,2

Šaltinis – Finansų ministerija.

Finansų ministerija 2013 m. prognozuoja didesnę akcizų pajamų prieaugį tik tabako gaminių (7,2 proc.) ir gazolių (11,2 proc.) prekių grupėse ir nežymų prieaugį (1 proc.) – alkoholinių gėrimų grupėje. Prognozuojamas akcizų pajamų prieaugis susijęs su numatomu akcizų tarifų didinimu cigaretėms, cigarams ir cigarilėms, kitam rūkomajam tabakui ir akcizų tarifo didinimu dyzelinui.

Tarifų didinimo įtaka pajamoms. Kartu su 2013 metų biudžeto projektu teikiamas Akcizų įstatymo pakeitimo projektas⁴⁷, kuriuo nuo 2013 m. kovo 1 d. siūloma padidinti akcizo tarifą cigaretėms⁴⁸ (dėl to cigarečių pakelis vidutiniškai pabrangtų apie 0,3 Lt), tokiu būdu palaiapsniui numatoma siekti Europos Sąjungos teisės aktuose numatyto minimalaus tarifo. Siekiant išvengti pakeičiamumo efekto, įstatymo pakeitimo projekte taip pat siūloma proporcingai didinti akcizų tarifą cigarams ir cigarilėms⁴⁹ (dėl to šių produktų pigiausios kategorijos pakelis pabrangtų apie 0,16 Lt). Nuo 2013 m. įsigalios Akcizų įstatymo 31 str. 2 d. pakeitimas⁵⁰, kuriuo bus padidintas akcizo tarifas rūkomajam tabakui⁵¹. Padidinus akcizų tarifus tabako produktams, Finansų ministerijos skaičiavimais, į valstybės biudžetą papildomai būtų gauta apie 19 mln. Lt.

⁴⁷ Lietuvos Respublikos akcizų įstatymo 30, 31, 37 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas, 2012-10-16 Nr. XIP-4921.

⁴⁸ Specifinį elementą siūloma didinti 8 litais (nuo 140 Lt iki 148 Lt), už 1000 cigarečių, kartu nustatant, kad minimalus kombinuotas akcizų tarifas būtų ne mažesnis kaip 244 Lt (šiuo metu – ne mažesnis kaip 232 Lt).

⁴⁹ Iki 88 Lt už kilogramą (šiuo metu – 84 Lt už kilogramą).

⁵⁰ Lietuvos Respublikos akcizų įstatymo 3, 9, 10, 15, 16, 18, 19, 21, 30, 31, 37, 43 straipsnių ir 3 priedo pakeitimo ir įstatymo papildymo 58¹ straipsnių įstatymas, 2010-11-30 Nr. XI-1185, 10 str.

⁵¹ Akcizo tarifas rūkomajam tabakui didinamas iki 163 Lt už kilogramą produkto (buvo – 139 Lt).

Įgyvendinant Europos Sąjungos Tarybos direktyvos⁵² nuostatas, nuo 2013 m. taip pat numatoma padidinti akcizų tarifą gazoliams⁵³, dėl to, Finansų ministerijos skaičiavimais, į valstybės biudžetą turėtų papildomai įplaukti apie 94 mln. Lt. Ministerija prognozuoja, kad akcizais apmokestinamų prekių realizacijos apimtys 2013 m. didės nežymiai: alkoholinių gėrimų – iki 1 proc., tabako gaminių – nuo 1,5 iki 2,2 proc., dyzelino – 2 proc. Taigi beveik visą prognozuojamų akcizų pajamų prieaugį tikimasi gauti padidinus akcizų tarifus tabako gaminiams ir dyzelinui.

Pažymėtina, kad akcizų tarifų didinimas visada susijęs su šių prekių realizacijos apimčių mažėjimo rizika. Dėl padidinto akcizų tarifo brangstant prekėms, mažėja jų įperkamumas⁵⁴. Dėl akcizais apmokestinamų prekių kainų skirtumo kaimyninėse valstybėse (Rusijoje, Baltarusijoje) dalis akcizais apmokestinamų prekių į šalies rinką patenka nelegaliai. Lietuvos laisvosios rinkos instituto 2012 m. atlikto tyrimo duomenimis, šešėlinė ekonomika Lietuvoje sparčiai augo nuo 2008 m. ir 2010 m. sudarė 28 proc. šalies BVP, per 2011–2012 m. šešėlinė ekonomika sumažėjo iki 26 proc. BVP.

Atsižvelgdami į ankstesnių metų neigiamas akcizų pajamų surinkimo tendencijas, šešėlinės ekonomikos poveikį, manome, kad 2013 m. akcizų pajamų prognozė yra optimistinė.

2.1.3. Pelno mokestis

2013 m. prognozuojama gauti pelno mokesčio 72 mln. Lt daugiau, nei numatoma gauti 2012 m. Atsižvelgdami į šių metų pelno mokesčio pajamų plano vykdymą ir teigiamus įmonių pelningumo ir apmokestinamojo pelno pokyčius, manome, kad pajamų iš pelno mokesčio prognozė 2013 m. yra tikėtina.

Pelno mokesčio surinkimo tendencijos. Finansų ministerija numato, kad 2012 m. į valstybės biudžetą įplauks 1 208,8 mln. Lt pelno mokesčio, t. y. 1,5 proc. mažiau nei planuota (1 227,3 mln. Lt). Atnaujinus ekonominės raidos scenarijų nominalaus BVP augimo 2012 m. prognozė iš 9 proc. pakeista į 4 proc., todėl Finansų ministerijai skaičiuojant 2013 m. pelno mokesčio prognozė teko mažinti numatomą 2012 m. pelno mokesčio prievolės dydį, kuris daro tiesioginę įtaką 2013 m. prognozuojamam mokesstinės prievolės dydžiui. Nepasitvirtino ir ministerijos ankstesnių metų prognozės dėl avansinių mokėjimų dalies 2012 m. pelno mokesčio pajamose.

⁵² 2004 m. balandžio 29 d. Tarybos direktyva 2004/74/EB iš dalies keičianti Direktyvos 2003/96/EB nuostatas dėl tam tikrų valstybių narių teisės prašyti laikinai atleisti nuo energetikos produktams ir elektros energijai nustatytų mokesčių ar sumažinti apmokestinimo lygį.

⁵³ Iki 1 140 Lt už 1000 litrų produkto (buvo – 1 043 Lt).

⁵⁴ Laisvosios rinkos instituto 2012 m. atlikto tyrimo duomenimis, sunkiausiai akcizinės prekės iš ES šalių įperkamos Bulgarijoje, Lietuvoje ir Rumunijoje (Šaltinis: Lietuvos šešėlinė ekonomika [Žiūrėta 2012-10-23], prieiga per internetą: http://www.lrinka.lt/index.php/analitiniai_darbai/lietuvos_seseline_ekonomika_2012_1/6730).

Per šių metų sausio–spalio mėnesius į valstybės biudžetą šio mokesčio gauta 1 111,1 mln. Lt, t. y. metų planas (1 227,3 mln. Lt) įvykdytas 90,5 proc. Paprastai per sausio–spalio mėnesius į valstybės biudžetą surenkama apie 80–86 proc. metinės pelno mokesčio sumos (palyginimui – per 2011 m. sausio–spalio mėnesius gauta 80,4 proc. metinių pajamų).

Pelno mokesčio mokėjimo terminas⁵⁵ yra ateinančių metų spalio 1 diena. Valstybinės mokesčių inspekcijos duomenimis⁵⁶, mokėtinas pelno mokestis už 2011 m. – 1 310,0 mln. Lt. Finansų ministerijos vertinimu, už 2011 m. avansu sumokėta apie 52,2 proc. metinės pelno mokesčio sumos (apie 590,0 mln. Lt), 2012 m. valstybės biudžetas turėtų gauti dar iki 720,0 mln. Lt pelno mokesčio už 2011 m. Atsižvelgiant į faktinį 2012 m. dešimties mėnesių šio mokesčio plano vykdymą (mokesčio gauta 1 111,1 mln. Lt), realu, kad šių metų pelno mokesčio pajamų planas bus įvykdytas. Valstybinės mokesčių inspekcijos duomenys taip pat nuteikia optimistiškai.

Valstybinės mokesčių inspekcijos informacija

- 2011 m. įmonių apmokestinamasis pelnas, palyginti su 2010 m., padidėjo 24,5 proc. (2 022,3 mln. Lt), daugiausiai – apdirbamosios gamybos, didmeninės ir mažmeninės prekybos, variklinių transporto priemonių ir motociklų remonto, transporto ir saugojimo srityse⁵⁷.
- 2012 m. pelningų įmonių skaičius išaugo 15,5 proc., nuostolingų –15,4 proc. sumažėjo.

Pelno mokesčio prognozė, galiojančių lengvatų įtaka. 2013 m. į valstybės biudžetą šio mokesčio prognozuojama gauti 1 280,8 mln. Lt, t. y. 5,6 proc. (72 mln. Lt) daugiau, negu numatoma gauti 2012 m. Pelno mokesčio prognozė pagrįsta faktinių pajamų surinkimo dinamika, BVP augimo perspektyva, įvertinus Pelno mokesčio įstatyme numatytas lengvatas.

Atsižvelgiant į tai, kad vienietams, vykdančioms investicinį projektą, už mokestinį laikotarpį (nuo 2009 m.) apskaičiuotas apmokestinamasis pelnas gali būti sumažintas iki 50 proc.⁵⁸, 2013 m. pelno mokesčio pajamos priklausys ir nuo įmonių 2012 m. vykdytų investicinių projektų masto. Nuo 2008 m. prasidėjusio mokestinio laikotarpio galioja lengvata įmonėms, vykdančioms mokslinius tyrimus ir eksperimentinę plėtrą⁵⁹. Dėl to, Finansų ministerijos vertinimu, 2012 m. bus negauta apie 17 mln. Lt pelno mokesčio. 2013 m. dėl pelno mokesčio lengvatų investicijoms į technologinį atsinaujinimą, mokslinius tyrimus ir eksperimentinę plėtrą valstybės biudžetas neteks apie 120 mln. Lt.

Nuo 2012 m. pradžios įsigaliojo Pelno mokesčio įstatymo 5 straipsnio 2 dalies pakeitimai dėl lengvatinio 5 proc. pelno mokesčio tarifo taikymo tam tikras sąlygas (pakeista sąlyga)

⁵⁵ Lietuvos Respublikos pelno mokesčio įstatymas, 2001-12-20 Nr. IX-675 (su pakeitimais ir papildymais), 53 str. 1d.: Pelno mokestis ir turi būti sumokėti ne vėliau kaip iki kito mokestinio laikotarpio dešimto mėnesio pirmos dienos.

⁵⁶ VMI administruojamų nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo apžvalga. 2012 m. I-III ketvirčiai.

⁵⁷ Ten pat.

⁵⁸ Lietuvos Respublikos pelno mokesčio įstatymas, 2001-12-20 Nr. IX-675 (su pakeitimais ir papildymais), 5 str. 2 d., 46¹ str.

⁵⁹ Lietuvos Respublikos pelno mokesčio įstatymas, 2001-12-20 Nr. IX-675 (su pakeitimais ir papildymais) 17¹ str.: apskaičiuojant pelno mokesčių, sąnaudos, išskyrus ilgalaikio turto nusidėvėjimo arba amortizacijos sąnaudas, patirtos moksliniams tyrimams ir eksperimentinei plėtrai, tris kartus atskaitomos iš pajamų tuo mokestiniu laikotarpiu, kurį patiriamos, jeigu atliekami mokslinių tyrimų ir (ar) eksperimentinės plėtros darbai yra susiję su vieneto vykdoma įprastine ar numatoma vykdyti veikla, iš kurios yra arba bus uždirbamos pajamos ar gaunama ekonominė nauda.

atitinkančioms mažoms įmonėms⁶⁰. Finansų ministerijos skaičiavimais, dėl šios lengvatos 2013 m. valstybės biudžetas negaus apie 17 mln. Lt pelno mokesčio.

Nuo 2010 m. galioja pelno mokesčio lengvatos laisvųjų ekonominių zonų įmonėms, kurios atitinka Pelno mokesčio įstatyme nustatytas sąlygas. Nuo 2012 m., siekiant į laisvasias ekonomines zonas pritraukti informacinių technologijų verslo investicijų, įmonių⁶¹, kurioms gali būti taikomos Pelno mokesčio įstatymo 58 straipsnio 16 dalies 2 punkte numatytos lengvatos, ratas praplėstas. Finansų ministerija aiškinamajame rašte nenurodė numatomų valstybės biudžeto pajamų netekimų dėl šių lengvatų.

Atsižvelgdami į numatomą 2012 m. pajamų iš pelno mokesčio plano vykdymą ir teigiamus šalies įmonių pelningumo ir apmokestinamojo pelno pokyčius, manome, kad, prognozuojant pajamas iš pelno mokesčio, įvertinti pagrindiniai veiksniai, galintys turėti įtakos šių pajamų surinkimui 2013 metais.

2.1.4. Gyventojų pajamų mokestis

Remiantis Finansų ministerijos ir kitų institucijų nurodytomis prielaidomis, manome, kad 2013 m. GPM pajamos prognozuojamos atsargiai.

GPM surinkimo tendencijos. Per 2012 m. devynis mėnesius į nacionalinį biudžetą gauta 2 850,9 mln. Lt, į valstybės biudžetą – 1 096,9 mln. Lt GPM, taigi devynių mėnesių užduotis viršyta 4,9 proc., metinė užduotis įvykdyta 75 proc.

Didžiausią GPM pajamų dalį (per 85 proc.) sudaro pajamų mokestis nuo su darbo santykiais susijusių pajamų. 2012 m. nuo šių pajamų numatoma gauti 3 389,2 mln. Lt GPM (apie 86,7 proc. visų GPM pajamų). Per devynis šių metų mėnesius GPM nuo su darbo santykiais susijusių pajamų iš viso gauta 2 435,1 mln. Lt (85,4 proc.), į valstybės biudžetą pervesta 942,0 mln. Lt.

GPM prognozė. Į nacionalinį biudžetą 2013 m. prognozuojama gauti 4 116,6 mln. Lt GPM, t. y. 5,3 proc. daugiau, negu numatoma gauti 2012 m.⁶², į valstybės biudžetą – 1 758,7 mln. Lt, t. y. 16,4 proc., arba 247,2 mln. Lt daugiau, negu numatoma gauti 2012 m.⁶³ Valstybės biudžeto pajamų iš GPM dydžiui įtaką turi GPM dalis, tenkanti savivaldybių biudžetams nuo pajamų iš GPM į nacionalinį biudžetą. 2013 m. visų savivaldybių biudžetams numatoma skirti 57,28 proc. visų GPM pajamų, t. y. 4,04 procentiniais punktais mažiau nei praėjusiais metais (61,32 proc.).

⁶⁰ Vienetų (išskyrus pelno nesiekiančių), kuriuose vidutinis sąrašuose esančių darbuotojų skaičius neviršija 10 žmonių ir mokesčio laikotarpio pajamos neviršija 1 milijono litų, apmokestinamasis pelnas apmokestinamas taikant 5 procentų mokesčio tarifą, išskyrus atvejus, nustatytus 5 straipsnio 3 dalyje.

⁶¹ Laisvosios ekonominės zonos įmonė, kurioje kapitalo investicijos pasiekė ne mažesnę kaip 1 milijono eurų sumą, 6 mokesčius laikotarpius, pradedant tuo mokesčiu laikotarpiu, kurį ši investicijų suma buvo pasiekta, nemoka pelno mokesčio, o kitais 10 mokesčių laikotarpių jai taikomas 50 procentų sumažintas pelno mokesčio tarifas.

⁶² Finansų ministerija numato, kad 2012 m. į nacionalinį biudžetą bus gauta 3 907,6 mln. Lt GPM, 2012 m. numatomas plano vykdymas – 103,4 proc.

⁶³ Finansų ministerija numato, kad 2012 m. į valstybės biudžetą bus gauta 1 511,5 mln. Lt GPM, 2012 m. numatomas plano vykdymas – 103,4 proc.

2013 m. prognozuojamas nacionalinio biudžeto GPM nuo su darbo santykiais susijusių pajamų (3 586,2 mln. Lt) apskaičiuotas atsižvelgiant į:

- prognozuojamą metinio darbo užmokesčio fondo dydį, kuris priklauso nuo vidutinio darbo užmokesčio ir vidutinio sąlyginio darbuotojų skaičiaus (numatoma, kad 2013 m., lyginant su 2012 m., darbo užmokesčio fondas augs apie 4,4 proc., vidutinis mėnesinis darbo užmokestis (bruto) padidės 3,3 proc., vidutinis sąlyginis darbuotojų skaičius padidės 1,0 proc.);
- vidutinį mėnesinį neapmokestinamąjį pajamų dydį ir neapmokestinamąjį pajamų dydį vidutiniam darbo užmokesčiui (bruto) bei jų pokyčius⁶⁴ (nuo 2010 m. kasmet mažėja).

Remiantis Finansų ministerijos rugsėjo mėnesį paskelbtu ekonominės raidos scenarijumi, vidutinis mėnesinis darbo užmokestis 2013 m. turėtų padidėti 3,4 proc. (iki 2 166,2 Lt), vidutinis metinis nedarbo lygis turėtų sumažėti 1 proc. (iki 12,8 proc.). Statistikos departamento paskelbtais duomenimis, vidutinis darbo užmokestis 2012 m. antrame ketvirtyje sudarė 2 153,6 Lt⁶⁵ (buvo 58,6 Lt didesnis nei prognozuoja Finansų ministerija), nedarbo lygis – 13,3 proc. (0,5 procentinio punkto mažesnis nei prognozuoja Finansų ministerija). Kitos institucijos 2013 m. šalies nedarbo lygį prognozuoja panašų arba mažesni⁶⁶.

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. 2013 m. šių pajamų planuojama gauti 530,4 mln. Lt, t. y. beveik tiek pat, kiek ir 2012 m. (518,4 mln. Lt).

GPM pajamoms daro įtaką GPM įstatymo⁶⁷ lengvatos ir netekimai (žr. 7 lentelę). Finansų ministerija prognozuoja, kad 2013 m. apie 45 mln. Lt (2 proc. nuo GPM) bus pervesta labdaros ir paramos gavėjams (pagal GPM įstatymo 34 str. 3 dalį), 220 mln. Lt GPM bus negauta dėl specialių apmokestinimo sąlygų, sudarančių galimybę gyventojų apmokestinamąsias pajamas sumažinti tam tikromis išlaidomis⁶⁸ (GPM įstatymo 21 str.). Nuo 2012 m. įsigaliojo Gyventojų pajamų mokesčio

⁶⁴ Finansų ministerijos skaičiavimais, vidutinis mėnesinis NPD ir NPD vidutiniam darbo užmokesčiui (bruto) nuo 2010 m. mažėja. 2010 m. vidutinis NPD buvo 276,3 Lt, 2011 – 264,8 Lt, numatomas 2012 m. – 253 Lt, prognozuojamas 2013 m. – 235,9 Lt. 2010 m. NPD vidutiniam darbo užmokesčiui (bruto) buvo 232,4 Lt, 2011 m. – 220,8 Lt, numatomas 2012 m. – 211 Lt, prognozuojamas 2013 m. – 196,8 Lt.

⁶⁵ Šaltinis: www.stat.gov.lt.

⁶⁶ Tarptautinis valiutos fondas – 12,5 proc., Europos Komisija – 12,7 proc. Lietuvos bankas – 11,9 proc., SEB bankas – 12,0 proc., Swedbank – 11,9 proc.

⁶⁷ Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų mokesčio įstatymas, 2002-07-02 Nr. IX-1007 (su pakeitimais ir papildymais), 21 ir 34 str.

⁶⁸ Sumokėtomis gyvybės draudimo įmokomis, sumokėtomis pensijų įmokomis į pensijų fondus, už profesinį mokymą ir (ar) studijas sumokėtomis sumomis.

įstatymo 34 straipsnio pakeitimai ir papildymai⁶⁹, kuriais sudaryta galimybė gyventojams papildomai 1 procentą sumokėto GPM skirti politinėms partijoms.

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 ir 1 proc. partijoms)
Iš viso 2009 m.	546	471	75
Iš jų – valstybės biudžeto	152	131	21
Iš viso 2010 m.	293	252	41
Iš jų – valstybės biudžeto	78	67	11
Per 2011 m.	268	231	37
Iš jų – valstybės biudžeto	103	89	14
Per 2012 m. 9 mėn.	249	234	15* (iš jų partijoms 0,6)
Iš jų – valstybės biudžeto	96	90	6* (iš jų partijoms 0,2)

* Preliminarūs spalio mėnesio duomenys. Praktikoje didžiausia paramai skirta GPM dalis pervedama lapkričio mėnesį.

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

2013 metų biudžeto projekto finansinių rodiklių projektų apžvalgoje nepateikta informacija apie 2013 m. prognozuojamus nacionalinio biudžeto (taip pat ir valstybės biudžeto) netekimus dėl šių lengvatų.

Remdamiesi Finansų ministerijos ir kitų institucijų nurodytomis prielaidomis, manome, kad 2013 m. GPM pajamos prognozuojamos atsargiai.

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

2013 metų biudžeto projekte nesuplanuotos Krašto apsaugos ministerijai pavaldžių įstaigų pajamos už teikiamas maitinimo paslaugas (apie 3 mln. Lt) ir Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai pavaldžios įstaigos Vaikų išlaikymo fondo administracijos gaunamos pajamos iš susigrąžintų lėšų (apie 1 mln. Lt).

Susisiekimo ministerijai Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimui suplanuota 11,5 mln. Lt daugiau valstybės biudžeto pajamų iš akcizų.

Aplinkos ministerijos pajamos už numatomus parduoti taršos leidimus ir šiltnamio efektą sukeliančių dujų normų vienetus bei Žemės ūkio ministerijos pajamos už numatomas parduoti valstybės rezervo atsargas suplanuotos netinkamame pajamų klasifikacijos straipsnyje – pajamose už atsitiktines paslaugas.

⁶⁹ Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų mokesčio įstatymo 34 straipsnio pakeitimo ir papildymo įstatymas, 2011-12-06 Nr. XI-1778.

2013 metų biudžeto projekto 2 priedėlyje⁷⁰ planuojamos biudžetinių įstaigų pajamų įmokos, valstybės biudžeto pajamų iš mokesčių dalis ir kitos lėšos programoms finansuoti pagal asignavimų valdytojus sudaro 1 762,3 mln. Lt, t. y. 158,6 mln. Lt mažiau, negu 2012 m. Šį mažėjimą lemia tai, kad nebeplanuojamos aukštųjų mokyklų pajamos iš įmokų už mokslą ir teikiamas paslaugas (pasikeitė teisinė forma – iš biudžetinių įstaigų tapo viešosiomis įstaigomis), planuojamos mažesnės pajamos iš perteklinių šiltnamio efektą sukeliančių dujų taršos vienetų perleidimo ir apyvartinių taršos leidimų pardavimo⁷¹ (Aplinkos ministerija).

Didžiausią (84 proc.) planuojamų lėšų dalį sudaro pajamų iš mokesčių dalis ir kitos lėšos (1 476,6 mln. Lt), iš kurių bendroms biudžeto reikmėms planuojama skirti 195,8 mln. Lt⁷², t. y. 69,0 mln. Lt daugiau, negu 2012 metais.

Pastabos dėl pajamų priskyrimo pajamų klasifikacijos straipsniams. 2013 metų biudžeto projekte *Aplinkos ministerijai* numatyta 141,5 mln. Lt valstybės biudžeto pajamų iš mokesčių dalis ir kitos lėšos, teisės aktais skiriamos programoms finansuoti (2 priedėlis). Iš šių lėšų 85,0 mln. Lt sudaro Aplinkos taršos mažinimo ir prevencijos programai skirtos lėšos, kurias numatoma gauti už kitoms valstybėms perleistus nustatytos šiltnamio efektą sukeliančių dujų normos vienetus ir parduotus apyvartinius taršos leidimus. Šių pajamų panaudojimo tikslinė paskirtis nustatyta įstatymu⁷³ ir jos atitinka Biudžeto sandaros įstatyme⁷⁴ apibrėžiamą programos finansavimo šaltinį – valstybės biudžeto pajamų dalis, kurių panaudojimo apimtis ir tikslinė paskirtis nurodyta įstatyme. 2013 metų biudžeto projekto 1 priedėlyje šios lėšos priskirtos neteisingam pajamų klasifikacijos straipsniui – pajamoms už atsitiktines paslaugas, kuriame turėtų būti planuojamos tik biudžetinių įstaigų pajamos, gautos už teikiamas paslaugas.

2013 metų biudžeto projekte (2 priedėlyje) *Žemės ūkio ministerijos* planuojamos pajamų įmokos sudaro 7,8 mln. Lt, iš jų 4,6 mln. Lt – Žemės ūkio, maisto ūkio ir kaimo plėtros politikos formavimo ir administravimo programos pajamos, numatomos gauti tvarkant (atnaujinant) valstybės rezervą. Pajamos, gautos už parduotas valstybei nuosavybės teise priklausančias valstybės rezervo materialinių išteklių atsargas, priskiriamos valstybės biudžeto pajamoms iš valstybės turto ir yra tikslinės paskirties lėšos, atitinkančios Biudžeto sandaros įstatyme⁷⁵ apibrėžiamą programos finansavimo šaltinį – valstybės biudžeto pajamų dalis, kurių panaudojimo apimtis ir tikslinė paskirtis nurodyta įstatyme. 2013 metų biudžeto projekto 1 priedėlyje šios lėšos priskirtos

⁷⁰ 2013 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.

⁷¹ Pagal Klimato kaitos valdymo finansinių instrumentų įstatymą.

⁷² Iš Susisiekimo ministerijos Kelių priežiūros ir plėtros programos.

⁷³ Lietuvos Respublikos klimato kaitos finansinių priemonių įstatymas, 2009-07-07 Nr. XI-329 (su pakeitimais ir papildymais), 10 str.

⁷⁴ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990-07-30 Nr. I-430 (2010-12-09 įstatymo Nr. XI-1209 redakcija), 2 str. 11 d. 1 p.

⁷⁵ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990-07-30 Nr. I-430 (2010-12-09 įstatymo Nr. XI-1209 redakcija), 2 str. 11 d. 1 p.

neteisingam pajamų klasifikacijos straipsniui – pajamoms už atsitiktines paslaugas, kuriame turėtų būti planuojamos tik biudžetinių įstaigų pajamos, gautos už teikiamas paslaugas.

2013 metų biudžeto projekte nesuplanuota dalis valstybės biudžeto pajamų ir valstybės biudžeto asignavimų.

Krašto apsaugos ministerija neplanuoja pajamų už teikiamas maitinimo paslaugas. Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklėse⁷⁶ nustatyta, kad biudžetinių įstaigų pajamų įmokėjimo į valstybės biudžetą sumos nustatomos kiekvienam valstybės biudžeto asignavimų valdytojui jų pačių teikimu atitinkamų metų valstybės biudžete. Jau ne pirmus metus nustatome, kad Krašto apsaugos ministerija nesilaiko minėtų taisyklių nuostatų. 2013 metams ministerija 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 2011 m. šios įstaigos gavo 3,4 mln. Lt pajamų už paslaugas, kurių į valstybės biudžetą neįmokėjo.

Socialinės apsaugos ir darbo ministerija neplanuoja Vaikų išlaikymo fondo pajamų. Ministerijai pavaldi valstybės biudžetinė įstaiga Vaikų išlaikymo fondo administracija yra Vaikų išlaikymo fondo lėšas administruojanti įstaiga. Vaikų išlaikymo fondo įstatymas nustato⁷⁷, kad ši fondą sudaro valstybės piniginės lėšos, kurioms taip pat priskiriamos administracijos ir antstolio išieškotos lėšos. Administracija vykdo ministerijos programos „Vaikų išlaikymo fondas“ priemonę⁷⁸, finansuojamą iš valstybės biudžeto asignavimų. Be asignavimų iš valstybės biudžeto, administracija gauna pajamų – regreso tvarka iš skolininkų išieškotų lėšų, kurios nėra planuojamos ir pervedamos į valstybės biudžetą. Tokios pajamos priskiriamos valstybės biudžeto pajamoms ir laikytinos tikslinės paskirties lėšomis, t. y. atitinka Biudžeto sandaros įstatyme⁷⁹ apibrėžiamą programos finansavimo šaltinį – valstybės biudžeto pajamų dalis, kurios panaudojimo apimtis ir tikslinė paskirtis nurodyta Vaikų išlaikymo fondo įstatyme. Finansinio (teisėtumo) audito metu nustatyta, kad 2011 m. Vaikų išlaikymo fondas iš skolininkų ir pareiškėjų sugrąžino 0,9 mln. Lt, o per 2012 m. devynis mėnesius – 0,8 mln. Lt. Atsižvelgdami į išdėstytus dalykus manome, kad šios pajamos turi būti suplanuotos valstybės biudžete, gautos – pervedamos į valstybės biudžetą ir skiriamos kaip asignavimai Vaikų išlaikymo fondo veiklai finansuoti.

⁷⁶ 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.

⁷⁷ Lietuvos Respublikos vaikų išlaikymo fondo įstatymas, 2006-12-19 Nr. X-987, 2 str. 7 d. ir 15 str.

⁷⁸ „Priimti sprendimus skirti išmokas iš vaikų išlaikymo fondo ir pervesti lėšas teismo priteistoms išmokoms vaikams, negaunantiems išlaikymo iš savo tėvų, bei regreso tvarka išieškoti juos iš skolininko“.

⁷⁹ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990-07-30 Nr. I-430 (2010-12-09 įstatymo Nr. XI-1209 redakcija), 2 str. 11 d. 1 p.

Susisiekimo ministerijai (Lietuvos automobilių kelių direkcijai) Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimui suplanuota per daug valstybės biudžeto pajamų iš akcizų. 2013 metų biudžeto projekte ministerijai numatyta 1 238,0 mln. Lt valstybės biudžeto pajamų iš mokesčių dalies ir kitų lėšų, teisės aktais skiriamų programoms finansuoti (2 priedėlis). Finansų ministerijos pateiktais duomenimis, šią sumą sudaro atskaitymai (55 proc.) nuo prognozuojamų akcizų pajamų⁸⁰ (1 068,0 mln. Lt) ir transporto priemonių mokesčiai (170,0 mln. Lt). Šias lėšas, vadovaujantis teisės aktais⁸¹, numatoma skirti Kelių priežiūros ir plėtros programai finansuoti⁸². Atkreipiame dėmesį, kad pagal akcizų pajamų prognozės skaičiavimus⁸³, atskaitymai nuo prognozuojamų akcizų pajamų⁸⁴ Kelių priežiūros ir plėtros programai turėtų sudaryti 1 056,5 mln. Lt, t. y. 11,5 mln. Lt mažiau. Atitinkamai mažiau pajamų turėtų būti numatyta skirti ir šios programos finansavimui.

⁸⁰ Gautų už realizuotą benziną, dyzelinius degalus ir automobiliams skirtas suskystintas dujas.

⁸¹ Lietuvos Respublikos kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo įstatymo 2000-10-12 Nr. VIII-2032 (2004-11-09 įstatymo Nr. IX-2546 redakcija su pakeitimais ir papildymais) 3 str., 5 str.

⁸² 2013 m. lėšos suplanuotos Susisiekimo valstybinės ir vietinės reikšmės keliais užtikrinimo programoje.

⁸³ Finansų ministerijos duomenimis, už realizuotą benziną, dyzelinius degalus ir automobiliams skirtas suskystintas dujas 2013 m. prognozuojama gauti apie 1 920,9 mln. Lt., taigi 55 proc. atskaitymai nuo šių pajamų sudarys 1 056,5 mln. Lt, t. y. 11,5 mln. Lt mažiau, negu numatė Finansų ministerija

⁸⁴ Gautų už realizuotą benziną, dyzelinius degalus ir automobiliams skirtas suskystintas dujas.

3. Valstybės biudžeto asignavimų planavimo vertinimas

2013 m. valstybės biudžete suplanuota 26 393,9 mln. Lt asignavimų, t. y. 638,5 mln. Lt daugiau nei 2012 m. Neįskaitant Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų (7 546,4 mln. Lt), suplanuoti asignavimai yra 223,2 mln. Lt didesni nei 2012 m.

Žymiausias išlaidų didėjimas planuojamas kitų išlaidų (+501,1 mln. Lt), valstybės investicijų (+209,9 mln. Lt) ir skolos aptarnavimo išlaidų (+148,4 mln. Lt) pozicijose.

Darbo užmokesčiui planuojami asignavimai sudaro 11 proc. visų 2013 m. planuojamų valstybės biudžeto asignavimų ir yra 34,5 mln. Lt didesni nei 2012 m.

Įvertinę asignavimų 2013 metams planavimą, reikšmingų pastabų neturėjome, tačiau nustatėme atvejų, kai kitiems subjektams asignavimai suplanuoti neteisingai (nerodant jų paskirties), o tai daro įtaką 2013 metų biudžeto projekte tvirtinamų rodiklių dydžiams. Atkreipiame dėmesį, kad kasmet nustatome taisyklių, reglamentuojančių lėšų poreikio planavimą, nesilaikymo atvejų.

Asignavimų dydis ir jo pokyčiai. 2013 metų biudžeto projekte suplanuota 638,5 mln. Lt daugiau valstybės biudžeto asignavimų ir 89,5 mln. Lt didesnis deficitas (asignavimai viršija pajamas), palyginti su 2012 m. Neįskaitant Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų, kurios 2013 m. sieks 7 546,4 mln. Lt, 2013 m. suplanuoti valstybės biudžeto asignavimai 2012 m. lygį viršija 223,2 mln. Lt (8 lentelė).

8 lentelė. Valstybės biudžeto asignavimų pokytis

Asignavimai (mln. Lt)	2010 m. planas	2011 m. planas	2012 m. planas	2013 m. projektas	Pokytis
1	3	4	4	5	(5-4)
Asignavimų dydis	26 200,0	26 380,4	25 755,4	26 393,9	+638,5
Iš jų:					
skolos valdymo išlaidos	1 533,4	1 917,4	2 154,3	2 302,7	+148,4
specialiosios tikslinės dotacijos savivaldybėms	2 703,4	3 364,7	3 208,4	3 127,6	-80,8
darbo užmokesčiui	2 799,7	2 850,2	2 868,6	2 903,1	+34,5
turtui įsigyti	699,9	791,3	883,5	918,8	+35,3
kiti asignavimai išlaidoms*	18 463,6	17 456,8	16 640,6	17 141,7	+501,1
Asignavimai viršija pajamas	4 930,0	2 560,2	608,0	697,5	+89,5
Valstybės investicijų programai (valstybės biudžeto lėšos)	4 992,4	3 787,7	4 287,6	4 497,5	+209,9
Valstybės investicijų programai (proc. nuo visų asignavimų)	19 proc.	14,4 proc.	16,6 proc.	17 proc.	-
ES ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšos	7 892,0	6 922,4	7 131,1	7 546,4	+415,3
Asignavimų dydis be ES ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų	18 308,0	19 458,0	18 624,3	18 847,5	+223,2
Jų pokytis proc., palyginti su praėjusiais metais	-4,7	+6,3	-4,3	+1,2	

* Įskaitant ES ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšas.

Šaltinis – Finansų ministerija.

Kaip ir kasmet, Finansų ministerija skelbia papildomą išsamią informaciją apie biudžeto projektą – viešai pateikta informacija apie numatomus institucijų ir įstaigų išlaidų pokyčius (palyginta su 2012 m. patvirtintais asignavimais) ir nurodytos šiuos pokyčius lėmusios priežastys. Ministerijos duomenimis, dėl Lietuvos pirmininkavimo Europos Sąjungos Tarybai 2013 metais valstybės biudžeto asignavimų valstybės institucijoms ir įstaigoms numatyta skirti 136,4 mln. Lt daugiau nei 2012 m. Žymiausias išlaidų didėjimas planuojamas kitų išlaidų (iš kurių 139,5 mln. Lt dėl Lietuvos įmokų į ES biudžetą⁸⁵), valstybės investicijų ir skolos aptarnavimo išlaidų (plačiau išvados 4.2 poskyryje) pozicijose. Asignavimai valstybės investicijoms didėja (+209,9 mln. Lt) daugiausia dėl Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų didėjimo (+181,2 mln. Lt).

2013 metų biudžeto projekte, palyginti su 2012 m., numatomos 34,5 mln. Lt didesnės išlaidos darbo užmokesčiui, 35,3 mln. Lt – turtui įsigyti ir 80,8 mln. Lt mažesnės valstybės biudžeto specialiosios tikslinės dotacijos savivaldybėms.

Finansinių (teisėtumo) auditų metu vertinome 25-ių valstybės institucijų ir įstaigų, kurių vadovai yra asignavimų valdytojai, biudžeto asignavimų išlaidoms ir turtui įsigyti poreikio 2013 metams planavimo teisėtumą ir pagrįstumą. Specialiųjų tikslinių dotacijų (toliau – STD) ir

⁸⁵ Finansų ministerijos programai „Europos Sąjungos nuosavi išteklių ir narystės mokesčiai bei įnašai Europos Sąjungos ir tarptautinėms finansų organizacijoms“.

kitų valstybės biudžeto lėšų savivaldybių biudžetams poreikio 2013 metams planavimą vertinome 15-oje savivaldybių (Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Šiaulių, Panevėžio miestų, Vilniaus, Utenos, Molėtų, Kauno, Vilkaviškio, Šilutės, Telšių, Kelmės rajonų, Kazlų Rūdos ir Kalvarijų).

Asignavimai Valstybės investicijų 2013–2015 metų programai. 2013 m. valstybės remiamų programų investicijų projektams (investicijų projektų įgyvendinimo programoms) (VIP) įgyvendinti suplanuota 4 497,5 mln. Lt valstybės biudžeto asignavimų, iš kurių, kaip ir kasmet, daugiausia (1 879,2 mln. Lt) lėšų numatyta transporto ir ryšių investavimo sričiai. Valstybės investicijoms planuojami asignavimai sudaro 17 proc. visų 2013 m. planuojamų asignavimų, ir šis santykis, palyginti su 2012 m., yra 0,4 procentinio punkto didesnis. Didžiausią investicijoms planuojamų lėšų dalį (71,1 proc.) sudaro Europos Sąjungos paramos ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšos. 2013 m. planuojama pradėti įgyvendinti 28 naujus investicijų projektus (investicinių projektų įgyvendinimo programas), kurių bendra vertė 311,3 mln. Lt (iš jų 111,3 mln. Lt valstybės biudžeto lėšos). Per 2013 m. planuojama užbaigti 10 naujų projektų (investicijų projektų įgyvendinimo programų), kurių vertė 204,8 mln. Lt, likusius – per 2014–2017 metus. 2013 m. naujiems projektams (investicijų projektų įgyvendinimo programoms) numatyta skirti 43,9 mln. Lt valstybės biudžeto lėšų.

2013 m. numatoma sustabdyti 76 investicinius projektus, iš jų 64-iems lėšų neskirta ir 2012 metais. Bendra sustabdytų projektų vertė – 1 530,5 mln. Lt, galutiniam jų įgyvendinimui (penkių projektų įgyvendinimas nutraukiamas) trūksta 1 148,5 mln. Lt.

2013 m. biudžete VIP taip pat numatyta 253,2 mln. Lt valstybės garantuojamų paskolų, iš kurių 200,0 mln. Lt planuojama skirti Energetikos ministerijos investicijų projektui „AB „Klaipėdos nafta“ suskystintų gamtinių dujų terminalo infrastruktūros plėtra“⁸⁶ ir 53,2 mln. Lt Susisiekimo ministerijos investicijų projektų įgyvendinimo programai „Transporto ir ryšių politikos įgyvendinimas“ (planuojama pasinaudoti tarptautinių finansų institucijų paskolų, suteiktų su valstybės garantija, lėšomis).

Institucijose ir įstaigose vertindami lėšų poreikio VIP planavimą atkreipėme dėmesį į tai, kad dalis įstaigų nesilaikė 2013 metų biudžeto projekto rengimo plane nustatytų terminų ir Finansų ministerijai laiku nepateikė parengtų valstybės investicijų projektų. Pasitaikė atvejų, kai įstaigos planavimo metu visai nebuvo parengusios (nepateikė auditoriams) investicijų projektų, nors planavo lėšų poreikį ilgalaikio materialiojo ar nematerialiojo turto kūrimui, įsigijimui arba jo vertės padidinimui. Tokiu atveju nebuvo laikomasi Valstybės lėšų, skirtų valstybės kapitalo investicijoms,

⁸⁶ Suskystintų gamtinių dujų terminalo projektą (kurį sudaro suskystintų gamtinių dujų tiekimas ir suskystintų gamtinių dujų terminalo infrastruktūra) įgyvendina AB „Klaipėdos nafta“, kuri dalį lėšų suskystintų gamtinių dujų terminalo investicijoms (vamzdynui, įrangai, terminalo paleidimui ir kt.) planuoja finansuoti iš tarptautinių finansinių institucijų suteikiamų paskolų. Šioms paskoloms gauti reikalingos papildomos paskolų grąžinimo užtikrinimo priemonės. Dėl išnaudotų AB „Klaipėdos nafta“ skolinimosi pajėgumų (suskystintų gamtinių dujų tiekimo sutartims užtikrinti) yra reikalinga valstybės garantija.

planavimo, tikslinimo, naudojimo, apskaitos ir kontrolės taisyklių⁸⁷. Auditoriai atkreipė dėmesį, kad įstaigos, rengdamos investicijų projektus, ne visuomet numato ir nagrinėja investicijų projektų alternatyvų bei nurodo projektų finansavimo šaltinių, ne visuomet vadovaujasi Investicijų projektų rengimui taikomų reikalavimų aprašu⁸⁸:

- investicijų projekto apibūdinime nenurodo investicijų projekto ryšio su numatomais įgyvendinti programos uždaviniais, numatomų pasiekti rezultatų (įgyvendinus investicijų projektą) nepalygina su tam pačiam laikotarpiui nustatytais uždavinio įgyvendinimo rezultatais;
- neįvertina darbų, prekių ir paslaugų, kurių reikia įgyvendinti investicijų projektui, pirkimo rizikos, nenustato pirkimo sąlygų ir nenumato, kaip bus atliekama pirkimo priežiūra.

Asignavimai darbo užmokesčiui. 2013 metų biudžeto projekte suplanuota 2 903,1 mln. Lt asignavimų darbo užmokesčiui, t. y. 34,5 mln. Lt daugiau nei 2012 metais. Darbo užmokesčiui planuojami asignavimai sudaro 11 proc. visų 2013 m. planuojamų valstybės biudžeto asignavimų, ir šis santykis yra 2012 m. lygio (10,8 proc.).

Pažymėtina, kad 2012 m. buvo patikslinta Valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacija⁸⁹, kuria vadovaujantis, rengiant 2013 metų biudžeto projektą, įstaigos darbo užmokesčio išlaidų straipsnyje⁹⁰ taip pat turi planuoti asignavimų poreikį išėtinėms išmokoms ir nenutrūkstamam darbo užmokesčio mokėjimui ligos atveju (anksčiau šios lėšos buvo planuojamos išlaidų straipsnyje 2.7.3 „Darbdavių socialinė parama“). Dėl šių pakeitimų (lėšų poreikį perskirsčius tarp išlaidų ekonominės klasifikacijos straipsnių) įstaigų asignavimų poreikis darbo užmokesčiui kito.

Vertindami asignavimų darbo užmokesčiui poreikio planavimą, daugumai įstaigų auditoriai pastabų neturėjo, tačiau pastebėta atveju, kai skaičiuodamos lėšų poreikį įstaigos:

- taikė ne 2012 metams nustatytą 450 Lt pareiginės algos bazinį dydį, o iki laikino sumažinimo galiojusį 470 Lt bazinį dydį, taip pat taikė ne 122 Lt, o 127 Lt bazinę mėnesinę algą;
- nesilaikė Valstybės tarnautojų ir darbuotojų, gaunančių darbo užmokestį iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto, savivaldybių biudžetų ir valstybės pinigų fondų, darbo

⁸⁷ Patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-04-26 nutarimu Nr. 478 „Dėl Valstybės lėšų, skirtų valstybės kapitalo investicijoms, planavimo, tikslinimo, naudojimo, apskaitos ir kontrolės taisyklių patvirtinimo“ (2011-02-23 nutarimo Nr. 205 redakcija, su pakeitimais ir papildymais), 7 p.

⁸⁸ Patvirtintas Lietuvos Respublikos finansų ministro 2001-07-04 įsakymu Nr. 201 „Dėl investicijų projektų rengimui taikomų reikalavimų aprašo patvirtinimo“ (2011-09-15 įsakymo Nr. 1K-310 redakcija, su pakeitimais ir papildymais).

⁸⁹ Patvirtinta Lietuvos Respublikos finansų ministro 2003-07-03 įsakymu Nr. 1K-184 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“ (2010-03-26 įsakymo Nr. 1K-085 redakcija, su pakeitimais ir papildymais).

⁹⁰ 2.1.1.1.1.1. „Darbo užmokestis pinigais“.

užmokesčio fondo apskaičiavimo metodikos⁹¹ – lėšų priedams ir priemokoms mokėti sumas apskaičiavo didesnes, nei joms leistinas dydis;

- nesilaikė naujų išlaidų klasifikacijos reikalavimų – darbo užmokesčio straipsniui nepriskyrė asignavimų poreikio išėtinėms išmokoms ir nenutrūkstamam darbo užmokesčio mokėjimui ligos atveju.

Vertindami 2011 m. biudžeto projektą atkreipėme dėmesį, kad yra biudžetinių įstaigų (jose dirba tik pagal darbo sutartis dirbantys darbuotojai), kurioms atitinkamos 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 didžiausią leistiną darbuotojų skaičių tvirtinti visoms biudžetinėms įstaigoms (esant būtinybei, keisti teisės aktus). Pažymėtina, kad Vidaus reikalų ministerija ir Finansų ministerija pritarė⁹² Valstybės kontrolės pasiūlymui, tačiau situacija liko nepakitusi – tokių biudžetinių įstaigų⁹³ yra iki šiol.

Asignavimai „kitiems subjektams“ planuoti nesilaikant Biudžeto sandaros įstatymo – „viena eilute“, o ne pagal visus išlaidų ekonominės klasifikacijos straipsnius. Pastaruosius metus savo išvadose teikiame pavyzdžius apie neteisingą asignavimų kitiems subjektams (kuriems galimybė biudžeto lėšas gauti numatyta jų veiklos sritį reglamentuojančiuose įstatymuose arba Vyriausybės nutarimuose⁹⁴) planavimą ir šių subjektų finansavimą. Kiti subjektai yra asignavimų valdytojų programų vykdytojai ir jų finansavimui lėšos turėtų būti planuojamos laikantis Biudžeto sandaros įstatymo⁹⁵ – asignavimų valdytojas turi nustatyti ir tvirtinti kitų subjektų programų sąmatas pagal ekonominės klasifikacijos straipsnius, neviršydamas programoms patvirtintų bendrųjų asignavimų, tarp jų – išlaidoms (iš jų – darbo užmokesčiui) ir turtui įsigyti, sumų.

Valstybiniai auditoriai finansinių (teisėtumo) auditų metu nustatė atvejų, kai asignavimai kitiems subjektams 2013 metams suplanuoti nesilaikant Biudžeto sandaros įstatymo.

Pavyzdžiai

Susisiekimo ministerijos 2013 m. programų sąmatų projekte 8 000,0 tūkst. Lt asignavimų (iš jų 7 500,0 tūkst. Lt kelių priežiūros ir tinklo plėtros programoms rengti, mokslo tiriamiesiems darbams, susijusiems su keliais (dangų stiprinimu, tiltų, viadukų, estakadų ir tunelių būklės nustatymu ir kita), vykdyti ir 500 tūkst. Lt kelių tiesimo, taisymo (remonto) ir priežiūros darbų techninei kontrolei, kelių, tiltų, viadukų, estakadų ir tunelių specialiesiems tyrimams, laboratoriniams darbams ir specialiujų statybos reikalavimų

⁹¹ Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003-03-03 nutarimas Nr. 280 „Dėl Valstybės tarnautojų ir darbuotojų, gaunančių darbo užmokesčių iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto, savivaldybių biudžetų ir valstybės pinigų fondų, darbo užmokesčio fondo apskaičiavimo metodikos patvirtinimo“ (su pakeitimais ir papildymais).

⁹² Lietuvos Respublikos finansų ministerijos 2011-12-08 raštas Nr. (1.19-0206)-5K-1128280)-6K-1113068 „Dėl Valstybės kontrolės išvados“, Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos 2011-12-15 raštas Nr. 1D-8629(31) „Dėl rekomendacijos įgyvendinimo“.

⁹³ Pvz., Kūno kultūros ir sporto departamentui prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės pavaldžios įstaigos, Vidaus reikalų ministerijai pavaldžios įstaigos.

⁹⁴ Priimtuose vadovaujantis tiesiogiai taikomais Europos Sąjungos teisės aktais ir tarptautinėmis sutartimis, nustatančiais Europos Sąjungos ar atskirų valstybių finansinės paramos, teikiamos Lietuvai, administravimo tvarką.

⁹⁵ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990-07-30 Nr. I-430 (2012-06-14 įstatymo Nr. XI-2069 redakcija), 5 str. 1 d. 3 p.

laikymosi valstybinei priežiūrai atlikti) viešajai įstaigai „Kelių ir transporto tyrimo institutas“ suplanuoti išlaidų straipsnyje 2.2.1.1.1.30 „Prekių ir paslaugų naudojimas. Kitos paslaugos“, nenurodant jų ekonominės paskirties.

Susisiekimo ministerijos 2013 m. programų sąmatų projekte 231 299,0 tūkst. Lt biudžeto asignavimų kitiems subjektams (valstybinės reikšmės kelius prižiūrinčioms valstybės įmonėms „Alytaus regiono keliai“, „Kauno regiono keliai“, „Klaipėdos regiono keliai“, „Marijampolės regiono keliai“, „Panevėžio regiono keliai“, „Šiaulių regiono keliai“, „Tauragės regiono keliai“, „Telšių regiono keliai“, „Utenos regiono keliai“, „Vilniaus regiono keliai“, „Automagistralė“ (toliau – valstybės įmonės)) keliams prižiūrėti suplanuoti nesilaikant teisės aktų, t. y. pagal netinkamą ekonominės klasifikacijos straipsnį (2.2.1.1.1.15 „Ilgalaikio materialiojo turto einamasis remontas“), nenurodant jų ekonominės paskirties.

Žemės ūkio ministerijos 2013 m. programų sąmatų projekte 1 135,0 tūkst. Lt asignavimų labdaros ir paramos fondo „Maisto bankas“, asociacijos Lietuvos Raudonojo Kryžiaus draugijos, tradicinės religinės bendrijos Lietuvos „Caritas“, VĮ „Pieno tyrimai“ finansavimui (darbo užmokesčio, komunalinių paslaugų ir kitų išlaidų apmokėjimui) suplanuoti „viena eilute“ išlaidų straipsnyje 2.8.1.1.1.2 „Kitos išlaidos. Kitiems einamiesiems tikslams“, nepaskirstant jų pagal išlaidų ekonominę paskirtį.

Atkreipiame dėmesį, kad „viena eilute“ suplanuoti valstybės biudžeto asignavimai nerodo tikrosios jų paskirties, o atsiskaitant už jų panaudojimą taip pat „viena eilute“ (kadangi taip būna suplanuota) mažėja biudžeto vykdymo duomenų tikslumas.

Valstybės biudžeto lėšų poreikis savivaldybėms. Valstybės biudžeto STD valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) funkcijoms ir mokinio krepšeliui finansuoti bei kitos savivaldybėms skiriamos lėšos suplanuotos atitinkamos institucijos ir įstaigos, atsakingos už kuruojamų funkcijų atlikimą, asignavimuose. Auditoriai vertino Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos lėšų poreikio socialinėms išmokoms ir kompensacijoms skaičiuoti ir mokėti, išmokoms vaikams, valstybinėms šalpos išmokoms 2013 metams planavimą bei Švietimo ir mokslo ministerijos lėšų poreikio mokinio krepšeliui finansuoti 2013 metams planavimą.

Auditoriai negalėjo įsitikinti, ar apskaičiuotas STD poreikis socialinėms išmokoms ir kompensacijoms yra pagrįstas (kuruojanti institucija – Socialinės apsaugos ir darbo ministerija). 2013 metų biudžete savivaldybių biudžetams suplanuota 918 395 tūkst. Lt STD socialinėms išmokoms ir kompensacijoms⁹⁶. Auditoriai vertino savivaldybių apskaičiuotą 885 618,7 tūkst. Lt lėšų poreikį. Nustatyta atveju, kai skaičiuojant lėšų poreikį socialinėms išmokoms ir kompensacijoms nesivadovauta Valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti skirtų lėšų apskaičiavimo metodika⁹⁷:

- ne visos savivaldybės Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai pateikė papildomą informaciją (metodikos 4 priede nustatyta forma), kuria pagrindžiamas socialinėms išmokoms ir būsto kompensacijoms apskaičiuotas lėšų poreikis. Kai kurios savivaldybės pateikė ne visus privalomus rodiklius arba pateikti rodikliai nepagrindžia lėšų poreikio didėjimo, kitos savivaldybės pateikė išlaidų mažėjimą lemiančius veiksnius, tačiau

⁹⁶ 2013 metų biudžeto projekto 4 priedėlis. Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos programa „Socialinės apsaugos srities specialiosios tikslinės dotacijos savivaldybių biudžetams“ (02 13).

⁹⁷ Patvirtinta Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2006-07-13 įsakymu Nr. A1-193 „Dėl Valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti skirtų lėšų apskaičiavimo metodikos patvirtinimo“ (su pakeitimais ir papildymais).

apskaičiavo didesnę lėšų poreikį. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija turėjo įvertinti, ar savivaldybių pateikta informacija atitinka Finansų ministerijos paskelbtas Lietuvos ekonominių rodiklių projekcijas, tačiau ministerija tokio vertinimo neatliko, todėl, auditorių nuomone, neįsitikino savivaldybių pateikto lėšų poreikio pagrįstumu;

- savivaldybės neteisingai nustatė bazinius lėšų dydžius, kurie naudojami apskaičiuojant lėšų poreikį socialinėms pašalpoms ir kompensacijoms mokėti.

Dėl išvardytų priežasčių auditoriai negalėjo įsitikinti, ar apskaičiuotas lėšų 2013 m. poreikis STD socialinėms išmokoms ir kompensacijoms yra pagrįstas.

Suplanuotas lėšų poreikis išmokoms vaikams gali būti per didelis (kuruojanti institucija – Socialinės apsaugos ir darbo ministerija). 2013 metų biudžete išmokoms vaikams⁹⁸ suplanuota 250 469 tūkst. Lt asignavimų, šis lėšų poreikis atitinka 2012 m. lygį. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija nevertino savivaldybių pateiktos informacijos, reikalingos lėšų išmokoms vaikams poreikiui apskaičiuoti, pagrindimo ir šį poreikį apskaičiavo atsižvelgdama į 2012 metams patvirtintą lėšų sumą. Auditoriai atkreipia dėmesį, kad suplanuotas lėšų poreikis 2013 m. gali būti per didelis, kadangi jį apskaičiuojant neįvertinti numatomi sutaupyti asignavimai – 2012 m. patvirtintas asignavimų planas išmokoms vaikams metų laikotarpiu sumažintas 12 000 tūkst. Lt⁹⁹.

Auditoriai taip pat nustatė atvejų, kai savivaldybės nesilaikė Valstybės biudžeto lėšų poreikio išmokoms vaikams mokėti apskaičiavimo metodikos¹⁰⁰ reikalavimų:

- savivaldybės lėšų poreikį vienkartinėms išmokoms gimusiam vaikui mokėti apskaičiavo neatsižvelgdamos į kasmet gimstančių vaikų skaičiaus per praėjusius trejus metus dinamiką;
- savivaldybės neskaičiavo praėjusių trejų metų vidutinio mėnesinio savivaldybėje mokėtos globos (rūpybos) išmokos dydžio, kuris naudojamas apskaičiuojant lėšų poreikį globos (rūpybos) išmokoms mokėti;
- savivaldybės nepateikė lėšų poreikio išmokos vaikui (jeigu bendrai gyvenantys asmenys augina ir (ar) globoja vieną, du, tris ar daugiau vaikų) didėjimą pagrindžiančių veiksnių.

Auditoriai negalėjo įsitikinti, ar lėšų poreikis valstybinėms šalpos išmokoms yra pagrįstas (kuruojanti institucija – Socialinės apsaugos ir darbo ministerija). 2013 metų biudžete valstybinėms šalpos išmokoms suplanuota 840 198,5 tūkst. Lt asignavimų, auditoriai vertino savivaldybių apskaičiuotą 944 846 tūkst. Lt lėšų poreikį. Nustatyta, kad Socialinės apsaugos ir

⁹⁸ Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos programa „Išmokos vaikams“ (02 10).

⁹⁹ Asignavimai Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos programai „Išmokos vaikams“, perskirsčius asignavimus tarp programų sumažinti nuo 250 469 tūkst. Lt iki 238 469 tūkst. Lt, šaltinis – Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012-02-15 nutarimas Nr. 196 „Dėl 2012 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto patvirtintų asignavimų paskirstymo pagal programas“ (su pakeitimais ir papildymais).

¹⁰⁰ Patvirtinta Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2006-07-13 įsakymu Nr. A1-192 „Dėl Valstybės biudžeto lėšų poreikio išmokoms vaikams mokėti apskaičiavimo metodikos patvirtinimo“ (2009-04-09 įsakymo Nr. A1-232 redakcija, su pakeitimais ir papildymais).

darbo ministerija nevertino savivaldybių pateiktos informacijos pagrindimo, reikalingo apskaičiuojant valstybės biudžeto lėšų poreikį minėtoms išmokoms, be to, ne visos savivaldybės laikėsi Valstybės biudžeto lėšų poreikio valstybinėms šalpos išmokoms mokėti apskaičiavimo metodikos¹⁰¹ ir šio informacijos pagrindimo nepateikė. Kai kurios savivaldybės neatsižvelgė į išmokų gavėjų skaičiaus per praėjusius trejus kalendorinius metus ir einamųjų metų praėjusį laikotarpį iki minėtų gavėjų skaičiaus nustatymo kitimo tendenciją, taip pat neįvertino kitų valstybinių šalpos išmokų mažėjimui turinčių įtakos ekonominių ir socialinių veiksnių.

Dėl išvardytų priežasčių auditoriai negalėjo įsitikinti, ar lėšų 2013 metams poreikis valstybinėms šalpos išmokoms yra pagrįstas.

STD poreikis mokinio krepšeliui finansuoti ne visuomet planuojamas laikantis nustatytos metodikos (kuruojanti institucija – Švietimo ir mokslo ministerija). 2013 metų biudžeto projekte¹⁰² suplanuota 1 932 592 tūkst. Lt valstybės biudžeto STD mokinio krepšeliui finansuoti. Auditoriai vertino Švietimo ir mokslo ministerijos jiems pateiktą 1 949 853 tūkst. Lt lėšų poreikį. Šis poreikis apskaičiuotas vadovaujantis Mokinio krepšelio lėšų apskaičiavimo ir paskirstymo metodika¹⁰³, išskyrus nustatytus nesilaikymo atvejus (apie juos informuota Švietimo ir mokslo ministerija):

- miestų mokyklose besimokantiems mokiniams pritaikyti miestelio arba kaimo sutartinių mokinių apskaičiavimo koeficientai, todėl tokiais atvejais apskaičiuotas didesnis lėšų poreikis;
- specialiosiose mokyklose besimokantiems mokiniams pritaikyti sanatorijų mokyklų sutartinių mokinių apskaičiavimo koeficientai;
- sanatorijų mokyklos, skaičiuodamos vidutinį metinį mokinių skaičių, įskaičiavo mokinius vasaros atostogų mėnesiais, kai mokymai nevyko, dėl to apskaičiavo didesnę lėšų poreikį.

¹⁰¹ Patvirtinta Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2007-01-09 įsakymu Nr. A1-5 „Dėl Valstybės biudžeto lėšų poreikio valstybinėms šalpos išmokoms mokėti apskaičiavimo metodikos patvirtinimo“ (su pakeitimais ir papildymais).

¹⁰² 2013 metų biudžeto projekto 4 priedėlis, Švietimo ir mokslo ministerija, STD mokinio krepšeliui finansuoti.

¹⁰³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-06-27 nutarimas Nr. 785 „Dėl mokinio krepšelio lėšų apskaičiavimo ir paskirstymo metodikos patvirtinimo“ (2009-12-23 nutarimo Nr. 1748 redakcija, su papildymais ir pakeitimais).

4. Skolinimosi poreikis ir asignavimų skolos valdymo išlaidoms planavimo vertinimas

4.1. 2013 m. skolinimosi poreikis

Vyriausybė, priimdama naujus skolinius įsipareigojimus, laikysis Vyriausybės 2011–2014 m. skolinimosi ir skolos valdymo gairių apraše nustatytų uždavinių ir skolos rizikos limitų.

2013 m. iš skolintų lėšų numatyta apmokėti 128 mln. Lt valstybės biudžeto išlaidų, kurios turi būti, tačiau nėra įskaitytos į suplanuotus valstybės biudžeto asignavimus. Dėl šios priežasties 2013 metų biudžeto projekte nurodytas 128 mln. Lt mažesnis valstybės biudžeto deficitas (pajamų ir asignavimų skirtumas).

Abejojame UAB „Būsto paskolų draudimas“ planuojamos suteikti 60 mln. Lt paskolos iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų tikslingumu.

Vadovaujantis Biudžeto sandaros įstatymu¹⁰⁴ 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 taisyklėmis¹⁰⁵, atsižvelgiant į metinį Vyriausybės skolinimosi poreikį¹⁰⁶ ir numatomus skolos grąžinimus.

2013 m. valstybės biudžete (10 straipsnyje) nustatytas 2,2 mlrd. Lt Vyriausybės grynojo skolinių įsipareigojimų pokyčio limitas. Prognozuojamas 2013 m. Vyriausybės skolinimosi poreikis sudaro 7,6 mlrd. Lt, didžiausią jo dalį (88 proc.) – lėšos, reikalingos anksčiau priimtiems skoliniams įsipareigojimams grąžinti (9 lentelė).

¹⁰⁴ 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.

¹⁰⁵ Lietuvos Respublikos finansų ministro 2011-10-03 įsakymas Nr. 1K-324 „Dėl valstybės piniginių išteklių valdymo taisyklių patvirtinimo“.

¹⁰⁶ Biudžetinių metų valstybės biudžeto išlaidų, grąžinamų paskolų, išperkamų Lietuvos Respublikos Vyriausybės vertybinių popierių ir kitų išmokėjimų sumos dalis, finansuojama iš Vyriausybės valstybės vardu pasiskolintų lėšų.

9 lentelė. 2013 metų planuojamas skolinimosi poreikis

Eil. Nr.	Planuojamas skolinimosi poreikis	Suma (mln. Lt)
1.	<i>Valdžios sektoriaus deficitai ir srautai</i>	2 763
1.1.	Valstybės biudžeto deficitai ir srautai	557
1.2.	Valstybinio socialinio draudimo fondo (VSDF) biudžeto deficitai	1 726
1.3.	ES finansinės paramos srautų neigiamas balansas	480
2.	<i>Skolos grąžinimas</i>	6 721
3.	<i>Kitiems tikslams</i>	339
3.1.	Perskolinimas savivaldybėms iš Europos investicijų banko paskolos lėšų	115
3.2.	Perskolinimas Turto bankui turto atnaujinimui	36
3.3.	Kitiems tikslams, numatytiems 2013 m. biudžeto projekte (13 str. 3 d. 1 p.)	188
4.	<i>Planuojamą skolinimosi poreikį mažins:</i>	-2 227
4.1.	Grįžtančios perskolintos lėšos	-84
4.2.	Įplaukos iš investicijų į VVP	-80
4.3.	Lėšų likučio pokytis	-2 063
5.	<i>Planuojamas skolinimosi poreikis</i>	7 596

Šaltinis – Finansų ministerija.

2013 metų biudžeto projekte (13 straipsnio 3 dalies 1 punktas) Finansų ministerijai suteikta teisė skolintis valstybės vardu esant poreikiui ir laikantis Vyriausybės grynojo skolinių įsipareigojimų pokyčio limitu su valstybės skola susijusioms išlaidoms apmokėti, valstybės perskolinamai paskolai uždarajai akcinei bendrovei „Būsto paskolų draudimas“ suteikti ir (ar) jos įstatiniam kapitalui didinti, Europos investicijų banko kapitalo padidinimo daliai apmokėti, išlaidoms, susijusioms su atstovavimu Lietuvos Respublikai užsienio ginčų sprendimo institucijose, padengti, turtinei ir neturtinei žalai, priteistai iš Lietuvos valstybės vykdant šių institucijų, arbitražų ar teismų sprendimus, atlyginti. Iš viso šiemis tikslams 2013 m. numatyta skolintis 188 mln. Lt (9 lentelė).

Valstybės biudžeto asignavimuose nesuplanuota dalis valstybės biudžeto išlaidų, kurias numatoma apmokėti iš skolintų lėšų, todėl valstybės biudžeto deficitai (pajamų ir asignavimų skirtumas) nepagrįstai sumažintas 128 mln. Lt. Planuojant 2013 m. skolinimosi poreikį iš skolintų lėšų numatyta apmokėti išlaidas, kurios savo esme atitinka valstybės biudžeto asignavimus, todėl sudarant biudžetą turėtų būti suplanuotos atitinkamose programose:

- Europos investicijų banko kapitalui padidinti numatyta 26 mln. Lt. Tokios išlaidos turėtų būti numatytos Finansų ministerijos programoje „Europos Sąjungos nuosavi ištekliai ir narystės mokesčiai bei įnašai Europos Sąjungos ir tarptautinėms finansų organizacijoms“;
- Lietuvos Respublikos valstybės teisminiam ginčui su akcine bendrove „Gazprom“ ir bylinėjimuisi teismuose su banko „Snoras“ akcininkais numatyta 20 mln. Lt. Šios išlaidos turėtų būti numatytos atitinkamų ministerijų programų asignavimuose (Energetikos ir

Finansų ministerijos) arba galėtų būti suplanuotos ir apmokamos iš Vyriausybės rezervo¹⁰⁷;

- palūkanoms už skolinius įsipareigojimus numatyta 82 mln. Lt. Išlaidos, susijusios su skolos valstybės vardu valdymu, turi būti planuojamos Finansų ministerijos programoje „Skolos valstybės vardu valdymas“.

Ankstesnių auditų metu¹⁰⁸ 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.

Abejojame uždarajai akcinei bendrovei „Būsto paskolų draudimas“ planuojamos suteikti paskolos iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų tikslingumu. Planuojant skolinimosi poreikį numatyta suteikti UAB „Būsto paskolų draudimas“ 60 mln. Lt tikslinę paskolą iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų ir (arba) didinti įstatinį kapitalą. Skolinimosi programoje numatyta, kad paskola bus suteikta atsižvelgiant į įmonės laikinos trumpalaikės paramos poreikį. Valstybės skolos įstatyme ir Valstybės perskolinamų paskolų ir valstybės garantijų teikimo, suteiktų perskolinamų paskolų grąžinimo ir valstybės garantijų administravimo taisyklėse¹⁰⁹ nėra numatyta galimybė perskolinti atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme nustatytiems tikslams, todėl kartu su 2013 metų biudžeto projektu teikiamas Valstybės skolos įstatymo pakeitimo projektas¹¹⁰. Mūsų nuomone, numatant perskolinimą UAB „Būsto paskolų draudimas“ iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų, sudaromos išskirtinės teisės įmonei, kuri, kaip uždaroji akcinė bendrovė, pati galėtų ir turėtų skolintis įmonės poreikiams. Atsižvelgiant į 2013 metų biudžeto projekto nuostatas, darytina išvada, kad nėra aiškiai apsispręsta, ar numatoma UAB „Būsto paskolų draudimas“ suteikti paskolą iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų, ar didinti šios bendrovės įstatinį kapitalą. Jeigu būtų priimtas sprendimas didinti įstatinį kapitalą, turėtų būti didinami valstybės biudžeto asignavimai Finansų ministerijai, kuri yra minėtos bendrovės steigėja ir valstybei nuosavybės teise priklausančių akcijų valdytoja. Atkreipiame dėmesį, kad 2010 m. UAB „Būsto paskolų draudimas“ įstatinis kapitalas jau buvo padidintas¹¹¹ 110 mln. Lt.

¹⁰⁷ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990-07-30 Nr. I-430 (2012-06-14 įstatymo Nr. XI-2069 redakcija), 15 str.

¹⁰⁸ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės išvados: 2011-09-26 ataskaita Nr. FA-P-60-1-62 „Dėl 2010 m. valstybės biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinio ir valstybės biudžeto vykdymo vertinimo“; 2010-09-30 ataskaita Nr. FA-P-700-3-80 „Dėl 2009 m. Valstybės skolos, suteiktų paskolų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų ir suteiktų valstybės garantijų ataskaitų vertinimo; 2010-11-15 išvada Nr. VA-P-700-7-21 „Dėl 2011 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto vertinimo“.

¹⁰⁹ Patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-06-04 nutarimu Nr. 667 „Dėl Valstybės perskolinamų paskolų ir valstybės garantijų teikimo, suteiktų perskolinamų paskolų grąžinimo ir valstybės garantijų administravimo taisyklių patvirtinimo“ (2011-08-17 nutarimo Nr. 928 redakcija, su pakeitimais ir papildymais).

¹¹⁰ Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymo 7 straipsnio pakeitimo įstatymo projektas, 2012-10-17 Nr. XIP-4922.

¹¹¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimai: 2010-03-31 nutarimas Nr. 332 „Dėl akcijų išleidimo“ ir 2010-12-22 nutarimas Nr. 1790 „Dėl akcijų išleidimo“.

Iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų Turto bankui planuojama perskolinti 36 mln. Lt, nors yra rizika, kad bankas 2013 m. negrąžins dalį anksčiau prisiimtų įsipareigojimų pagal numatytą paskolų grąžinimo grafiką. Vadovaujantis Turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo 16¹ straipsniu, iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų nekilnojamojo turto atnaujinimui teikiamos paskolos valstybės įmonei Turto bankui. Iš viso nuo 2008 m. buvo suteiktos 4 paskolos, bendra paskolų suma – 107 mln. Lt, iš kurių Turto bankas laiku grąžino 15,7 mln. Lt. Atkreipiame dėmesį, kad nors Turto bankas 2013 m. nenumato pagal pasirašytą paskolos sutartį laiku grąžinti apie 15 mln. Lt, jam iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų 2013 m. planuojama papildomai suteikti 36 mln. Lt.

Vyriausybė, prisiimdama naujus skolinius įsipareigojimus, laikysis 2011–2014 m. skolinimosi ir skolos valdymo gairių apraše nustatytą uždavinių ir skolos rizikos limitų. Vyriausybė 2013 m. planuoja skolintis:

- leisdamą 4,5 mlrd. Lt VVP vidaus rinkoje, tai sudarys 60,2 proc. viso skolinimosi;
- išplatinusi 3,1 mlrd. Lt ilgalaikių užsienio VVP.

2013 m. Rezervinio (stabilizavimo) fondo lėšų sąmatoje numatyta galimybė, vykdant valstybės turtinius įsipareigojimus, susijusius su valstybės skola, iki 2013 m. pabaigos naudoti (grąžintinai) 190,7 mln. Lt fondo lėšų. Atkreipiame dėmesį, kad 2013 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 apraše¹¹² nustatytais apribojimais (10 lentelė).

¹¹² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011-09-28 nutarimas Nr. 1138 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011–2014 metų skolinimosi ir skolos valdymo gairių aprašo patvirtinimo“.

10 lentelė. Skolos rodikliai ir skolos rizikos limitai

Skolos rodikliai ir skolos rizikos limitai	2011 m.	2012 m.*	2013 m. **	Limitai
Valdžios sektoriaus skolos santykis su BVP, proc.	38,5	42	40,5	60 (ES sutartimi nustatytas kriterijus)
Trumpalaikės skolos pagal likutinę trukmę ir visos skolos santykis, proc.	15,2	14,4	8,8	25
Vidutinė svertinė likutinė skolos trukmė, metais	5,3	5,5	5,4	>4
Finansinė <i>Macaulay</i> trukmė, metais	3,6	3,8	3,8	2,5-5
Skolos pagal kintamą palūkanų normą ir visų skolinių įsipareigojimų santykis, proc.	2,1	1,4	0,9	≤10
Valstybės garantuotos skolos santykis su BVP, proc.	1,0	1,0	1,3	≤3

* Metų pabaigos prognozės.

** Numatomos rodiklių reikšmės.

Šaltinis – Finansų ministerija.

Įvertinus tai, kad planuojamas skolinimosi poreikis 2013 m. sudaro 7,6 mlrd. Lt, o prognozuojami skolinių įsipareigojimų grąžinimai – 6,7 mlrd. Lt, Vyriausybės grynasis skolinių įsipareigojimų limitas turėtų sudaryti 0,9 mlrd. Lt. Suplanuotas limitas padidintas 1,3 mlrd. Lt suma iki 2,2 mlrd. Lt dėl galimo Finansinio tvarumo įstatyme nustatytų priemonių finansavimo (0,8 mlrd. Lt) ir VSDF finansinių skolų perfinansavimo rizikos (0,5 mlrd. Lt).

4.2. Asignavimų skolos valstybės vardu valdymo išlaidoms planavimas

2013 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.

2013 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 metodika¹¹³. Didžiausią skolos valdymo išlaidų dalį sudaro išlaidos palūkanoms už prisiimtus skolinius įsipareigojimus apmokėti.

2013 m. minėtai programai įgyvendinti numatyta 2 302,6 mln. Lt asignavimų, t. y. 148,3 mln. Lt, arba 6,9 proc., daugiau nei 2012 m. Planuojamą poreikį palūkanoms už skolinius įsipareigojimus apmokėti sudaro 2 276,0 mln. Lt, arba 99 proc. visų numatomų skolos valdymo

¹¹³ Lietuvos Respublikos finansų ministro 2012-03-01 įsakymas Nr. 1K-075 „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“.

išlaidų. 2013 m. didžiausią mokėtinų palūkanų dalį sudarys palūkanos už užsienio VVP ir paskolas – 2 098,5 mln. Lt. Kitos išlaidos sudarys 26,7 mln. Lt (11 lentelė).

11 lentelė. Planuojami 2013 metų asignavimai skolos valdymo išlaidoms, mln. Lt

1.	Palūkanų mokėjimas	2 275,9
1.1.	Už vidaus VVP	173,1
1.1.1.	Faktinės skaičiavimo metu	141,8
1.1.2.	Pagal planuojamą skolinimąsi	31,3
1.2.	Už vidaus VVP	4,3
1.2.1.	Faktinės skaičiavimo metu	4,3
1.3.	Už užsienio VVP	1 917,3
1.3.1.	Faktinės skaičiavimo metu (fiksuta palūkanų norma)	1 899,9
1.3.2.	Faktinės skaičiavimo metu (kintama palūkanų norma)	5,8
1.3.3.	Pagal planuojamą skolinimąsi	11,6
1.4.	Už užsienio paskolas	181,2
1.4.1.	Faktinės skaičiavimo metu (fiksuta palūkanų norma)	173,9
1.4.2.	Faktinės skaičiavimo metu (kintama palūkanų norma)	0,9
1.4.3.	Pagal planuojamą skolinimąsi	6,4
2.	Asignavimai be palūkanų mokėjimo	26,7
2.1.	Apmokėjimas samdomiems ekspertams, konsultantams ir komisinių išlaidos	10,6
2.2.	Kitos paslaugos	2,3
2.3.	Kitos išlaidos	13,8
	Iš viso	2 302,6

Šaltinis – Finansų ministerija, Valstybės kontrolė.

2013 metų biudžeto projekte Skolos valstybės vardu valdymo programai asignavimai palūkanoms suplanuoti atsižvelgiant į skolinius įsipareigojimus:

- jau priiimtus – planuojama 2 226,6 mln. Lt išlaidų palūkanoms mokėti (skaičiuota rugsėjo mėnesį rengiant 2013 metų biudžeto projektą);
- planuojamus priiimti iki 2013 m. pabaigos (7,6 mlrd. Lt) – planuojama 49,3 mln. Lt išlaidų palūkanoms mokėti. Didžiausia dalis vidaus ir užsienio rinkoje bus skolinamasi leidžiant obligacijas (t. y. priiimant ilgalaikius skolinius įsipareigojimus), todėl palūkanos bus mokamos vėlesniais negu 2013 metais.

Pažymime, kad Finansų ministerija į planuojamus programos asignavimus neįtraukė dalies skolos valdymo išlaidų – palūkanų (kupono) už 2013 m. I ketvirtį užsienio rinkoje planuojamą išleisti obligacijų emisiją.

Finansų ministerijos komentaras

Į planuojamas skolos valstybės vardu valdymo išlaidas 2013 m. neįtrauktas galimas pusmečio kuponas už euroobligacijas 82 mln. Lt, kuris numatytas kaip atskiras skolinimosi tikslas. Šiuo metu sunku numatyti, kokios bus skolinimosi galimybės eurais kitais metais. Jeigu 2013 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 82 mln. Lt į biudžeto asignavimus. Esant poreikiui, 2013 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 2013 metais, tai asignavimai tokioms išlaidoms turi būti suplanuoti valstybės biudžete. Atsižvelgdami į tai, kad palūkanas Finansų ministerija 2013 m. numatė mokėti tiesiogiai iš skolintų lėšų, manome, kad suplanuoti asignavimai Skolos valstybės vardu valdymo programai turėtų būti padidinti 82 mln. Lt.

Atsiradus poreikiui, 2013 metų biudžeto projekte numatyta teisė papildomai (virš 2013 m. planuojamo skolinimosi poreikio) skolintis Finansinio tvarumo įstatyme numatytoms finansinio stabilumo stiprinimo priemonėms taikyti – 0,8 mlrd. Lt, VSDF skoloms refinansuoti – 0,5 mlrd. Lt. Dėl mažos skolinimosi tikimybės (jeigu tektų skolintis, tai palūkanos būtų mokamos vėlesniais metais) išlaidos, susijusios su galimu skolinimusi šioms tikslams, 2013 metų biudžete nesuplanuotos.

2013 metų biudžeto projekte asignavimai Skolos valstybės vardu valdymo programai suplanuoti pagal patvirtintą metodiką, įvertinus finansinių išvestinių priemonių taikymo įtaką, tačiau, atsižvelgdami į išdėstytus dalykus, manome, kad asignavimų skolos valdymo išlaidoms suplanuota per mažai.

5. Valstybės pinigų fondų lėšų sąmatų sudarymo vertinimas

5.1. Privatizavimo fondo lėšų sąmatos projektas

Negalime patvirtinti planuojamų 100 tūkst. Lt išlaidų likvidatoriaus paslaugoms atlikti pagrįstumo, nes abejojame Valstybės turto fondo pateiktų skaičiavimų teisingumu.

Yra rizika, kad Valstybės turto fondas 2013 m. negalės vykdyti jam numatytų funkcijų, susijusių su Valstybės turto valdymo informacinės paieškos sistemos kūrimu, kurioms atlikti planuojama 260 tūkst. Lt.

Privatizavimo fondo lėšų sąmatos projektą rengia Finansų ministerija, laikydamasi Privatizavimo fondo lėšų naudojimo ir apskaitos taisyklėse¹¹⁴ 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 baigėsi 2011 m., fondo sąmatos projekte 2013 m. šiam tikslui lėšų neplanuojama.

2013 m. Privatizavimo fondo lėšų sąmatos projekte numatyta:

- 0,7 mln. Lt fondo lėšų likutis metų pradžioje;
- 21,0 mln. Lt¹¹⁵ fondo pajamų;
- 21,0 mln. Lt išlaidų. Iš jų 14,0 mln. Lt Rezerviniam (stabilizavimo) fondui sudaryti (2,7 mln. Lt mažiau nei 2012 m.) ir 7,0 mln. Lt – Privatizavimo komisijos ir valstybės įmonės Valstybės turto fondo funkcijoms atlikti;
- 0,7 mln. Lt fondo lėšų likutis metų pabaigoje.

Valstybės kontrolė kelerius metus negalėjo patvirtinti Privatizavimo fondo lėšų sąmatos projektuose planuojamų išlaidų Vyriausybės patvirtintoms programoms įgyvendinti pagrįstumo, kadangi Finansų ministerija nepateikdavo lėšų poreikį pagrindžiančių dokumentų. Pažymėtina, kad šiam tikslui 2013 m. lėšų neplanuojama.

Audito metu susipažinome su Valstybės turto fondo Finansų ministerijai pateiktais dokumentais, kuriais grindžiamas Privatizavimo fondo lėšų poreikis (7,0 mln. Lt) Privatizavimo komisijos ir Valstybės turto fondo funkcijoms atlikti.

Negalime patvirtinti planuojamų skirti 100 tūkst. Lt likvidatoriaus paslaugoms atlikti pagrįstumo. Valstybės turto fondui likvidatoriaus funkcijai atlikti 2011 m. panaudota 73,8 tūkst. Lt Privatizavimo fondo lėšų, 2012 m. suplanuota 100 tūkst. Lt, tiek pat planuojama ir 2013 m.

¹¹⁴ 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.

¹¹⁵ Apskaičiuota iš 21,7 mln. Lt atėmus 0,7 mln. Lt numatomą lėšų likutį 2013-01-01.

Vertindami 2010 ir 2011 metų Privatizavimo fondo lėšų naudojimą konstatavome¹¹⁶, kad Valstybės turto fondo teikiamoms likvidatoriaus paslaugoms nustatytas 200 Lt valandos įkainis yra nepagrįstas skaičiavimais, visiems atliktiems darbams (teisininkų, ekonomistų bei kitų šio fondo darbuotojų atlygintinos paslaugos) taikytas vienodas įkainis. Pažymime, kad minėtas įkainis iki šiol nepakeistas.

Lėšų poreikis likvidatoriaus paslaugoms atlikti priklauso nuo planuojamų likviduoti įmonių skaičiaus bei likvidavimui skiriamų darbo valandų. Pagal Valstybės turto fondo pateiktus duomenis vienos įmonės likvidavimo sąnaudos 2011 m. sudarė 4 326 Lt, 2012 m. – 3 048 Lt, 2013 m. planuojama 6 357 Lt. Planuojamos sąnaudos apskaičiuotos lėšų poreikį likvidatoriaus paslaugoms atlikti (82,6 tūkst. Lt, su PVM – 100 tūkst. Lt) padalijus iš numatomų likviduoti įmonių skaičiaus (13). Vienai įmonei likviduoti reikalingas valandų skaičius apskaičiuotas likvidavimo sąnaudas (6 357 Lt) padalijus iš Valstybės turto fondo valdybos nustatyto valandinio 200 Lt įkainio. Toks apskaičiavimo būdas neįrodo Valstybės turto fondo valdybos nustatyto valandinio 200 Lt įkainio ir 100 tūkst. Lt lėšų poreikio likvidatoriaus paslaugoms atlikti pagrįstumo.

Yra rizika, kad Valstybės turto fondas 2013 m. negalės vykdyti jam numatytų funkcijų, susijusių su Valstybės turto valdymo informacinės paieškos sistemos kūrimu. Valstybės turto fondas, apskaičiuodamas Privatizavimo fondo lėšų poreikį 2013 m., Valstybės turto valdymo informacinės paieškos sistemos (toliau – Paieškos sistema) kūrimui suplanavo 260,0 tūkst. Lt (iš jų 236,1 tūkst. Lt darbo užmokesčiui ir su juo susijusioms įmokoms). Nuo 2007 m. šios sistemos kūrimo darbus Valstybės turto fondas vykdė iš turimų lėšų (šiam tikslui papildomai neprašydamas lėšų), vadovaudamasis Vyriausybės patvirtintais Paieškos sistemos nuostatais¹¹⁷. Pagal Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymą¹¹⁸ Paieškos sistema turėjo būti naudojama jau nuo 2009 m. liepos 1 d. Valstybės kontrolė išvadoje dėl valstybei nuosavybės teise priklausančio turto 2010 metais ataskaitos¹¹⁹ konstatavo, kad Paieškos sistemos kūrimo darbai dar nebaigti ir atliekami nesilaikant nustatytų terminų, o Valstybės turto fondas lėšas šios sistemos kūrimui 2007–2010 metais naudojo nerezultatyviai (iki 2011 metų panaudota 724 tūkst. Lt). Paieškos sistema iki šiol nesukurta.

¹¹⁶ Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 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“, Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės 2012-07-25 valstybinio audito ataskaita Nr. FA-P-60-14-53 „Dėl Privatizavimo fonde atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatų“.

¹¹⁷ Patvirtinti Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009-07-22 nutarimu Nr. 813 „Dėl valstybės turto informacinės paieškos sistemos steigimo ir jos nuostatų patvirtinimo“.

¹¹⁸ Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas, 1998-05-12 Nr. VIII-729 (2008-03-13 įstatymo Nr. X-1452 redakcija), 15 str. 5 d.

¹¹⁹ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės 2011-11-25 išvada Nr. FA-P-60-2-66 „Išvada dėl valstybei nuosavybės teise priklausančio turto 2010 metais ataskaitos“.

Dėl nesukurtos Paieškos sistemos nuo 2011 m. pradėtas vykdyti naujas projektas¹²⁰ – „Valstybės turto informacinės paieškos sistemos kūrimas, diegimas ir naudojimas valstybės turtui valdyti“, kuriam numatoma skirti 3 000 tūkst. Lt Europos Sąjungos struktūrinės paramos ir valstybės biudžeto lėšų. Pagal Finansų ministerijos ir Valstybės turto fondo pasirašytą projekto įgyvendinimo partnerystės sutartį¹²¹, Finansų ministerija yra projekto vykdytoja, o Valstybės turto fondas – projekto partneris. Pirmame projekto vykdymo etape Finansų ministerija iš privačių konsultantų įsigijo Metodinių rekomendacijų dėl Paieškos sistemos sukūrimo ir jos panaudojimo bei šių rekomendacijų įgyvendinimo priežiūros dokumentą, kuriame nurodyta, kad nuo 2007 metų bandyta kurti Paieškos sistema iki šiol nesukurta ir dėl netinkamų šios informacinės sistemos nuostatų. Metodinių rekomendacijų dokumente nurodyti esamos Paieškos sistemos galiojančių nuostatų trūkumai rodo, kad šiais nuostatais negali būti naudojamosi įgyvendinant naują Valstybės turto informacinės paieškos sistemos kūrimo projektą, todėl jie turi būti peržiūrėti ir iš esmės atnaujinti (iki šiol nuostatai nepakeisti).

Nesant Paieškos sistemos valdytojo (Finansų ministerijos) ir šios sistemos nuostatus patvirtinusios Vyriausybės sprendimų dėl šių nuostatų pakeitimo bei Valstybės turto informacinės paieškos sistemos specifikacijos patvirtinimo, neturi būti vykdomas šios informacinės sistemos kūrimo (projektavimo) viešasis pirkimas.

Finansų ministerijos komentaras

Šiuo metu Valstybės turto informacinės paieškos sistemos nuostatai yra patvirtinti Vyriausybės nutarimu, kuris artimiausiu metu bus keičiamas, atsižvelgiant į sistemos vystymo kryptis, išdėstytas Metodinių rekomendacijų dėl Paieškos sistemos sukūrimo ir jos panaudojimo bei šių rekomendacijų įgyvendinimo priežiūros dokumente.

Mūsų nuomone, valstybės informacinės sistemos įteisinimo ir kūrimo darbus tikslinga atlikti lygiagrečiai, t. y. neatidedant sistemos kūrimo paslaugų viešojo pirkimo. Vyriausybės nutarimas Nr. 451 nedraudžia vykdyti sistemos diegimo viešojo pirkimo, kol nepatvirtinti sistemos nuostatai ir sistemos specifikacija. Nutarimas pasako, kad sistema kuriama pagal nuostatus bei sistemos specifikaciją, tačiau sistemos specifikacijai parengti reikalingas sistemos diegėjas. Todėl sistemos specifikacija bus rengiama sistemos diegimo analizės etape, kai bus parinktas diegėjas. Valstybės turto informacinės paieškos sistemos specifikacija turėtų būti patvirtinta iki sistemos diegimo analizės etapo pabaigos (analizės etapas paprastai numatomas diegėjo ir užsakovo sutartyje ir trunka kelis mėnesius). Valstybės turto informacinės paieškos sistemos nuostatai taip pat turėtų būti pakeisti iki paslaugų teikimo sutarties pasirašymo, taigi ši sistema bus pradėta kurti/projektuoti (projektavimo etapas prasideda po analizės etapo, kurio metu yra išsiaiškinama ir aprašoma detalai visos būsimos sistemos funkcijos, ryšiai, informacijos srautai, informacijos šaltiniai, asmenys ir kt.) tada, kai jau bus pakeisti nuostatai ir patvirtinta specifikacija.

Atkreipiame dėmesį į tai, kad beveik visos 2013 m. planuojamos lėšos (236 tūkst. Lt) yra Valstybės turto fondo darbuotojų, dirbančių su Valstybės turto informacinės paieškos sistema, darbo užmokestis ir įmokos Sodrai. Šie darbuotojai, kaip dirbo su esama sistema, taip ir turės dirbti, nepriklausomai nuo to, ar įvyks viešasis informacinės sistemos pirkimas, ir bus nupirktos kūrimo paslaugos, ar ne.

Atsižvelgiant į laiko sąnaudas, reikalingas minėtiems pradiniais privalomiems informacinės sistemos atnaujinimo veiksams atlikti, yra rizika, kad informacinės sistemos tvarkytojas Valstybės

¹²⁰ Pagal 2007–2013 m. Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programos 4 prioriteto „Administracinių gebėjimų stiprinimas ir viešojo administravimo efektyvumo didinimas“ įgyvendinimo priemonę VP1-4.2-VRM-03-V „Viešojo administravimo subjektų sistemos tobulinimas“ yra vykdomas projektas „Valstybės turto informacinės paieškos sistemos kūrimas, diegimas ir naudojimas valstybės turtui valdyti“ (projekto kodas VP1-4.2-VRM-03-V-01-096).

¹²¹ Projekto „Valstybės turto informacinės paieškos sistemos kūrimas, diegimas ir naudojimas valstybės turtui valdyti“ įgyvendinimo partnerystės sutartis, 2010-12-27 Nr. 1S-120.

turto fondas 2013 m. negalės vykdyti jam teisės aktuose ir partnerystės sutartyje numatytų funkcijų, susijusių su informacinės sistemos kūrimu (pvz., viešųjų pirkimų organizavimas, prekių ar paslaugų pirkimo sutarčių sudarymas ir jų įgyvendinimas ir kt.), todėl ir planuojamų 260 tūkst. Lt šioms funkcijoms atlikti 2013 m. gali neprireikti.

5.2. Rezervinio (stabilizavimo) fondo lėšų sąmatos projektas

Kaip ir kasmet, 2013 m. Rezervinio (stabilizavimo) fondo lėšas (469,5 mln. Lt) numatoma naudoti pensijų sistemos reformai finansuoti – kaupiamųjų pensijų įmokų pervedimui į pensijų fondus.

Nuo 2014 m. Rezervinis (stabilizavimo) fondas naikinamas, o valstybės išdo atsargas sunkmečiui planuojama pradėti kaupti įgyvendinant Stabilizuojamosios biudžeto politikos įstatymą.

Rezervinio (stabilizavimo) fondo nuostatuose¹²² 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 pritarė¹²³ parengtam 2013 m. fondo lėšų sąmatos projektui, kuriame numatyta:

- 660,2 mln. Lt fondo lėšų likutis metų pradžioje;
- 14,0 mln. Lt fondo pajamų iš Privatizavimo fondo;
- 469,5 mln. Lt fondo išlaidos, skirtos pensijų sistemos reformai finansuoti;
- 190,7 mln. Lt lėšų, kurios gali būti naudojamos valstybės turiniams įsipareigojimams, susijusiems su valstybės skola, vykdyti (grąžintinai iki 2013-12-31);
- 204,7 mln. Lt fondo lėšų likutis metų pabaigoje.

Visos fondo išlaidos yra pensijų sistemos reformai finansuoti skiriamos lėšos, t. y. VSDF biudžeto lėšų trūkumo, atsiradusio dėl Lietuvos Respublikos pensijų sistemos reformos įstatymo¹²⁴ įgyvendinimo, finansavimas. Šiam tikslui 2013 m. numatyta skirti 469,5 mln. Lt fondo lėšų, t. y. 165,6 mln. Lt daugiau, negu 2012 m. Finansų ministerija 2013 m. lėšų pensijų sistemos reformai finansuoti poreikį apskaičiavo remdamasi VSDF valdybos pateiktais duomenimis (12 lentelė).

¹²² Lietuvos Respublikos Seimo nutarimai: 2002-05-30 Nr. IX-912 „Dėl Rezervinio (stabilizavimo) fondo nuostatų patvirtinimo“, 2007-06-26 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“.

¹²³ Rezervinio (stabilizavimo) fondo valdybos 2012-10-02 nutarimas Nr. (1.34)-11K-024 „Dėl 2013 metų Rezervinio (stabilizavimo) fondo lėšų sąmatos projekto“.

¹²⁴ Lietuvos Respublikos pensijų sistemos reformos įstatymas, 2002-12-03 Nr. IX-1215 (su pakeitimais ir papildymais), 9 str.

12 lentelė. Lėšų poreikio pensijų sistemos reformai finansuoti apskaičiavimas

Rodiklio pavadinimas	Eil. Nr.	2010 m. faktas	2011 m. faktas	2012 m. laukiama	2013 m. projektas	2014 m. prognozė
Dirbančiųjų, dalyvaujančių pensijų kaupime, skaičius (tūkst. žm.)	1	995,1	1032,7	1049,8	1064,0	1075,0
skaičiaus kitimas (proc.)	2	4,2	3,8	1,7	1,4	1,0
Procentas nuo apdraustųjų skaičiaus (proc.)	3	88	87,8	87	87	86
Dirbančiųjų, dalyvaujančių pensijų kaupime, vidutinis darbo užmokestis (Lt)	4	1374,3	1448,1	1539,0	1591,3	1670,8
vidutinio darbo užmokesčio kitimas (proc.)	5	-9,2	5,4	6,3	3,4	5,0
Tarifo dydis (proc.)	6	2,0	2,0	1,5	2,5	2,0
Lėšos, pervedamos į pensijų fondus (pinigų srautai) (mln. Lt)	7	324,7	380,8	303,9	469,5	443,0
<i>Iš jų iš Rezervinio (stabilizavimo) fondo</i>	<i>8</i>	<i>350,0</i>	<i>351,6</i>	<i>303,9</i>	<i>469,5</i>	<i>443,0</i>
Lėšos, pervedamos į pensijų fondus (priskaičiuota) (mln. Lt)*	9	328,2	358,9	290,8	507,9	431,1

*Apskaičiuota $9=1*4*12(\text{mėn.})*6$

Šaltinis – Lietuvos Respublikos finansų ministerijos 2012-10-11 raštas Nr. ((2.33-01)-5K-12119131-6K-1208434 „Dėl informacijos pateikimo“.

Iš pateiktų duomenų matyti, kad 2013 m. Rezervinio (stabilizavimo) fondo lėšomis numatoma finansuoti 92,4 proc. visų (priskaičiuotų) kaupiamųjų pensijų įmokų į pensijų fondus. Didesnį, palyginti su 2012 m., Rezervinio (stabilizavimo) fondo lėšų poreikį lemia planuojami dirbančiųjų (dalyvaujančių pensijų kaupime) rodiklių pokyčiai ir didesnis tarifas – 2013 m. VSDF biudžeto projekte numatyta patvirtinti 2,5 proc. dydžio (2012 m. – 1,5 proc.) apdraustųjų asmenų, dalyvaujančių pensijų kaupime, valstybinio pensijų socialinio draudimo įmokos dalies, pervedamos pensijų kaupimo bendrovėms, tarifą.

2013 m. Rezervinio (stabilizavimo) fondo lėšų sąmatoje numatyta galimybė 2013 m. naudoti 190,7 mln. Lt fondo lėšų valstybės turtiniams įsipareigojimams, susijusiems su valstybės skola, vykdyti (grąžintinai). Atkreipiame dėmesį, kad, planuojant 2013 m. skolinimąsi, šių lėšų panaudojimas nenumatytas (plačiau Išvados 4.1 poskyryje).

Pažymime, kad Vyriausybė 2012 m. spalio 3 d. pritarė¹²⁵ Stabilizuojamosios biudžeto politikos įstatymo ir su juo susijusių įstatymų ir Seimo nutarimo „Dėl Rezervinio (stabilizavimo) fondo nuostatų patvirtinimo“ (siūloma pripažinti netekusiu galios) projektams ir pateikė juos svarstyti Seimui, taip pat priėmė nutarimą¹²⁶, kuriuo nuo 2014 metų naikinamas Rezervinis (stabilizavimo) fondas, o jo sąskaitoje esančios lėšos pervedamos į Privatizavimo fondo sąskaitą. Planuojama, kad įgyvendinant Stabilizuojamosios biudžeto politikos įstatymą bus pradėtos kaupti valstybės išdo atsargos sunkmečiui (šiuo metu teisės aktuose nėra numatyta galimybė valstybės biudžete planuoti asignavimus ekonominiam stabilumui išlaikyti, juos kaupti kaip atsargas

¹²⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012-10-03 nutarimas Nr. 1202 „Dėl Lietuvos Respublikos stabilizuojamosios biudžeto politikos įstatymo ir su juo susijusių įstatymų ir Lietuvos Respublikos Seimo nutarimo projektų pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui“.

¹²⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012-10-03 nutarimas Nr. 1203 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011 m. gruodžio 21 d. nutarimo Nr. 1567 „Dėl Rezervinio (stabilizavimo) fondo steigimo“ pripažinimo netekusiu galios“.

sunkmečiui), kurių pagrindinė paskirtis būtų finansuoti viešąsias paslaugas ekonominiu sunkmečiu, išvengiant skolos augimo ar ją sumažinant.

Valstybės kontrolierė

Giedrė Švedienė

Išvadą parengė:

6-ojo audito departamento direktoriaus pavaduotoja (finansiniam (teisėtumo) auditui)
Danguolė Krištopavičienė, vyriausiosios valstybinės auditorės Giedrė Stalauškienė, Birutė
Žašnienė, Erika Latyšovič ir vyresnioji valstybinė auditorė Asta Stalauškienė.

Išvados kopijos pateiktos:

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