



Valstybinio audito ataskaita

2016 METŲ NACIONALINIO FINANSINIŲ ATASKAITŲ RINKINIO IR VALSTYBĖS SKOLOS VERTINIMAS

2017 m. rugsėjo 29 d. Nr. FA-2017-P-60-6-8-1



Su valstybinio audito ataskaita galima susipažinti
Valstybės kontrolės interneto svetainėje www.vkontrole.lt

TURINYS

<u>PAGRINDINIAI ATASKAITOS FAKTAI</u>	<u>3</u>
<u>SANTRAUKA</u>	<u>4</u>
<u>IŽANGA</u>	<u>9</u>
<u>AUDITO REZULTATAI</u>	<u>10</u>
<u>1. Nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio vertinimas</u>	<u>10</u>
1.1. Subjektų ataskaitose yra reikšmingų duomenų iškraipymų	10
1.2. Ataskaitų rinkinio duomenų dar netikslinga naudoti viešojo sektoriaus finansinei būklei vertinti	14
<u>2. Valstybės skolos vertinimas</u>	<u>18</u>
2.1. Požiūris į atsiskaitymą už valstybės skolą turi keistis	18
2.2. Skolinimasis leidžiant Vyriausybės taupymo laktus ekonominiu požiūriu yra nenaudingas	23
2.3. Išaugę laisvų valstybės piniginių išteklių lėšų likučiai ir sudėtinga investicinė aplinka apsunkino šių išteklių valdymą	26
2.4. Dalis savivaldybių nesilaikė įstatymo reikalavimo nedidinti įsiskolinimų	28
<u>REKOMENDACIJŲ ĮGYVENDINIMO PLANAS</u>	<u>30</u>
<u>PRIEDAI</u>	<u>33</u>
Audito apimtis ir metodai	33

PAGRINDINIAI ATASKAITOS FAKTAI

52,2	19,3	15,5	6,3
mlrd. Eur	mlrd. Eur	mlrd. Eur	mlrd. Eur
Viešojo sektoriaus turtas	Viešojo sektoriaus įsipareigojimai	Valstybės skola	Viešojo sektoriaus neapibrėžtieji įsipareigojimai

3847

subjektų duomenys konsoliduoti

5 metus iš eilės

nustatome reikšmingų duomenų iškraipymų
finansinių ataskaitų rinkinyje

19 proc. grynojo turto

duomenų teisingumo negalime patvirtinti

SANTRAUKA

Audito tikslas ir apimtis

Vadovaudamiesi Valstybės kontrolės įstatymu¹ ir Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymu² atlikome 2016 metų nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio ir valstybės skolos vertinimo auditą.

Audito tikslai:

- įvertinti 2016 metų nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio duomenis ir pareikšti nepriklausomą nuomonę;
- įvertinti 2016 metų valstybės skolos duomenis, skolinimosi valstybės vardu teisėtumą ir skolos valdymą.

Auditą atlikome pagal Valstybinio audito reikalavimus, tarptautinius audito standartus ir tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus. Audito ataskaitoje pateikiami tik audito metu atlikti ir nustatyti dalykai, o nepriklausoma nuomonė dėl nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio pareiškia audito išvadoje. Audito apimtis ir taikyti metodai išsamiau aprašyti priede „Audito apimtis ir metodai“ (33 psl.).

Pagrindiniai rezultatai

Didelis iškraipymų mastas viešojo sektoriaus subjektų finansinėse ataskaitose daro reikšmingą įtaką nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio duomenims

Tai penktasis nacionalinis finansinių ataskaitų rinkinys, kurio teisingumą vertinome ir teikiame sąlyginę nuomonę. Apskaitą tvarkyti, taikydami kaupimo principą, viešojo sektoriaus subjektai pradėjo nuo 2010 metų, tačiau vis dar didelis iškraipymų mastas jų finansinėse ataskaitose neleidžia turėti objektyvios ir išsamios informacijos apie viešojo sektoriaus finansinę būklę ir ūkinės veiklos rezultatus:

- ne pirmi metai tęsiasi valstybinės žemės apskaitos problemos, įtakos kurioms turėjo tinkamos apskaitos metodikos ir teisinio reguliavimo paieškos, tačiau daugiausia – vidaus kontrolės priemonių stoka valstybinės žemės apskaitą tvarkančioje Nacionalinėje žemės tarnyboje;
- reikšmingos mokesčių pajamų ir su jomis susijusių gautinų bei mokėtinų sumų vertės nėra patikimos nuo pat 2010 m. dėl to, kad jų apskaitai tvarkyti Valstybinės mokesčių inspekcijos naudojama informacinė sistema vis dar turi reikšmingų trūkumų;
- kilnojimų kultūros (muziejinių) vertybių, kurios apskaitoje užregistruotos ne tikraja, o simboline vieno euro verte, pervertinimo procesą numatoma užbaigti iki 2020 metų.

Per pastaruosius metus matome teigiamą postūmį biologinio turto (miškų, medynų, parkų, skverų ir kt.), mineralinių išteklių, investicijų į subjektus, konsolidavimo įrašų, vietinės reikšmės kelių ir gatvių apskaitos procesuose, tačiau pastarųjų apskaitai savivaldybės turėtų skirti daugiau dėmesio.

Tinkamai parengta atitinkamo valdymo lygio viešojo sektoriaus subjektų atskaitomybė padėtų analizuoti bei įvertinti šių subjektų veiklą, atskleisti jos trūkumus ir numatyti priemones jiems

¹ LR valstybės kontrolės įstatymas, 1995-05-30 Nr. I-907 (su vėlesniais pakeitimais), 9 str. 3 d. 5 p.

² LR viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas, 2007-06-26 Nr. X-1212 (su vėlesniais pakeitimais), 30 str. 2 d. 5 p. ir 3 d.

šalinti. Aukščiausiojo valdymo lygio finansinių ataskaitų duomenys (nacionalinio, valstybės, savivaldybių) galėtų būti naudojami priimant sprendimus dėl viešojo sektoriaus turto valdymo (Vyriausybė planuoja nustatyti atitinkamų turto rūšių valdymo efektyvumo rodiklius) ar vertinant valstybės mokumą (EBPO rekomenduoja taikyti valdžios sektoriaus grynojo turto rodiklį ir vertinti jo dinamiką), tačiau šiandien, dar neturint teisingų finansinių duomenų, skaičiavimai ir vertinimai būtų netikslūs.

Kaip rodo audito rezultatai, siekiant gauti patikimą ir objektyvią informaciją, reikiamą valdymo sprendimams priimti, būtina imtis priemonių viešojo sektoriaus subjektų atskaitomybės kokybei gerinti (1. skyrius).

Nustatyti skolinimosi ir skolos valdymo uždaviniai įgyvendinami, tačiau atsiskaitymas už vykdomą politiką orientuotas į faktus, o ne į priežastis, galimų pasekmių ir naujų kryptių analizę

Vidutinio laikotarpio valstybės finansų skolinimosi ir skolos valdymo srities politikos principai, tikslas ir uždaviniai nustatyti Vyriausybės 2015–2017 metų skolinimosi ir skolos valdymo gairėse. Skolinantis valstybės vardu Vyriausybei atstovauja Finansų ministerija, kuri laikosi nustatytos politikos, nenukrypsta nuo suplanuotų uždavinių, tačiau už jų vykdymą Seimui ir Vyriausybei atsiskaito formaliai – daugeliu atvejų nurodomi tik 2016 metais pasiekti rezultatai, todėl neiški rezultatų dinamika; neįvardinami reikšmingiausi uždavinių vykdymui įtaką darę veiksniai, jų priežastys ir galimas poveikis galutiniams rezultatams; nepateikiama informacija apie įžvelgiamas skolos valdymo rizikas ir problemas bei galimus jų valdymo būdus. Dabartinis atsiskaitymas nesuteikia pakankamai informacijos apie esamą padėtį ir yra mažai naudingas nustatant ateinančių laikotarpių valstybės skolinimosi ir skolos valdymo srities politikos uždavinius ir jų vertinimo kriterijus. Iš esmės keisti skolinimosi ar skolos valdymo principų neketinama, tačiau tinkamas dėmesys strateginių dokumentų rengimui, atsižvelgiant į ankstesnio laikotarpio nustatytų uždavinių vykdymą ir jo rezultatus lėmusius veiksniai, būtų tvirtas pagrindas užtikrinti viešųjų finansų tvarumą (2.1.1. skirsnis).

Skolinimasis leidžiant Vyriausybės taupymo lakštus yra brangus ir sukelia papildomą operacinę riziką valstybės išdui

Leisdama taupymo lakštus Vyriausybė per 2016 metus pasiskolino 154 mln. Eur, t. y. 10 proc. visų pasiskolintų lėšų. Nuo 2014 metų finansų rinkoje ryškėjanti žemų palūkanų aplinka sudarė palankesnes skolinimosi sąlygas ir 2016 metais pirmą kartą Lietuvos istorijoje pirminėje rinkoje išplatinus Vyriausybės obligacijas buvo pasiskolinta už neigiamas palūkanas. Tuo tarpu taupymo lakštai platinami tik su teigiamomis palūkanomis ir šiuo metu esamomis sąlygomis taip skolintis valstybei yra brangiau. Jų administravimo kaštai taip pat yra didesni nei obligacijų, o sąlygos juos išpirkti anksčiau laiko (neprarandant dalies palūkanų), sukelia papildomą operacinę riziką valstybės išdui. Audito metu Finansų ministerijai, kuri turi siekti ekonomiškai palankiausių skolinimosi sąlygų, nurodėme priežastis dėl kurių tikslinga svarstyti taupymo lakštų tolesnį platinimą. Ministerija ėmėsi rizikos valdymo priemonių – nuo 2017 m. rugpjūčio mėn. platinamiems taupymo lakštams nenustatė priešlaikinio išpirkimo galimybės, tačiau sprendimas toliau tęsti šių lakštų platinimą, atsižvelgiant į finansų rinkoje esamas skolinimosi sąlygas, ekonominiu požiūriu išlieka nenaudingas. Atsižvelgiant į mažą investuotojų skaičių (1,5 proc. šalies gyventojų), abejonių kelia ir valstybės biudžeto lėšomis vykdomos šių lakštų platinimo politikos tikslų aktualumas ir nauda visuomenei, kuri per 8 metų laikotarpį nebuvo analizuota ir vertinta (2.2. poskyris).

Išaugę laisvų valstybės piniginių išteklių lėšų likučiai ir sudėtinga investicinė aplinka apsunkino šių išteklių valdymą

Už valstybės išdo efektyvų ir racionalų valdymą atsakinga Finansų ministerija. Faktiniai 20–30 proc. nuokrypiai nuo valstybės piniginių išteklių srautų prognozių turėjo reikšmingos įtakos lėšų likučių valstybės išdo sąskaitose padidėjimui 2016 metais – jų vidurkis siekė 1 000 mln. Eur, ir buvo apie 400 mln. Eur didesnis nei įprastai. Visi valstybės piniginiai ištekliai laikomi Lietuvos banke, kuriam už šią paslaugą Finansų ministerija moka palūkanas. Esant didesniems lėšų likučiams, išaugo ir valstybės biudžeto išlaidos už jų laikymą – 2016 metais jos sudarė 2,8 mln. Eur ir buvo 3 kartus didesnės nei 2015 metais. Finansų ministerija turi teisę laikinai laisvus valstybės piniginius išteklius investuoti, tačiau jos taikoma strategija neinvestuoti esant neigiamoms palūkanoms apribojo galimybes sumažinti išlaidas už lėšų laikymą. Išteklių valdymas buvo paremtas saugumu, todėl esant neigiamų palūkanų aplinkai kitos investavimo galimybės nebuvo svarstytos, o jų sąlygos ekonomiškumo požiūriu nevertintos (2.3. poskyris).

Valdžios sektoriaus skolos apskaičiavimo procesas tobulintinas

Valdžios sektoriaus skolą apskaičiuoja ir duomenis apie ją skelbia Lietuvos statistikos departamentas, o informaciją Seimui rengia Finansų ministerija. Nustatėme, kad apskaičiuojant 2016 metų valdžios sektoriaus skolą (15 536,0 mln. Eur), neįtraukta ir nepagrįstai įtraukta dalis įsipareigojimų pagal kreditorinio reikalavimo perleidimo sutartis ir kitus skolos įsipareigojimus pagal dokumentus. To priežastis – netinkamas duomenų šaltinių naudojimas. Dėl to, kad savivaldybės sudarytus sandorius ne visada vertina vadovaudamosi turinio viršenybės prieš formą principu, į valdžios sektoriaus skolą neįtraukta dalis savivaldybių skolinių įsipareigojimų. Praėjusiais metais rekomendavome Finansų ministerijai suformuoti aiškią nuomonę, kokie savivaldybių įsipareigojimai savo turiniu priskirtini skoliniam, tačiau sprendimų dar nėra. Tai gali turėti neigiamos įtakos valdžios sektoriaus skolos dydžiui ateityje, kadangi nėra žinomas mastas sandorių, kuriais prisiimami įsipareigojimai, savo turiniu priskirtini skoliniam (2.1.2. skirsnis).

Neatskleista informacija apie reikšmingą skolos duomenų tikslinimą

Atsižvelgiant į Eurostato rekomendacijas, valdžios sektoriaus skolos dydis dėl Lietuvos banko įsipareigojimų, susijusių su į apyvartą išleistomis eurų monetomis, buvo padidintas 78,2 mln. Eur. Atlikti tikslinimai laikytini reikšmingais – jie sudarė 0,2 proc. 2016 m. BVP, tačiau informacija apie tai, atsiskaitant už valstybės skolą, neatskleista. Nepateikta skolos stebėsenai ir prognozavimui svarbi informacija: prognozuojama, kad apyvartinių eurų monetų vertė Lietuvoje augs ir 2017 metais dar padidės 9–13 mln. Eur; valdžios sektoriaus skola taip pat gali būti padidinta ir dėl apyvartoje likusių litų, kurių vertė 2016 metų pabaigoje sudarė 129,9 mln. Eur. Išsamių ir teisingų duomenų apie skolą turėjimas yra svarbus priimant sprendimus dėl jos valdymo (2.1.2. skirsnis).

Dalis savivaldybių nesilaikė įstatymo reikalavimo nedidinti įsiskolinimų

Savivaldybių veiklos rezultatai turi įtakos bendram valdžios sektoriaus balanso rodikliui, todėl centrinė valdžia kasmet nustato savivaldybių prisiimamų įsipareigojimų dydžio apribojimus. Savivaldybės laikėsi skolos ir skolinimosi limitų, esant palankioms skolinimosi sąlygoms perfinansavo turėtas paskolas ir taip sutaupė biudžeto lėšų, tačiau įstatyme nustatyto reikalavimo dėl trumpalaikių įsiskolinimų neįvykdė 25 savivaldybės – jų įsiskolinimai 2016 metų pabaigoje buvo didesni nei prieš metus. Pagrindinė to priežastis – vykdant biudžetą įsipareigojimų prisiimta daugiau, nei atitinkamiems tikslams biudžete suplanuota asignavimų (2.4. poskyris).

Išvados

1. Nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio duomenyse yra reikšmingų iškraipymų, todėl jų pagrindu atlikta viešojo sektoriaus finansinės būklės ir veiklos rezultatų analizė būtų netiksli ir netinkama naudoti valdymo sprendimų priėmimui.
2. Vidutinio laikotarpio valstybės skolinimosi ir skolos valdymo srities politikos laikomasi ir nenukrypstama nuo suplanuotų uždavinių, tačiau požiūris į atsiskaitymą, kuris orientuotas tik į faktus, nepateikiant priežasčių, galimų pasekmių ir naujų kryptų analizės, turi keistis.
3. Vyriausybės taupymo lakštų platinimas, atsižvelgiant į finansų rinkoje esamas skolinimosi sąlygas, ekonominiu požiūriu valstybei yra nenaudingas, o valstybės biudžeto lėšomis vykdomos taupymo lakštų platinimo politikos tikslų aktualumas ir nauda visuomenei nepamatuota.
4. Finansų ministerijos taikoma valstybės piniginių išteklių valdymo strategija yra paremta saugumu, todėl, išaugus laikinai laisvų lėšų valstybės išdo sąskaitose likučiams ir esant neigiamai investicijų grąžai, šie ištekliai laikyti Lietuvos banke nesvarstant ir ekonomiškumo požiūriu nevertinant kitų investavimo galimybių.
5. Reikšmingų valdžios sektoriaus skolos duomenų iškraipymų nenustatėme, tačiau jos apskaičiavimo procesas turi trūkumų. Tikrų ir teisingų duomenų apie skolą turėjimas yra svarbus šalies fiskalinės rizikos valdymui, todėl jai apskaičiuoti naudojami duomenys ir jų šaltiniai turi būti patikimi ir išsamūs, o reikšmingi skolos duomenų tikslinimai ir jų įtaka turi būti įvertinama ir atskleidžiama.

Rekomendacijos

Lietuvos Respublikos finansų ministerijai

1. Siekiant gauti patikimą, objektyvią ir atitinkamų valdymo lygių sprendimams priimti tinkamą viešojo sektoriaus finansinę informaciją bei užtikrinti didesnį viešųjų finansų skaidrumą, rekomenduojame inicijuoti viešojo sektoriaus subjektų vykdomų veiklų ir su jomis susijusių turto ir įsipareigojimų peržiūrą (inventorizaciją) – nustatyti pagrindinius turto ir įsipareigojimų pirminio pripažinimo ir užregistravimo buhalterinėje apskaitoje, buhalterinės apskaitos vedimo ir finansinės atskaitomybės rengimo trūkumus ir imtis priemonių juos šalinti (1 išvada).
2. Tobulinti atsiskaitymą už vykdomą skolinimosi ir skolos valdymo politiką – atskleisti skolos valdymo sprendimų priėmimui svarbią informaciją (esamas problemas ir įžvelgiamas rizikas, jų priežastis ir priemonės joms valdyti ir kt.) (2 išvada).
3. Atsižvelgdami į tai, kad mažas investuotojų į Vyriausybės taupymo lakštus skaičius kelia abejonių dėl šios investavimo priemonės poreikio, o Finansų ministerijos priimtas sprendimas tęsti taupymo lakštų platinimą mažinant priešlaikinio išpirkimo riziką, taigi ir jų patrauklumą, nesprendžia šio klausimo ekonominiu požiūriu, rekomenduojame iš naujo įvertinti valstybės biudžeto lėšomis vykdomos taupymo lakštų platinimo politikos aktualumą ir jos tęsimo tikslingumą (3 išvada).

4. Siekiant optimizuoti valstybės piniginių išteklių likučius išdo sąskaitose, imtis priemonių gerinti šių išteklių srautų prognozavimą, skatinti ir ugdyti atsakingumą subjektų, teikiančių duomenis šių prognozių rengimui (4 išvada).
5. Siekiant tobulinti valstybės piniginių išteklių valdymą, lanksčiau taikyti įvairias investavimo strategijas užtikrinant visų valstybės piniginių išteklių valdymo principų taikymą ir jų suderinimą tarpusavyje (4 išvada).
6. Siekiant išvengti duomenų dubliavimo, nepateikimo ir kitų galimų klaidų skaičiuojant valstybės skolos dydį, rekomenduojame, bendradarbiaujant kartu su šiame procese dalyvaujančiomis institucijomis (Lietuvos statistikos departamentu ir Lietuvos banku), įvertinti teisės aktuose nustatytus valdžios sektoriaus skolos duomenų šaltinius, jų naudojimo praktikoje apimtį bei galimas duomenų šaltinių alternatyvas ir nustatyti aiškią bei nuoseklią jų naudojimo apskaičiuojant valdžios sektoriaus skolą seką (5 išvada).

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai pateikti ataskaitos dalyje „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“ (30 psl.).

IŽANGA

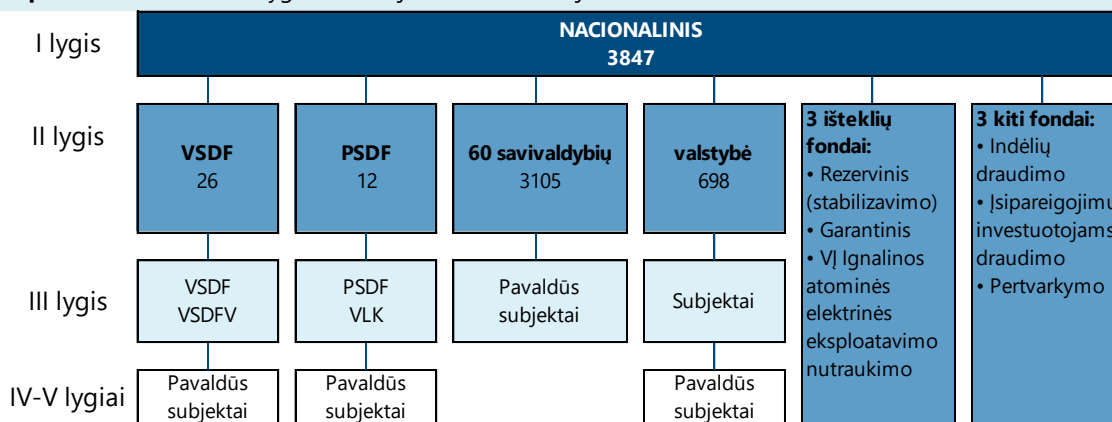
Vadovaudamiesi teisės aktais atlikome 2016 metų nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio ir valstybės skolos vertinimo auditą.

Pagal Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymą³ ir Valstybės skolos įstatymą⁴ už nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio ir informacijos apie valstybės skolą parengimą ir pateikimą (Valstybės kontrolei iki liepos 31 d., Vyriausybei iki spalio 1 d.) atsakinga Finansų ministerija. Vyriausybė, pasibaigus biudžetiniams metams, iki spalio 10 d. teikia Seimui nacionalinį finansinių ataskaitų rinkinį kartu su informacija apie valstybės skolą.

Pagal Valstybės skolos įstatymą⁵ Finansų ministerija atstovauja Vyriausybei skolinantis valstybės vardu, valdant perskolinamas paskolas, valstybės garantijas ir kitus turtinius įsipareigojimus, valdant ir administruojant Vyriausybės valstybės vardu skolinantis priisimtus įsipareigojimus, administruojant perskolinamas paskolas, valstybės garantijas ir kitus turtinius įsipareigojimus.

Nacionalinį finansinių ataskaitų rinkinį sudaro II konsolidavimo lygio viešojo sektoriaus subjektų – valstybės, visų savivaldybių, Valstybinio socialinio draudimo fondo, Privalomojo sveikatos draudimo fondo, Rezervinio (stabilizavimo) fondo, Garantinio fondo, Valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondo, Indėlių draudimo fondo, Įsipareigojimų investuotojams draudimo fondo ir Pertvarkymo fondo finansinių ataskaitų rinkiniai, pateikti kaip vieno viešojo sektoriaus subjekto finansinių ataskaitų rinkinys. Į audituotą 2016 metų nacionalinį finansinių ataskaitų rinkinį įtraukti 3 847-ių subjektų finansinių ataskaitų duomenys (1 pav.).

1 pav. Konsolidavimo lygiai ir viešojo sektoriaus subjektai



Šaltinis – Valstybės kontrolė

Valstybės skolą sudaro prie valdžios sektoriaus priskiriamų subjektų, turinčių teisę skolintis, prisiimtų, bet dar neįvykdytų įsipareigojimų grąžinti kreditoriams lėšas, pasiskolintas išplatinant Vyriausybės vertybinius popierius, pasirašant paskolų sutartis, finansinės nuomos (lizingo) sutartis ir kitus įsipareigojamuosius skolos dokumentus, konsoliduota suma. Valdžios sektorių sudaro centrinės valdžios, socialinės apsaugos fondų ir vietos valdžios sektoriai, kuriems pagal Lietuvos statistikos departamento skelbiamą sąrašą, 2017-01-01 priskirti 3 769 ūkio subjektai.

³ LR viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas, 2007-06-26 Nr. X-1212 (su vėlesniais pakeitimais), 23 str. 3 d., 32 str. 3, 8 ir 9 d.

⁴ LR valstybės skolos įstatymas, 1996-08-22 Nr. I-1508 (su vėlesniais pakeitimais).

⁵ Ten pat, 3 str.

AUDITO REZULTATAI

1. NACIONALINIO FINANSINIŲ ATASKAITŲ RINKINIO VERTINIMAS

1.1. Subjektų ataskaitose yra reikšmingų duomenų iškraipymų

1. Visi viešojo sektoriaus subjektai buhalterinę apskaitą turi tvarkyti pagal viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės standartus⁶, o grupių konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkinius rengti viešojo sektoriaus apskaitos ir ataskaitų konsolidavimo informacinėje sistemoje. Už viešojo sektoriaus subjekto ataskaitų rinkinių sudarymą atsako viešojo sektoriaus subjekto vadovas. Pirmiausiai parengiami viešojo sektoriaus subjektų finansinių ataskaitų rinkiniai, po to rengiami žemesniojo konsolidavimo lygio konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkiniai, galiausiai parengiamas nacionalinis šių ataskaitų rinkinys (žr. 1 pav.).
2. Nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio duomenų teisingumas daugiausia priklauso nuo viešojo sektoriaus subjektų finansinių ataskaitų duomenų teisingumo ir duomenų pateikimo į konsolidavimo informacinę sistemą teisingumo. Stebima viešojo sektoriaus subjektų skaičiaus mažėjimo tendencija, tačiau vis dar didelis jų skaičius apsunkina konsolidavimo procesą bei didina klaidų atsiradimo tikimybę: į 2016 metų nacionalinį finansinių ataskaitų rinkinį įtraukti 3 847 subjektų (į 2015 metų įtraukti 3 855) finansinių ataskaitų duomenys, iš jų 3 105 subjektų duomenys įtraukti į savivaldybių konsoliduotąsias finansines ataskaitas.
3. Valstybės kontrolė teikė Vyriausybei rekomendaciją⁷ tęsti viešojo sektoriaus buhalterinės apskaitos optimizavimo procesą mažinant viešojo sektoriaus subjektų skaičių ir centralizuojant buhalterinės apskaitos funkciją. Vyriausybė, įgyvendindama savo programą yra suplanavusi⁸ 2016–2020 metų laikotarpiu 15 proc. sumažinti viešojo sektoriaus įstaigų skaičių ir priėmusi sprendimą⁹ pradėti įgyvendinti priemones, skirtas konsoliduoti viešojo sektoriaus techninio pobūdžio buhalterinės apskaitos funkcijas – jas pavesti vienai biudžetinei įstaigai. Tai turėtų sumažinti apskaitos klaidų ir skirtingo apskaitos standartų taikymo tikimybę. Buhalterinę apskaitą taip pat centralizuoja ir dalis savivaldybių.

Audito poveikis – nustatytos klaidos taisomos audito metu, dėl to ataskaitų rinkiniai teisingesni

4. Informacijos apie nustatomus neatitikimus sklaida finansinių ataskaitų rinkinius rengiantiems viešojo sektoriaus subjektams padeda identifikuoti klaidų atsiradimo priežastis, operatyviai klaidas taisyti ir išvengti jų ateityje. Visų auditų metu apie nustatytus dalykus informavome ne tik audituojamuosius subjektus, bet ir surinkta informacija dalijomės su savivaldybių kontrolieriais ir

⁶ LR buhalterinės apskaitos įstatymas, 2001-11-06 Nr. IX-574 (su vėlesniais pakeitimais), 3 str. 4 p.

⁷ Valstybinio audito ataskaita „Lietuvos Respublikos 2015 metų valstybės konsoliduotųjų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumas ir valstybės biudžeto vykdymo vertinimas“, 2016-10-03 Nr. FA-P-60-6-10-1.

⁸ LRV 2017-03-13 nutarimu Nr. 167 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos įgyvendinimo plano patvirtinimo“ patvirtinto plano 3.1.2. darbas „Viešojo sektoriaus įstaigų sistemos (institucinės sąrangos) optimizavimas“.

⁹ LR Vyriausybės 2017-08-02 pasitarimo sprendimas „Dėl Vyriausybės programos įgyvendinimo plano, patvirtinto Vyriausybės 2017-03-13 nutarimu Nr. 167, 3.1.2 darbo „Viešojo sektoriaus įstaigų vidinių procesų optimizavimas“ įgyvendinimo“.

valstybės bei nacionalinį finansinių ataskaitų rinkinius rengiančia Finansų ministerija. Audituojami subjektai iki 2016 metų konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkinių parengimo buhalterinėje apskaitoje ištaisė per 26,6 mln. Eur vertės auditų metu nustatytų iškraipymų, o Finansų ministerija, rengdama valstybės ir nacionalinį finansinių ataskaitų rinkinius, 67,5 mln. Eur vertės konsolidavimo įrašais tikslino ilgalaikio turto, mokėtinų sumų, finansavimo sumų, finansinių įsipareigojimų, pajamų ir sąnaudų sąskaitas bei aiškinamajame rašte pateiktą informaciją.

Reikšmingą įtaką turi sumos, kurių teisingumo negalima patvirtinti

- Valstybiniai auditoriai ir savivaldybių kontrolieriai atlieka II konsolidavimo lygio viešojo sektoriaus subjektų konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkinių auditus ir dėl jų teikia audito nuomones. Šių subjektų finansinėse ataskaitose kasmet nustatoma duomenų reikšmingų iškraipymų, todėl visais atvejais Valstybės kontrolė dėl nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio (pirmasis parengtas dėl 2012 metų) teikė sąlygines audito nuomones.
- Audituojų subjektų 2016 metų finansinėse ataskaitose taip pat nustatyta reikšmingų duomenų iškraipymų, kurie turėjo įtakos audito išvadose pareikštoms nuomonėms (1 lentelė). Pastarųjų trejų metų nustatytų iškraipymų, kuriuos valstybiniai auditoriai ir savivaldybių kontrolieriai galėjo patikimai įvertinti (aiški klaida), sumos nėra reikšmingos ir kasmet mažėja, tačiau vis dar išlieka didelis mastas sumų, kurių teisingumo dėl įvairių priežasčių negalima buvo patvirtinti.

1 lentelė. Viešojo sektoriaus subjektų 2016 metų finansinių ataskaitų duomenys ir audito išvadose pareikštos nuomonės

Konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkiniai	Subjektų skaičius	Iš viso turto ¹⁰ , mln. Eur	Nuomonė ¹¹ dėl konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkinio	
			2016 m.	2015 m.
valstybės	698	48 308,6	S	S
39 savivaldybių	739	6 139,7	S	S – 51
20 savivaldybių	2342	1 562,4	B	B – 8
1 savivaldybės	24	24,0	NA*	NA* – 1
Valstybinio socialinio draudimo fondo	26	772,8	S	S
Privalomojo socialinio draudimo fondo	12	199,6	B	B
Rezervinio (stabilizavimo) fondo	1	125,9	B	B
Garantinio fondo	1	36,7	S	S
VĮ Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondo	1	2,2	B	B
Indėlių draudimo fondo	1	263,7	NA*	NA*
Įsipareigojimų investuotojams draudimo fondo	1	2,6	NA*	NA*
Pertvarkymo fondo	1	0,002	NA*	NA*

* Neauditotas 2016 ir 2015 m. Jurbarko r. sav. rinkinys. Fondų finansiniai auditai kasmet nėra atliekami.

Šaltinis – Valstybės kontrolė

Iškraipymų pobūdis valstybės konsoliduotosiose finansinėse ataskaitose

- Savo dydžiu valstybė yra reikšmingiausias II konsolidavimo lygio viešojo sektoriaus subjektas, kurio 2016 metų konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkinys sudarytas konsolidavus 698 subjektų

¹⁰ Rinkinio finansinės būklės ataskaitoje nurodyta turto suma iš viso.

¹¹ Santrumpos: B – besąlyginė; S – sąlyginė, NA – neauditauta.

finansinių ataskaitų duomenis. Pagrindinė nustatytų iškraipymų, lėmusių sąlyginę audito nuomonę, priežastis – veiksmingos vidaus kontrolės subjektuose nebuvimas, todėl jiems audito metu teiktos rekomendacijos išanalizuoti vidaus kontrolės trūkumus ir priimti sprendimus, užtikrinančius vidaus kontrolės sistemos veikimą. Audito metu nustatyta iškraipymų:

- valstybiniai auditoriai negalėjo įsitikinti, kad duomenys apie turtą (1 462,5 mln. Eur), įsipareigojimus (1 152,2 mln. Eur), finansavimo sumas (5,4 mln. Eur), pajamas (5 279,8 mln. Eur) ir sąnaudas (5,4 mln. Eur) yra teisingi, nes:
 - apskaitoje neregistruojama ir finansinėse ataskaitose nenurodoma kelių žemė. Atsižvelgusi į Valstybės kontrolės rekomendaciją, Vyriausybė 2017-03-29 nutarimu Nr. 238 perdavė Lietuvos automobilių kelių direkcijai prie Susisiekimo ministerijos patikėjimo teise valdyti valstybei nuosavybės teise priklausantį nekilnojamąjį turtą – valstybinės reikšmės kelius, kuriuos direkcija 2017 m. perėmė iš valstybinės reikšmės kelius prižiūrinčių valstybės įmonių;
 - reikšminga dalis mokesčių pajamų, pagrindinės veiklos kitų pajamų ir su jomis susijusių gautinų bei mokėtinų sumų yra registruojama pagal Valstybinės mokesčių inspekcijos duomenis, kurių apskaitai tvarkyti naudojama informacinė sistema turi reikšmingų trūkumų. 2016 metais pasirašyta ir pradėta vykdyti sutartis dėl Mokesčių apskaitos informacinės sistemos tobulinimo darbų;
 - nebaigtas muziejinių kultūros vertybių vertinimo procesas – metų pabaigoje buvo 2,5 mln. vnt. vertybių, užregistruotų simboline vieno euro verte. Kultūros ministerija kontroliuoja vertinimo procesą, jį baigti planuojama iki 2020 metų;
- netikslūs duomenys apie laisvą valstybinę žemę, nes nėra žinoma, kokia laisvos valstybinės žemės fondo dalis turės būti perleista fizinių asmenų nuosavybėn (yra tokių žemės sklypų, už kuriuos yra sumokėta investiciniais čekiais, tačiau nėra įformintas perleidimo fizinių asmenų nuosavybėn faktas);
- 12 proc. (44,0 mln. Eur) visų valstybės nekilnojamųjų kultūros vertybių vertė yra neteisinga, nes subjektai 2010–2016 m. nevertino (ar įvertino neteisingai) nekilnojamųjų kultūros vertybių tikrosios vertės;
- 12,8 mln. Eur verte užregistruoto turto vertė netiksli, nes subjektai neskaičiavo ir / arba neteisingai skaičiavo jo nusidėvėjimo ar amortizacijos; atlikus esminio pagerinimo darbus, nepailgino turto naudingo tarnavimo laiko;
- valstybiniai auditoriai negalėjo įsitikinti, kad duomenys apie turtą (0,3 mln. Eur), išankstinius apmokėjimus (1,9 mln. Eur), per vienus metus gautinas sumas (0,6 mln. Eur), ilgalaikius įsipareigojimus (0,1 mln. Eur) ir trumpalaikius įsipareigojimus (2,5 mln. Eur) yra teisingi, nes subjektai neatliko arba netinkamai atliko jų inventorizaciją. Praėjusiais metais įstaigose nustačius skirtingą inventorizacijos atlikimo praktiką, Finansų ministerijai pasiūlėme parengti inventorizacijos atlikimo metodines rekomendacijas ir įvertinti informacinių sistemų galimybes centralizuotai inventorizuoti viešojo sektoriaus subjektų tarpusavio skolas ir apyvartas. Šią rekomendaciją ministerija planuoja įgyvendinti iki šių metų pabaigos.

Iškraipymų pobūdis savivaldybių konsoliduotose finansinėse ataskaitose

8. Sąlyginės audito nuomonės pareikštos dėl 39-ių savivaldybių konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkinių. Reikšmingiausių savivaldybėse nustatytų iškraipymų dalį sudarė sumos, kurių teisingumo valstybiniai auditoriai ir savivaldybių kontrolieriai negalėjo patvirtinti:
 - netiksli infrastruktūros ir kitų statinių apskaita: 27-iose savivaldybėse apskaitoje užregistruotų vietinės reikšmės kelių ir gatvių vienetai neatitiko savivaldybės tarybos patvirtintų sąrašų bei

- kadastrinių matavimų ir/ ar teisinės registracijos duomenų; atlikus kelių ar gatvių rekonstrukciją, jos vertė užregistruota kaip nebaigta statyba, nors objektai jau keleri metai naudojami (nepatvirtinta 757,4 mln. Eur); Biržų rajono savivaldybėje melioracijos įrenginių apskaita tvarkyta ne pagal atskirus turto vienetus, nevertintas ir neskaičiuotas jų nuvertėjimas (nepatvirtinta 20,8 mln. Eur); Kauno rajono savivaldybėje valstybiniai auditoriai negalėjo įsitikinti 5,8 mln. Eur atliktų kelių sukūrimo (statybos) darbų vertės teisingumu;
- 5-ių savivaldybių administracijos ne visais atvejais disponavo tikslia informacija apie kontroliuojamų ne viešojo sektoriaus subjektų ir asocijuotų subjektų nuosavą kapitalą ir grynąjį pelną ar nuostolį (nepatvirtinta 388,5 mln. Eur);
 - 8-iose savivaldybėse ir jų biudžetinėse įstaigose kultūros vertybės nebuvo tinkamai įvertintos, nepatikslinta nekilnojamųjų kultūros vertybių tikroji vertė, skiriasi įstaigų ir savivaldybės ataskaitose pateikti nekilnojamųjų kultūros vertybių ir rezervo duomenys (nepatvirtinta 72,7 mln. Eur);
 - 13-oje savivaldybių neatlikta / netinkamai atlikta turto ir įsipareigojimų inventorizacija (nepatvirtinta 24,9 mln. Eur);
 - 8-iose savivaldybėse netiksli gautinų sumų apskaita: nevertinta ilgalaikių gautinų sumų amortizuota savikaina bei neišskirta ir neužregistruota jų einamųjų metų dalis, atsižvelgiant į senaties terminus nevertintas ir neskaičiuotas trumpalaikių gautinų sumų už patalpų nuomą, valstybinės žemės nuomą, išieškotinių sumų už padarytą žalą ir kt. nuvertėjimas (nepatvirtinta 21,0 mln. Eur);
 - 5-iose savivaldybėse netiksli įsipareigojimų apskaita: neįvertintas ir neskaičiuotas nuvertėjimas; neskaičiuota ilgalaikių atidėjinių, susijusių su kompensacijomis už išperkamą nekilnojamąjį turtą piliečiams (valstybės garantijomis) ir religinėms bendrijoms mokėjimu, amortizuota savikaina; neiškelta einamųjų metų dalis; neįvertinta pagal koncesijos sutartį prisiimtų įsipareigojimų amortizuota savikaina ir kt. (nepatvirtinta 36,8 mln. Eur);
 - 23 savivaldybės ir šių savivaldybių biudžetinės įstaigos netinkamai tvarkė biologinio turto apskaitą – neapskaitė parkų ir skverų, neapskaitė / netinkamai apskaitė Nekilnojamojo turto registre neįregistruotų želdynų žemės sklypus ir kt. (nepatvirtinta 1,7 mln. Eur).
9. 25 savivaldybėms, kuriose valstybiniai auditoriai nustatė apskaitos klaidų, apskaitos vedimo ir vidaus kontrolės trūkumų (Alytaus miesto, Vilniaus miesto, Kauno miesto, Panevėžio miesto, Elektrėnų, Marijampolės, Akmenės rajono, Alytaus rajono, Anykščių rajono, Joniškio rajono, Kauno rajono, Kelmės rajono, Pakruojo rajono, Prienų rajono, Radviliškio rajono, Skuodo rajono, Šakių rajono, Šilalės rajono, Šilutės rajono, Utenos rajono, Varėnos rajono, Vilniaus rajono, Telšių rajono, Trakų rajono, Ukmergės rajono) pateikėme rekomendacijas. Dalis jų buvo įgyvendinta audito metu (ištaisytos nustatytos klaidos), kitų įgyvendinimo eiga bus stebima.

Iškraipymų pobūdis socialinės apsaugos ir valstybės išteklių fondų finansinėse ataskaitose

10. Dėl Valstybinio socialinio draudimo fondo konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkinio pareikšta sąlyginė audito nuomonė. Valstybiniai auditoriai negalėjo patvirtinti 169,9 mln. Eur socialinių išmokų sąnaudų ir su jomis susijusių įsipareigojimų teisingumo, kadangi vedant jų apskaitą kaupimo principas taikytas tik iš dalies, o 1,7 mln. Eur socialinių išmokų (motinystės išmokų) sąnaudų ir su jomis susijusių trumpalaikių įsipareigojimų neparodyta ataskaitose.
11. Reikšmingų pastabų valstybiniai auditoriai turėjo ir dėl Garantinio fondo 2016 metų finansinių ataskaitų rinkinio – negalėjo patvirtinti 2,0 mln. Eur gautinų sumų ir 17,8 mln. Eur socialinių įmokų pajamų teisingumo, kadangi fondo apskaitoje jos registruotos remiantis Valstybinės mokesčių

inspekcijos teikiamais duomenimis, kurie yra nepatikimi (apskaitai tvarkyti naudojama informacinė sistema turi reikšmingų trūkumų).

12. Valstybės kontrolė yra išsakiusi nuomonę¹², kad, siekiant sumažinti administracinę naštą, tikslinga apsvarstyti galimybę atsisakyti kai kurių valstybės išteklių fondų, kaip atskirų viešojo sektoriaus subjektų, finansinių ataskaitų sudarymo, o jų duomenis integruoti ir reikšmingą informacija apie juos atskleisti valstybės konsoliduotųjų ataskaitų rinkinyje.
13. Finansų ministerija 2017 metais atliko¹³ visų (ne tik valstybės išteklių fondų) valstybės biudžeto lėšas skirstančių fondų veiklos teisinio reglamentavimo analizę ir įvertino jų atskaitomybės reglamentavimo nuoseklumą. Atlikta analizė parodė, kad fondų įvairovė yra gana didelė:
 - asmenų įmokomis finansuojami draudimo fondai;
 - biudžetų lėšomis finansuojami draudimo fondai;
 - fondai-programos;
 - fondų fondai;
 - rezerviniai fondai;
 - valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondas.

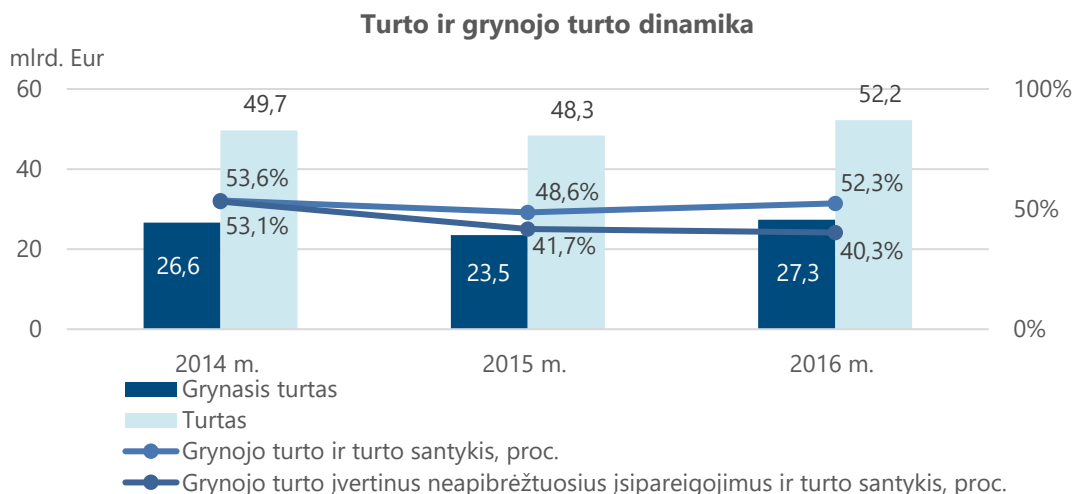
Spręsdama klausimą dėl tam tikro fondo atskirų ataskaitų reikalingumo, Finansų ministerija išskyrė sąlygas, kurias atitinkant atsiranda pagrįstas tokių ataskaitų, kaip atskaitomybės ir atsiskaitymo priemonės, poreikis: veiklos autonomija (finansavimo šaltinių ir administratoriaus atžvilgiu); kaupiamų lėšų ir apyvartos dydis; informacijos apie fondą svarba sprendimų priėmimui. Laikydamosi nuomonės, kad bent vienos iš sąlygų buvimas rodo atskirų ataskaitų apie fondo veiklą poreikį ir turi įtakos fondo veiklos skaidrumui ir kontrolei, ministerija nusprendė šiuo metu nekeisti Rezervinio (stabilizavimo) fondo atskaitomybės reglamentavimo.

1.2. Ataskaitų rinkinio duomenų dar netikslinga naudoti viešojo sektoriaus finansinei būklei vertinti

14. Nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio tikslas – pateikti informaciją apie viso viešojo sektoriaus finansinę būklę, veiklos rezultatus, grynojo turto pokyčius ir pinigų srautus. Viešojo sektoriaus finansiniai duomenys turėtų būti svarbūs Seimui ir Vyriausybei, visoms valstybės ir savivaldybių institucijoms, įstaigoms priimant ir įgyvendinant atitinkamus valdymo sprendimus. Tokia informacija naudinga ir aktuali viešojo sektoriaus kreditoriams, tiekėjams ir visiems mokesčių mokėtojams, vertinant valdžios sektoriaus veiklos rezultatus.
15. Nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio duomenys galėtų būti naudojami ir atliekant valstybės mokumo vertinimus. Kaip vieną iš valstybės mokumo įvertinimo rodiklių Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija rekomenduoja taikyti valdžios sektoriaus grynosios vertės arba grynojo turto rodiklį ir stebėti bei vertinti jo dinamiką. 2016 metų nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio duomenimis, viso viešojo sektoriaus grynasis turtas 2016 metų pabaigoje sudarė 27,3 mlrd. Eur (2 pav.) ir padidėjo, palyginus su 2015 metais. Grynojo turto ir bendro turto santykis, kuris rodo, kiek turto liktų visam viešajam sektoriui, padengus visus šio sektoriaus finansinius įsipareigojimus ir grąžinus finansavimo sumas, 2016 metais buvo 52,3 proc.

¹² Valstybinio audito ataskaita „Rezervinio (stabilizavimo) fondo 2015 metų ataskaitų rinkinio teisingumas ir lėšų valdymo, naudojimo ir disponavimo jomis teisėtumas“, 2016-10-03 Nr. P-60-5-7-1.

¹³ LR finansų ministerijos 2017-07-14 raštas Nr. (6.3-01)-5K-1712488-6K-1704580.

2 pav. Viešojo sektoriaus 2014–2016 m. rodikliai

Šaltinis – 2014–2016 metų nacionaliniai finansinių ataskaitų rinkiniai

Valstybių biudžetams ir jų finansų tvarumui vertinti taip pat svarbi informacija apie neapibrėžtuosius įsipareigojimus, kurie ateityje gali tapti faktiniais įsipareigojimais. Informacijos apie tokius įsipareigojimus rinkimo ir skelbimo svarba aiškiai pripažinta Europos Sąjungos teisės aktuose¹⁴. Neapibrėžtieji įsipareigojimai 2016 metų pabaigoje buvo 6,3 mlrd. Eur. Didžiąją jų dalį sudarė įsipareigojimai pagal Europos stabilumo mechanizmo sutartį (2,5 mlrd. Eur), įsipareigojimai Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo darbams užbaigti (1,7 mlrd. Eur) ir įsipareigojimai žalai, atsiradusiai dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, atlyginti (0,6 mlrd. Eur). Grynojo turto ir bendro turto santykis, įvertinus ir neapibrėžtuosius įsipareigojimus, būtų mažesnis ir sudarytų 40,3 proc. Lietuvos rodikliai nagrinėti ir Valstybės kontrolės, kaip nepriklausomos fiskalinės institucijos, atliktame valdžios sektoriaus finansų tvarumo vertinime¹⁵, kuriame taip pat pabrėžta informacijos apie neapibrėžtuosius įsipareigojimus įvertinimo laiku ir jų atskleidimo ataskaitose svarba.

16. Valstybės kontrolė dėl 2012–2015 metų rinkinių teikė sąlygines audito nuomones, 2016 metų rinkinyje taip pat nustatyta reikšmingų iškraipymų (2 lentelė), kurie daro įtaką mūsų nuomonei.

¹⁴ Europos Parlamento ir Tarybos reglamente (ES) Nr. 549/2013 dėl Europos nacionalinių ir regioninių sąskaitų sistemos Europos Sąjungoje (2010 m. ESS)

¹⁵ LR valstybės kontrolės ataskaita „Valdžios sektoriaus finansų tvarumas“, 2017-06-20 Nr. Y-11.

2 lentelė. Duomenų iškraipymai finansinių ataskaitų straipsniuose

Eil. Nr.	Straipsniai	Rinkinio duomenys, mln. Eur	Iškraipymų suma ¹⁶ , mln. Eur	
			Suma* padidinta (+), sumažinta (-)	Suma, kurios teisingumo negalima patvirtinti
FINANSINĖS BŪKLĖS ATASKAITA				
A.	ILGALAIKIS TURTAS	43 686,6	2,9	16 344,0
B.	BIOLOGINIS TURTAS	2 193,8	0,5	1,7
C.	TRUMPALAIKIS TURTAS	6 321,1	-0,8	1 428,6
D.	FINANSAVIMO SUMOS	5 728,1	4,9	11 010,5
E.	ĮSIPAREIGOJIMAI	19 279,7	-1,5	1 375,4
F.	GRYNASIS TURTAS	27 314,3	1,6	5 063,2
G.	MAŽUMOS DALIS	-120,6	-	0,5
VEIKLOS REZULTATŲ ATASKAITA				
A.	PAGRINDINĖS VEIKLOS PAJAMOS	12 2023,4	1,7	6 912,6
B.	PAGRINDINĖS VEIKLOS SĄNAUDOS	-11 967,7	0,8	1 800,4
C.	PAGRINDINĖS VEIKLOS PERVIRŠIS IR DEFICITAS	234,7	-0,6	0,8
D.	KITOS VEIKLOS REZULTATAS	160,1	-	11,9
E.	FINANSINĖS IR INVESTICINĖS VEIKLOS REZULTATAS	-419,2	-	-
F.	APSKAITOS POLITIKOS KEITIMO IR ESMINIŲ APSKAITOS KLAIDŲ TAISYMO ĮTAKA	2 440,4	-0,1	-
G.	GRYNASIS PERVIRŠIS IR DEFICITAS PRIEŠ NUOSAVYBĖS METODO ĮTAKĄ	2 416,0	-1,1	1,0
H.	NUOSAVYBĖS METODO ĮTAKA	210,3	-0,8	9,3
I.	GRYNASIS PERVIRŠIS IR DEFICITAS	2 626,3	0,6	0,8
GRYNOJO TURTO POKYČIŲ ATASKAITA				
10	Likutis praėjusio laikotarpio paskutinę dieną	13 329,2	-0,8	37,8
19	Tikrosios vertės rezervo likutis 2016 m. gruodžio 31 d.	14 458,2	-0,8	4 800,9

* Suma apskaičiuota įvertinus duomenų iškraipymus, didinančius ir mažinančius straipsnių vertę.

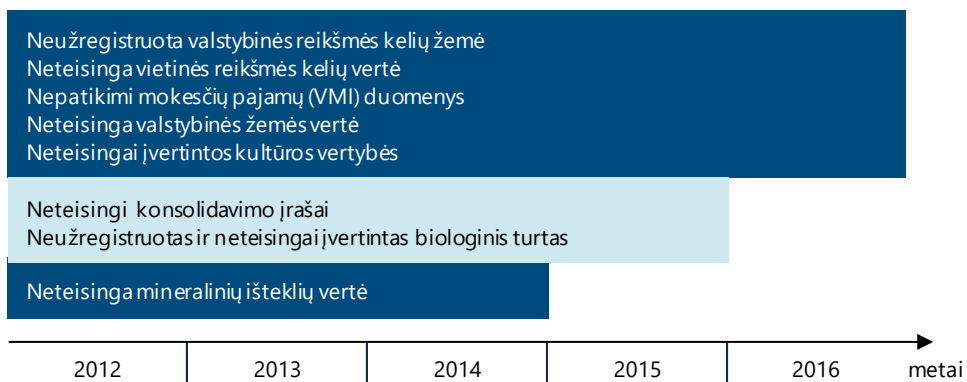
Šaltinis – Valstybės kontrolė

Negalime patvirtinti viešojo sektoriaus subjektų finansinėse ataskaitose nurodyto 37 proc. ilgalaikio, 23 proc. trumpalaikio ir 19 proc. grynojo turto vertės, 7 proc. įsipareigojimų, 57 proc. pajamų ir 15 proc. sąnaudų verčių teisingumo. Įtaką finansinių ataskaitų rodiklių tikslumui turi ne tik jose užregistruotos sumos, kurių teisingumo negalime patvirtinti, bet ir tai, kad į jas nėra įtraukta dalis viešojo sektoriaus turto (valstybinės reikšmės kelių žemė), dalis turto apskaityta simboline vieno euro verte (muziejinės kultūros vertybės), dalies užregistruoto turto vertė yra tikslinama netinkamai (nekilnojamosios kultūros vertybės).

¹⁶ Rengiant konsoliduotąsias ataskaitas viešojo sektoriaus subjektų grupė laikoma ekonominiu vienetu ir šios grupės subjektų tarpusavio ūkinės operacijos ir jų rezultatai yra eliminuojami, todėl lentelėje nurodytos duomenų iškraipymų sumos nėra tiesiogiai palyginamos su nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio duomenimis.

17. Viešojo sektoriaus buhalterinės apskaitos ir finansinės atskaitomybės sistemos reforma buvo siekta¹⁷ pereiti prie apskaitos tvarkymo kaupimo principu, kurio taikymas pagerintų valstybės išteklių valdymą ir naudojimą, teiktų išsamesnę ir objektyvesnę informaciją jos vartotojams¹⁸, o tai leistų užtikrinti priimamų ekonominių sprendimų pagrįstumą ir kokybę, sudarytų sąlygas efektyviau atlikti finansų kontrolę visais valdymo lygiais. Tokiu būdu tvarkyti buhalterinę apskaitą nuo 2010 m. turi visi viešojo sektoriaus subjektai, tačiau kai kurios apskaitos problemos ir klaidos nesprendžiamos daug metų ir tęsiasi iki šiol (3 pav.).

3 pav. Apskaitos sritys, kuriose nustatoma reikšmingų duomenų iškraipymų



Šaltinis – Valstybės kontrolė

Nepakankama vidaus kontrolės sistema viešajame sektoriuje vis dar yra vienas iš veiksnių, lemiantis apskaitos klaidas, todėl jai subjektų vadovai turėtų skirti daugiau dėmesio. Efektyvios vidaus kontrolės sistemos svarba akcentuota valstybinio audito ataskaitose¹⁹: „Ar sudarytos sąlygos viešojo sektoriaus vidaus kontrolės sistemai efektyviai veikti“ ir „Lietuvos Respublikos 2016 metų valstybės konsoliduotųjų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumas ir valstybės biudžeto vykdymo vertinimas“.

Atsižvelgiant į tai, kad viešojo sektoriaus subjektų finansinėse ataskaitose nustatytų iškraipymų mastas vis dar didelis, o kai kurios apskaitos problemos tęsiasi ne pirmi metai, viešojo sektoriaus finansinei būklei vertinti ir ekonominiams sprendimams priimti dar netikslinga naudoti nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio duomenis.

¹⁷ LR Vyriausybės 2005-06-29 nutarimas Nr. 718 „Dėl viešojo sektoriaus buhalterinės apskaitos ir finansinės atskaitomybės sistemos reformos koncepcijos ir koordinavimo ir priežiūros komisijos sudarymo“ (su vėlesniais pakeitimais).

¹⁸ Aukščiausiojo ir aukštesniojo lygio finansinių ataskaitų vartotojai – Seimas, Vyriausybė, savivaldybės, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Sveikatos apsaugos ministerija, Lietuvos statistikos departamentas, tarptautinės institucijos, visuomenė.

¹⁹ Valstybinio audito ataskaitos: 2017-03-29 Nr. VA-P-50-3-6; 2017-09-29 Nr. FA-2017-P-60-5-7-1

2. VALSTYBĖS SKOLOS VERTINIMAS

2.1. Požiūris į atsiskaitymą už valstybės skolą turi keistis

2.1.1. Nustatyti skolinimosi ir skolos valdymo uždaviniai įgyvendinami, tačiau atsiskaitymas už vykdomą politiką orientuotas į faktus, o ne į priežasčių, galimų pasekmių ir naujų kryptių analizę

18. Vidutinio laikotarpio valstybės finansų skolinimosi ir skolos valdymo srities politikos kūrimo ir vykdymo principai nustatyti Vyriausybės 2015–2017 metų skolinimosi ir skolos valdymo gairėse²⁰ (toliau – Gairės), jie atkartoti ir Lietuvos stabilumo 2017 metų programoje²¹. Vyriausybės 2015–2017 metų skolinimosi ir skolos valdymo tikslas – užtikrinti valstybės išlaidų finansavimą ir prisiimtų skolinių įsipareigojimų vykdymą skolintomis lėšomis kuo mažesnėmis sąnaudomis ir priimtina rizika vidutiniu laikotarpiu. Gairėse nustatyti tikslui siekti užsibrėžti uždaviniai ir kriterijai, kuriais remiantis uždaviniai laikomi įgyvendintais.
19. Skolinantis valstybės vardu ir valdant valstybės skolą Vyriausybei atstovauja Finansų ministerija, kuri vykdo ketvirtinę Gairių įgyvendinimo pažangos stebėseną, iki kiekvienų metų birželio 30 d. informuoja Vyriausybę apie Gairių nuostatų įgyvendinimą ir informaciją pateikia viešuose metiniuose leidiniuose „Valstybės skola“. Finansų ministerija atsakinga ir už informacijos apie valstybės skolą (pasikeitus tvarkai nuo 2017 metų nerengiamos valstybės skolos ataskaitos), teikiamos Seimui kartu su nacionaliniu finansinių ataskaitų rinkiniu, parengimą.
20. Įvertinę Finansų ministerijos informaciją²² dėl 2016 metų valstybės skolos ir atsižvelgdami į audito metu surinktus įrodymus, galime teigti, kad laikomasi Gairėse nustatytos valstybės finansų skolinimosi ir skolos valdymo srities politikos, nenukrypstant nuo suplanuotų uždavinių, tačiau atsiskaitymas Vyriausybei ir Seimui yra formalus:
 - daugeliu atvejų nurodyti 2016 metų rezultatai, pasiekti įgyvendinant 2015–2017 metų uždavinius, tačiau neaiški rezultatų dinamika Gairių įgyvendinimo laikotarpiu;
 - neįvardyti reikšmingiausi 2015–2017 metų uždavinių vykdymui įtaką turėję veiksniai, jų priežastys ir galimas poveikis galutiniams rezultatams;
 - nėra informacijos apie įžvelgiamas skolos valdymo rizikas / problemas ir galimus jų valdymo būdus.

Atsiskaitymo už skolinimosi ir skolos valdymo uždavinių įgyvendinimą trūkumai

1. Siekiant priimtinos palūkanų normų kitimo, perfinansavimo ir valiutų kursų pokyčių rizikos, numatyta laikytis Gairėse nustatytų ir tarptautinę praktiką atitinkančių rizikos limitų ir užtikrinti kredito, veiklos ir likvidumo rizikos valdymą (2 uždavinys). 2016 metais laikytasi

²⁰ LR Vyriausybės 2014-12-15 nutarimas Nr. 1437 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2015–2017 metų skolinimosi ir skolos valdymo gairių patvirtinimo“.

²¹ LR Vyriausybės 2017-04-26 nutarimas Nr. 315 „Dėl Lietuvos stabilumo 2017 metų programos“.

²² LR finansų ministerijos 2017-05-08 raštas Nr. (13.9-0303)-6K-1703187 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2015–2017 metų skolinimosi ir skolos valdymo gairių apraše numatytų uždavinių įgyvendinimo“; LR Seimui kartu su 2016 m. nacionaliniu finansinių ataskaitų rinkiniu pateikta informacija apie valstybės skolą už 2016 metus; metinis leidinys „Valstybės skola 2016“.

visų nustatytų limitų²³, valdžios sektoriaus skola 2016 metų pabaigoje buvo 15 536,0 mln. Eur ir sudarė 40,2 proc. 2016 metų BVP, jos struktūra²⁴ nekėlė grėsmės valstybės finansams. Daugeliu atvejų reikšmingų pokyčių laikantis nustatytų limitų nestebima, tačiau Vyriausybės gryojo skolinių įsipareigojimų pokyčio limito faktinis vykdymas (–370 672 tūkst. Eur)²⁵ reikšmingai nukrypo nuo Seimo patvirtinto (465 786 tūkst. Eur), o informacija apie nuokrypių priežastis nepateikta – nerealizuoti planuoti rizikos veiksniai (susiję su lėšų poreikiu perskolinamų paskolų suteikimu VSDFV, finansinių užstatų pagal išvestinių finansinių priemonių sandorius mokėjimu, įmokomis į ES bendrąjį pertvarkymo fondą), pasiskolinta mažiau nei planuota dėl didesnių laikinai laisvų lėšų likučių valstybės išdo sąskaitose, įvykdyti neplanuoti priešlaikiniai Vyriausybės vertybinių popierių išpirkimai antrinėje rinkoje.

2. Prisiimant naujus skolinius įsipareigojimus, numatyta laikytis, kad bendras valstybės įsipareigojimų pagal garantijas lygis nebūtų didesnis negu 3 proc. BVP. Limito laikomasi, jo dydis 2016 m. pabaigoje sudarė 0,9 proc. 2016 metų BVP. Palyginti su 2014–2015 metais, jis padidėjo 0,2 proc. p., o Lietuvos stabilumo 2017 metų programoje valstybės garantijos nurodytos, kaip vienas iš projektuojamų pagrindinių fiskalinės rizikos šaltinių – numatoma, kad šis rodiklis 2017 metų pabaigoje gali padidėti iki 1,4 proc. BVP. Valstybės garantuojamų paskolų portfelis 2016 metų pabaigoje nekėlė didelės rizikos valstybės finansams, tačiau neįvardytos jo augimo priežastys ir šios fiskalinės rizikos valdymo priemonės (būdai).
3. Siekiant mažiausių rizikos priedų skolinantis, numatyta reguliariai atlikti Vyriausybės vertybinių popierių rizikos priedų dydžių ir jų kitimo tendencijų analizę ir ją įvertinus priimti skolinimosi sprendimus (1 uždavinys). Nepateikta informacija apie atliktos analizės rezultatus, taip pat nepaminieta, kad ryškiausias šio uždavinio įgyvendinimo rezultatas 2016 metais buvo vidaus Vyriausybės vertybinių popierių aukcionai, kuriuose skolintasi ne pagal pirminį poreikį, t. y. skolinimosi poreikis realizuotas ne formaliai, o įvertinus finansinių sąlygų maksimalią atitiktį rinkos sąlygoms. Koreguodama pasiskolinamą sumą Finansų ministerija valdė mokamą rizikos priedą ir darė įtaką skolos valdymo išlaidų dydžiui.
4. Numatyta gerinti valstybės išdo finansinio turto likvidumą: plėtoti santykius su investuotojais, vertinti galimą alternatyvių skolinimosi priemonių paklausą, pritraukti kuo didesnę valdžios sektoriui priskiriamų subjektų laikinai nenaudojamų piniginių išteklių dalį į valstybės išdą (4 uždavinys). Atsiskaitydama Vyriausybei už siekį pritraukti papildomų piniginių išteklių į valstybės išdą, Finansų ministerija nurodė, kad atliko 2013–2015 metų nacionalinių finansinių ataskaitų rinkiniuose pateiktos informacijos apie valdžios sektoriaus subjektų turimas pinigines lėšas analizę. Toks siekis pastaruosius metus buvo ne tik neaktualus, bet ir ekonomiškai nenaudingas: valstybės išdo sąskaitose buvo pakankamas kiekis laikinai laisvų lėšų, esant žemai (ir net neigiamai) palūkanų normai mažėjo investavimo galimybės ir investicijų grąža, o valstybės biudžeto išlaidos už valstybės piniginių išteklių laikymą Lietuvos banko sąskaitose augo (plačiau 2.3. poskyryje). Nepateikta informacija apie padidėjusius perteklinius (neprognozuotus) lėšų likučius valstybės išde, didėjimo priežastis ir kylančias laikinai laisvų valstybės piniginių išteklių valdymo problemas (didėjančios išlaidos už lėšų laikymą, investavimo galimybių apribojimai) bei galimus jų sprendimo būdus ir priemones išteklių dydžio optimizavimui.

²³ Nereikšmingai (7 tūkst. Eur) viršytas bendras valstybinių aukštųjų mokyklų ir valstybinių profesinio mokymo įstaigų pasiskolintų (išimty) lėšų pagal 2016 ir ankstesniais metais pasirašytas paskolų sutartis ir kitus įsipareigojamuosius skolos dokumentus limitas.

²⁴ Įvertinus sudarytus išvestinių finansinių priemonių sandorius, skola eurais sudarė 100 proc. visos skolos; trumpalaikė skola pagal likutinę trukmę 8,4 proc. visos skolos, skola už kintamas palūkanas 0,1 proc. visos skolos, vidutinė svertinė likutinė skolos trukmė buvo 6,2 metų.

²⁵ Neigiamas gryojo skolinių įsipareigojimų pokyčio dydis rodo, kad einamaisiais metais buvo įvykdyta daugiau skolinių įsipareigojimų, nei jų prisiimta.

Manome, kad tam tikrų limitų ir rodiklių vykdymo skaitinių reikšmių konstatavimu paremtas atsiskaitymas, nesuteikia pakankamai informacijos apie esamą padėtį ir yra mažai naudingas nustatant ateinančių laikotarpių valstybės finansų skolinimosi ir skolos valdymo srities politikos uždavinius ir jų vertinimo kriterijus.

21. Valstybės kontrolė ne kartą yra išsakiusi nuomonę²⁶, kad Vyriausybė neturi aiškios ir patvirtintos vidutinio ir ilgojo laikotarpio valdžios sektoriaus skolos prognozavimo metodikos, taip pat nėra įvertintas ir nustatytas optimalus skolos lygis, kuris nekeltų grėsmės Lietuvos valstybės finansams. Iš esmės keisti skolinimosi ar skolos valdymo principų neketinama, tačiau tinkamas dėmesys strateginių dokumentų rengimui, atsižvelgiant į ankstesnio laikotarpio nustatytų uždavinių vykdymą ir jo rezultatus lėmusius veiksnius, būtų tvirtas pagrindas viešųjų finansų tvarumui užtikrinti.

2.1.2. Skolos apskaičiavimo procesas tobulintinas, atskleista ne visa reikšminga informacija apie skolos duomenų tikslinimą

22. Vadovaujantis Valstybės skolos įstatymu²⁷, valdžios sektoriaus skolą sudaro prie valdžios sektoriaus priskiriamų subjektų, turinčių teisę skolintis, prisiimtų, bet dar neįvykdytų įsipareigojimų grąžinti kreditoriams lėšas, pasiskolintas išplatinant Vyriausybės vertybinius popierius, pasirašant paskolų sutartis, finansinės nuomos (lizingo) sutartis ir kitus įsipareigojamuosius skolos dokumentus, konsoliduota suma. Subjektų priskyrimą prie institucinių sektorių ir klasifikavimą, vadovaujantis metodologiniais reikalavimais, atlieka Lietuvos statistikos departamentas. Nuo 2017 metų Lietuvos statistikos departamentui priskirtos²⁸ valdžios sektoriaus skolos rodiklių apskaičiavimo ir jų pateikimo vartotojams funkcijos, pavesta rengti viešojo sektoriaus skolos statistiką pagal Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos reikalavimus.

Apskaičiuota 15 536,0 mln. Eur valdžios sektoriaus skola 2016 metų pabaigoje yra netiksl

23. Apskaičiuodamas valstybės skolą kaip vieną iš duomenų šaltinių Lietuvos statistikos departamentas naudojo Lietuvos banko duomenis²⁹ apie valdžios sektoriaus subjektų gautas paskolas ir lėšas pagal faktoringo (be regreso teisės) ir restruktūrizuotų prekybinių kreditų sutartis. Be to, papildomai naudojo iš subjektų gautą informaciją apie bankrutavusių Lietuvos komercinių bankų paskolas bei viešojo ir privataus sektorių partnerystės investicijas. Vilniaus miesto savivaldybės prisiimtas 22 306,2 tūkst. Eur įsipareigojimas „Snoro“ bankui pagal kreditorinio reikalavimo perleidimo sutartį yra perleistas AB DNB bankui, todėl jo duomenys pateikti abiejuose valstybės skolos skaičiavimui naudotuose duomenų šaltiniuose. Šio fakto neįvertinus ir skolai apskaičiuoti naudojus duomenis iš abiejų šaltinių, apskaičiuota valdžios sektoriaus skola 2016 metų pabaigoje yra didesnė 22 306,2 tūkst. Eur.
24. Savivaldybių skolinių įsipareigojimų ataskaita yra vienas iš valstybės skolos duomenų šaltinių, tačiau valdžios sektoriaus skolai apskaičiuoti naudota ne visa savivaldybių skolinių įsipareigojimų 2016-12-31 ataskaitoje esanti informacija: į valdžios sektoriaus skolą neįtraukta 22 490,6 tūkst. Eur savivaldybių įsipareigojimų pagal kreditorinio reikalavimo perleidimo sutartis ir 469,3 tūkst. Eur

²⁶ LR valstybės kontrolės ataskaitos: 2016-06-21 Nr. Y-6 ir 2017-06-20 Nr. Y-11 „Valdžios sektoriaus finansų tvarumas“.

²⁷ LR valstybės skolos įstatymas, 1996-08-22 Nr. I-1508 (su vėlesniais pakeitimais).

²⁸ LR Vyriausybės nutarimai: 1997-06-02 Nr. 537 „Dėl Tarptautinio valiutos fondo duomenų platinimo specialiuju standartu taikymo Lietuvoje“ (su vėlesniais pakeitimais); 2001-05-16 Nr. 569 „Dėl Lietuvos Respublikos makroekonominės ir su ja susijusios statistikos rengimo“ (su vėlesniais pakeitimais).

²⁹ LR pinigų finansinių institucijų (Lietuvos komercinių bankų ir užsienio bankų filialų duomenys) balansas ir pinigų statistikos duomenys.

įsipareigojimų pagal kitus skolos įsipareigojamuosius dokumentus. Šių duomenų departamentas nenaudojo darydamas prielaidą, kad jie nėra priskirtini valdžios sektoriaus skolai, tačiau savivaldybių skolinių įsipareigojimų ataskaitos paskirtis yra atskleisti visą informaciją apie savivaldybių (vietos valdžios) skolinimąsi, todėl joje turi būti pateikti savivaldybių visų skolinių įsipareigojimų duomenys. Dėl šios priežasties valdžios sektoriaus skola 2016 metų pabaigoje yra mažesnė 22 959,9 tūkst. Eur.

25. Kauno rajono savivaldybė sudarė vietinės reikšmės kelių dangos tiesimo, remonto (taisymo) ir priežiūros darbų sutartį. Jos sąlygos, vertinant turinio viršenybės prieš formą principu, turi paskolos sutarčiai būdingų požymių. Pagal sutartį savivaldybės prisiimti ilgalaikiai skoliniai įsipareigojimai (jų likutis 2016 metų pabaigoje sudarė 2 827,2 tūkst. Eur) vadovaujantis teisės aktais³⁰ priskirtini savivaldybės skolai, todėl duomenys apie juos turėjo būti pateikti savivaldybės skolinių įsipareigojimų 2016-12-31 ataskaitoje ir atitinkamai įtraukti į valstybės skolą. Praėjusio audito metu Druskininkų savivaldybėje nustatėme³¹, kad 2015 metų ataskaitose nepateikti skoliniai įsipareigojimai prisiimti pagal statybų rangos sutartį. Pažymėtina, kad įsipareigojimų pagal minėtą sutartį 6 646,8 tūkst. Eur likutis nepateiktas ir 2016 metų ataskaitose. Dėl šių priežasčių valdžios sektoriaus skola 2016 metų pabaigoje yra mažesnė 9 474,0 tūkst. Eur.
26. Atsižvelgdami į tai, kad savivaldybės sudarytus sandorius ne visada vertina vadovaudamosi turinio viršenybės prieš formą principu, praėjusiais metais Finansų ministerijai rekomendavome³² parengti metodines rekomendacijas ir (ar) pakeisti teisės aktus, kad į valstybės skolą būtų įtraukti visi įsipareigojimai. Rekomendaciją įgyvendinti vėluojama. Ne kartą pabrėžėme, kad būtina suformuoti aiškią ir viešą nuomonę, kokie įsipareigojimai savo turiniu priskirtini skoliniais (įsipareigojimų požymiai ir / ar kriterijai), kad būtina ugdyti vietos valdžios sąmoningumą, prisiimant tokius įsipareigojimus ir pateikiant informaciją apie juos ataskaitose. Vangus sprendimų ieškojimas gali turėti neigiamos įtakos valdžios sektoriaus skolos dydžiui, nes sandorių, kuriais prisiimami įsipareigojimai, savo turiniu priskirtini skoliniais, mastas nėra žinomas.
27. Manome, kad, siekiant išvengti duomenų dubliavimo, nepateikimo ir kitų galimų klaidų skaičiuojant valstybės skolos dydį, tikslinga visoms šiame procese dalyvaujančiomis institucijomis bendradarbiaujant (Finansų ministerijai, Lietuvos statistikos departamentui ir Lietuvos bankui), įvertinti teisės aktuose nustatytus valdžios sektoriaus skolos duomenų šaltinius, jų naudojimo praktikoje apimtis bei galimas duomenų šaltinių alternatyvas ir nustatyti aiškią, nuoseklią ir atsekamą jų naudojimo apskaičiuojant valdžios sektoriaus skolą seką.

Neatskleista informacija apie reikšmingą valstybės skolos duomenų tikslinimą

28. Europos Komisija skolos duomenis naudoja lygindama visų Europos Sąjungos valstybių skolą ir vertindama atitiktį Mastrichto skolos kriterijui. Visos Europos Sąjungos valstybės narės, apskaičiuodamos valdžios sektoriaus skolą privalo tiesiogiai taikyti Europos Sąjungoje nustatytą metodologiją, finansinių sandorių apibrėžimus ir klasifikacijas. Eurostatas, įvertinęs Europos Sąjungos teines nuostatas, reglamentuojančias apyvartinių monetų tvarkymą, nustatė, kad kai kurios šalys narės, tarp jų ir Lietuva, valdžios sektoriaus skolai nepriskyrė Lietuvos banko įsipareigojimų, susijusių su į apyvartą išleistomis eurų monetomis. Lietuvos statistikos

³⁰ LR Vyriausybės 2004-03-26 nutarimas Nr. 345 „Dėl savivaldybių skolinimosi taisyklių patvirtinimo“ (su vėlesniais pakeitimais).

³¹ LR valstybės kontrolės ataskaita „2015 metų nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio ir valstybės skolos ataskaitų teisingumas ir skolinimosi teisėtumas“, 2016-10-03 Nr. FA-P-60-8-11-1.

³² Ten pat.

departamentas, atsižvelgdamas į Eurostato rekomendaciją, įvertino Lietuvos banko duomenis³³ ir vadovaudamasis teisės aktais³⁴ patikslino valdžios sektoriaus skolos duomenis:

- 60,5 mln. Eur padidino valstybės skolą 2015-12-31;
- 17,7 mln. Eur padidino valstybės skolą 2016-12-31.

29. Finansų ministerijos parengtoje informacijoje apie valstybės skolą nėra pateiktos priežastys, lėmusios valdžios sektoriaus skolos duomenų tikslinimą ir turėsiančios įtakos skolos dydžiui ateityje. Eurų monetų leidyba (euro zonos šalyse ši funkcija gali būti pavesta nacionaliniam centriniam bankui arba finansų ministerijai) yra nuolatinis procesas ir priklauso nuo ekonominių tendencijų šalyje, jį koordinuoja Europos Komisija. Lietuvos banko duomenimis, apyvartoje esančių grynųjų pinigų, įskaitant eurų monetas, kiekis ir vertė nuolat didėja, ši tendencija stebima visoje euro zonoje – prognozuojama, kad apyvartinių euro monetų vertė Lietuvoje toliau augs ir 2017 metais padidės 9–13 mln. Eur. Atlikti valdžios sektoriaus skolos tikslinimai (iš viso skola padidinta 78,2 mln. Eur) laikytini reikšmingais – jie sudarė 0,2 proc. 2016 m. BVP³⁵, todėl skolos stebėsenai vykdyti ir analizei atlikti tokia informacija yra svarbi.
30. Apyvartoje yra likusių litų (banknotų ir monetų), kurių vertė neįtraukta į valdžios sektoriaus skolą. Eurostatas šiuo klausimu nurodymų nepateikė, tačiau yra rizika, kad valdžios sektoriaus skola dėl tokių įsipareigojimų gali būti patikslinta. Lietuvos banko duomenimis³⁶, apyvartoje likusių litų nominali vertė 2016-12-31 sudarė 129,9 mln. Eur.

Valdžios sektoriaus aprėptis

31. Audito metu nagrinėjome UAB Viešųjų investicijų plėtros agentūros³⁷ priskyrimo valdžios instituciniam sektoriui klausimą. Atkreipėme dėmesį, kad ši bendrovė, skirtingai nei kitos Vyriausybės įsteigtos finansų įstaigos – UAB „Investicijų ir verslo garantijos“ ir UAB Žemės ūkio paskolų garantijų fondas, nėra priskirta valdžios sektoriaus subjektams, nors jos vykdomos ūkinės veiklos pobūdis, finansavimas ir kontrolės lygis bei galima rizika valdžios sektoriui iš esmės yra analogiški. Už subjektų priskyrimą instituciniams sektoriams atsakingo Lietuvos statistikos departamento duomenimis, bendrovės sektorizavimo klausimas ne kartą svarstytas, konsultuotasi ir su Eurostato atstovais, kurių vertinimu pagrindinis bendrovės priskyrimą valdžios sektoriui lemiantis kriterijus yra valdymas ir kontrolė – bendrovės valdybą sudarė valdžios sektoriaus atstovai (valstybės tarnautojai). Siekiant išvengti perklasifikavimo prie valdžios sektoriaus, 2017 m. vasario mėn. buvo pakeisti UAB Viešųjų investicijų plėtros agentūros įstatai: pakeista bendrovės kolegialių organų (valdybos ir stebėtojų tarybos) struktūra. Yra rizika, kad kryptingas siekis išvengti bendrovės priskyrimo valdžios sektoriui, tokiu būdu neįtraukiant jos veiklos rezultatų, gali turėti neigiamos įtakos bendram valdžios sektoriaus rezultatui ateityje.
32. Tikrų ir teisingų duomenų apie valstybės skolą turėjimas yra svarbus šalies fiskalinės rizikos valdymui, todėl objektyviai nustatyta valdžios sektoriaus aprėptis ir jam priskirtinų ūkio subjektų duomenų patikimumas ir išsamumas yra labai svarbūs sudarant mokėjimų balansą ir nacionalines

³³ Lietuvos banko euro monetų nacionalinė grynoji emisija 2015-12-31 sudarė 60 489 tūkst. Eur, 2016-12-13 – 78 181 tūkst. Eur.

³⁴ LR finansų ministro 2004-05-14 įsakymas Nr. 1K-189 „Dėl valstybės skolos apskaičiavimo taisyklių patvirtinimo“ (su vėlesniais pakeitimais), 15.7 p.

³⁵ 2016 metų BVP 38 637,4 mln. Eur.

³⁶ Lietuvos banko 2016 metų finansinių ataskaitų rinkinio duomenimis 2016-12-31 litų banknotų apyvartoje vertė sudarė 97 508 tūkst. Eur, litų apyvartinių monetų – 32 341 tūkst. Eur.

³⁷ LR Vyriausybės 2012-11-28 nutarimu Nr. 1428 įsteigta finansų įstaiga, kurios akcininkė yra valstybė, o jos teises ir pareigas pavesta atstovauti LR finansų ministerijai.

sąskaitas. Lietuvos statistikos departamento teigimu, pagal Europos Sąjungos teisės aktus³⁸ valdžios sektoriaus skolai gali būti priskiriami ne tik valdžios sektoriaus subjektų įsipareigojimais, bet gali būti perkelti kitiems sektoriams priskirtų subjektų įsipareigojimais, kaip buvo atlikta su Lietuvos banko įsipareigojimais dėl apyvartinių eurų monetų. Todėl fiskalinės rizikos valdymui taip pat labai svarbu laiku ir patikimai įvertinti tokių atvejų tikimybę.

2.2. Skolinimasis leidžiant Vyriausybės taupymo lakštus ekonominiu požiūriu yra nenaudingas

33. Skolinantis valstybės vardu, Vyriausybei atstovauja Finansų ministerija, kuri skolindamasi ir valdydama priimtus įsipareigojimus turi užtikrinti valstybės išlaidų finansavimą ir priimtų skolinių įsipareigojimų vykdymą skolintomis lėšomis kuo mažesnėmis sąnaudomis ir priimtina rizika vidutiniu laikotarpiu. Finansų ministerija planuodama skolinimosi poreikį, pasirinkdama skolinimosi būdus ir priemones, nustatydamas skolinimosi sumas, terminus ir sąlygas, turi siekti ekonomiškai palankiausių skolinimosi sąlygų. Audito metu vertinome 2016 metais skolinantis vidaus rinkoje Finansų ministerijos naudotas skolinimosi priemones – Lietuvos Respublikos Vyriausybės obligacijas ir taupymo lakštus.
34. Skolinimasis leidžiant taupymo lakštus 2016 metais sudarė 10 proc. visų ir 14,7 proc. vidaus rinkoje valstybės vardu pasiskolintų lėšų. Iš viso vidaus rinkoje buvo pasiskolinta 1 044,3 mln. Eur, iš jų 890,5 mln. Eur išplatinta obligacijų ir 153,8 mln. Eur taupymo lakštų. Panašia apimtimi (apie 150 mln. Eur kasmet) Finansų ministerija planuoja naudoti šią skolinimosi priemonę ir 2017–2019 metais.
35. 2009 metais, atnaujinus šių lakštų platinimą, į apyvartą buvo leidžiamos 1 metų, vėliau – 2, 3, 4, o 2016 metais ir 5 metų trukmės taupymo lakštų emisijos. Nuo 2014 metų ryškėjanti žemų palūkanų aplinka, siekiant išlaikyti investavimo priemonės patrauklumą investuotojui, skatino emitentą – Finansų ministeriją – ilginti taupymo lakštų galiojimo trukmę ir tokiu būdu pasiūlyti (nustatyti) didesnę nei 0 proc. metinių palūkanų normą. Pažymėtina, kad, obligacijų rinkoms taip pat reaguojant į vykdomą neigiamų palūkanų politiką, skolinimasis leidžiant obligacijas aukciono būdu tiek 2016, tiek ir 2017 metais buvo pigesnis (3 lentelė).

³⁸ 2013-05-21 Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas Nr. 549/2013 dėl Europos nacionalinių ir regioninių sąskaitų sistemos Europos Sąjungoje, Valdžios sektoriaus deficito ir skolos vadovas.

3 lentelė. Vidaus rinkoje išleistų Vyriausybės vertybinių popierių pelningumo palyginimas

Trukmė, metais	Vidutinis metinis pelningumas, proc.			
	Taupymo lakštai		Vidaus obligacijos	
	2016	2017	2016	2017
2	0,13			
2,3				-0,017 ³⁹
2,46			-0,024 ⁴⁰	
2,5			-0,001 ⁴¹	
2,6			-0,043 ⁴²	0,003 ⁴³
2,7			-0,056 ⁴⁴	0,021 ⁴⁵
2,85			-0,003 ⁴⁶	
3	0,23		0,080 ⁴⁷	0,043 ⁴⁸
3,2				0,06 ⁴⁹
4	0,14	0,1		0,076 ⁵⁰
4,2			0,312 ⁵¹	0,111 ⁵²

Šaltinis – Finansų ministerija

36. 2016 metais trumpiausių trukmių obligacijos (iki 3 metų) išplatintos su vidutiniu neigiamu metiniu pelningumu, tai reiškia, kad investuotojas papildomai sumokėjo už jam suteiktą galimybę investuoti. Tuo tarpu taupymo lakštai buvo platinti su teigiamomis palūkanomis ir tik nuo birželio mėnesio pradėtų platinti 4 metų trukmės taupymo lakštų vidutinės metinės palūkanos buvo artimos panašios trukmės obligacijų metiniam pelningumui.
37. Taupymo lakštai skirti mažmeniniams investuotojams, už kuriuos valstybė padengia visas su jų įsigijimu ir saugojimu susijusias išlaidas – Finansų ministerija moka mokesčius už depozitoriumo ir taupymo lakštų platinimo paslaugas. Taupymo lakštų administravimo kaštai 2015–2016 metų laikotarpiu sudarė 0,5 proc. (atitinkamai 1,2 mln. Eur ir 0,8 mln. Eur) išplatintų taupymo lakštų nominalios vertės. Palyginimui, obligacijų, platintų aukcionuose, administravimo kaštai minėtu laikotarpiu sudarė 0,02 proc. obligacijų nominalios vertės (apie 0,2 mln. Eur kasmet). Taupymo lakštų administravimo kaštai ateityje gali didėti, nes AB Lietuvos centrinis vertybinių popierių depozitoriumas už šių lakštų platinimo ir apyvartos organizavimo paslaugas prašo didinti gaunamą atlygį.
38. Taupymo lakštai investuotojams patrauklūs ne tik kaip patikima ir mažos rizikos investavimo priemonė, bet ir kaip trumpalaikio investavimo galimybė. Investuotojai, atsiradus poreikiui, turi teisę išpirkti taupymo lakštus anksčiau jų galiojimo laiko neprarasdami dalies sukauptų palūkanų.

³⁹ Sausio–kovo mėn.⁴⁰ Gruodžio mėn.⁴¹ Lapkričio mėn.⁴² Spalio–lapkričio mėn.⁴³ Liepos–rugpjūčio mėn.⁴⁴ Rugsėjo mėn.⁴⁵ Liepos mėn.⁴⁶ Birželio–rugpjūčio mėn.⁴⁷ Kovo–gegužės mėn.⁴⁸ Kovo mėn.⁴⁹ Kovo–rugpjūčio mėn.⁵⁰ Balandžio–birželio mėn.⁵¹ Kovo mėn.⁵² Sausio–vasario mėn.

Finansų ministerija neturi galimybės žinoti, kada ir kiek investuotojų nuspręs parduoti turimus taupymo lakštus.

39. Pastaruosius metus apyvartoje esančių lakštų skaičius auga ir 2016 metais kiekvieną mėnesį sudarė apie 400 mln. Eur, stebimas didesnis šių lakštų priešlaikinis išpirkimas: 2015–2016 m. laikotarpiu jis padidėjo 2,3 karto – nuo 6 mln. Eur iki 13,8 mln. Eur. Pažymėtina, kad nuo 2016 metų pradėjus platinėti tik ilgesnės kaip 2 metų trukmės, o nuo 2016 metų gruodžio mėn. – tik 4 metų trukmės taupymo lakštus, įžvelgiama priešlaikinio išpirkimo apimčių padidėjimo rizika: investuotojai, kuriems būtų priimtinesni trumpesnės trukmės, nei siūloma, taupymo lakštai, įsigis platinamos trukmės taupymo lakštus ir juos pateiks priešlaikiniam išpirkimui.
40. Atsižvelgdami į tai, kad planuodama ir vykdydama skolinimąsi Finansų ministerija turi vertinti tuo metu esantį įvairių skolinimosi priemonių efektyvumą ir siekti ekonomiškai palankiausių skolinimosi sąlygų, taip pat į tai, kad taupymo lakštai yra brangi ir operacinę riziką valstybės išdui sukurianti skolinimosi priemonė, audito metu ministerijai rekomendavome⁵³ svarstyti taupymo lakštų naudojimo tikslumą ir šiuo klausimu priimti atitinkamus sprendimus.
41. Siekdama sumažinti priešlaikinio išpirkimo riziką Finansų ministerija nuo 2017 m. rugpjūčio mėn. naujai platinamų taupymo lakštų emisijos sąlygose nenustatė pirmalaikio išpirkimo galimybės, tuo pačiu tikėdamasi mažesnio taupymo lakštų patrauklumo ir investuotojų (98 proc. sudaro fiziniai asmenys) aktyvumo, taip pat nurodė argumentus dėl šios skolinimosi priemonės pasirinkimo ir naudojimo.

Finansų ministerijos komentarai⁵⁴

Vyriausybės taupymo lakštų programa nuo pat sukūrimo pradžios buvo brangesnė sistema. Taupymo lakštai yra mažmeniniams investuotojams skirta investavimo priemonė, kuria siekiama praplėsti investavimo priemonių įvairovę ir sudaryti galimybę gyventojams savo lėšomis prisidėti prie valstybės piniginių lėšų kaupimo. Atsižvelgiant į šiuos tikslus yra dengiamos su taupymo lakštų įsigijimu ir saugojimu susijusios išlaidos.

42. Kaip nauja skolinimosi priemonė Lietuvos Vyriausybės vertybinių popierių rinkoje taupymo lakštai pasirodė 1999 m. balandį, 2003 m. birželį jų platinimas sustabdytas, o 2009 m. gegužę atnaujintas. Tuo metu iškelti tikslai plėsti mažmeniniams investuotojams skirtų investavimo priemonių įvairovę ir sukurti saugią investavimo alternatyvą buvo derinami su sumažėjusia Vyriausybės obligacijų paklausa bei padidėjusiu valstybės finansavimo poreikiu, tokiu būdu pritraukiant gyventojų sukauptas lėšas į valstybės išdą.
43. Nuo 2009 metų įvyko didelių pokyčių finansų rinkoje, pasikeitė valstybės skolinimosi sąlygos ir valstybės išdo likvidumas, investicinė aplinka ir investuotojų elgesys, tačiau valstybės biudžeto lėšomis vykdomos taupymo lakštų platinimo politikos tikslų aktualumas ir nauda visuomenei per 8 metų laikotarpį nebuvo analizuoti ir vertinti. Pagal Finansų ministerijos audito metu surinktą informaciją 2017 m. liepos 30 d. duomenimis, taupymo lakštų turėjo įsigiję 41 622 fiziniai ir 35 juridiniai asmenys, t. y. šia investavimo priemone naudojosi 1,5 proc. visų gyventojų.
44. Kadangi mažas investuotojų į taupymo lakštus skaičius kelia abejonių dėl šios investavimo priemonės poreikio, o priimtas sprendimas tęsti šių lakštų platinimą mažinant priešlaikinio

⁵³ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės 2017-04-04 raštas Nr. S-(60-4841)-488 „Dėl valstybės skolos valdymo vertinimo (dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės taupymo lakštų).“

⁵⁴ Lietuvos Respublikos finansų ministerijos 2017-08-01 raštas Nr. (((3.78)-5K-1707248)-5K-1708893)-6K-1704889 „Dėl valstybės skolos valdymo vertinimo“.

išpirkimo riziką, taigi ir jų patrauklumą, nesprenžia šio klausimo ekonominiu požiūriu, manome, kad būtų tikslinga iš naujo įvertinti valstybės biudžeto lėšomis vykdomos taupymo lakštų platinimo politikos aktualumą ir jos tęsimo tikslingumą.

2.3. Išaugę laisvų valstybės piniginių išteklių lėšų likučiai ir sudėtinga investicinė aplinka apsunkino šių išteklių valdymą

45. Valstybės piniginių išteklių kaupimas, išdavimas, naudojimas ir srautų prognozavimas, taip pat laikinai laisvų valstybės piniginių išteklių investavimas yra kelios valstybės išdo, už kurio efektyvų ir racionalų valdymą atsakinga Finansų ministerija, funkcijų. Audito metu vertinome kaip 2016 metais laikytasi Valstybės piniginių išteklių valdymo taisyklėse⁵⁵ nustatytų išteklių valdymo principų, kokie pasirinkti šių išteklių laikymo ir investavimo variantai, koks priimtų valdymo sprendimų finansinis poveikis valstybės biudžetui.
46. Vadovaudamasi prognozavimo principu Finansų ministerija sudaro valstybės piniginių išteklių srautų (pajamų, asignavimų poreikio, skolinimosi poreikio ir jo finansavimo poreikio) prognozes, kurių tikslumas turi didelės įtakos piniginių išteklių valdymui. Prognozių rengimui ministerija naudoja iš atitinkamų subjektų gautą informaciją apie: numatomą patvirtinto metinio biudžeto pajamų plano vykdymą, planuojamus Europos Sąjungos struktūrinių fondų lėšų mokėjimus ir galimus jų keitimus, valstybės biudžeto asignavimų poreikio prognozes. Taigi, valstybės piniginių išteklių srautų prognozių tikslumas priklauso nuo šiame procese dalyvaujančių subjektų (institucijų) teikiamų duomenų objektyvumo ir pagrįstumo, o prognozių realizavimas – nuo šių institucijų veiklos rezultatų.
47. Nustatėme, kad didesnis nei prognozuota, valstybės biudžeto pajamų surinkimas, ankstesnis, nei tikėtasi, Europos Sąjungos fondų lėšų grąžinimas ir dėl asignavimų valdytojų nepakankamai atsakingo ir tikslaus išlaidų planavimo mažesnis finansavimo poreikis turėjo įtakos laikinai laisvų valstybės piniginių išteklių likučių padidėjimui 2016 metais. Pagal Finansų ministerijos apskaičiuotus valstybės piniginių išteklių faktinių srautų nuokrypius nuo srautų prognozių (kuo mažesnė paklaida, tuo tikslesnė yra prognozė), 2016 metais valstybės biudžeto pajamų⁵⁶ prognozės vidutinė svartinė paklaida siekė 28 proc., valstybės biudžeto išlaidų prognozės – 20 proc. Analizuoti duomenys rodo, kad ne visi asignavimų valdytojai teikiantys ministerijai asignavimų poreikio prognozes turi vienodą požiūrį į išlaidų planavimą: iš 12 didžiausių valstybės biudžeto asignavimų valdytojų ryškiausi nuokrypiai nuo prognozių pastebėti Aplinkos (43–78 proc.) ir Švietimo ir mokslo (16–91 proc.) ministerijose, mažiausi – Sveikatos apsaugos ir Socialinės apsaugos ir darbo ministerijose (2–18 proc.). 2017 metų pirmąjį pusmetį taip pat stebimas didesnis nei planuotas valstybės biudžeto pajamų surinkimas ir mažesnis valstybės biudžeto ir Europos Sąjungos struktūrinės paramos finansavimo poreikis. Pateikti faktai rodo, kad norint optimizuoti valstybės piniginių išteklių likučius, būtina imtis priemonių gerinti valstybės piniginių išteklių srautų prognozių tikslumą, skatinti ir ugdyti atsakingumą subjektų, teikiančių duomenis šių prognozių rengimui.
48. Piniginių išteklių valdymo apdairumo (atsargumo) principas įpareigoja užtikrinti, kad valstybės išdo sąskaitose visada būtų protingumo kriterijų atitinkantis laikinai laisvų valstybės piniginių

⁵⁵ LR finansų ministro 2012-12-07 įsakymas Nr. 1K-417 „Dėl su Lietuvos Respublikos Vyriausybės skolinimosi valstybės vardu ir skolinantis prisiimtų įsipareigojimų bei valstybės piniginių išteklių valdymu susijusių teisės aktų patvirtinimo ir komisijų sudarymo“ (su vėlesniais pakeitimais).

⁵⁶ Be ES ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų.

išteklių likutis, laikantis nustatyta tvarka apskaičiuotų likučio limitų (didžiausias ir mažiausias mėnesio, metų pabaigos). 2016 metais valstybės piniginių išteklių mėnesio vidurkis siekė 1 000 mln. Eur, tuo tarpu toks likutis 2014–2015 metų laikotarpiu sudarė apie 600 mln. Eur. Audito metu negavome įrodymų, kad 2016 metais valstybės išdo sąskaitose esantys laikinai laisvų valstybės piniginių išteklių likučiai atitiko apdairumo principu pagrįstą protingumo kriterijų – Finansų ministerija nepateikė duomenų, kokia turėtų lėšų dalis buvo perteklinė ir galėjo būti investuota.

49. Ekonomiškumo principas įpareigoja taupiai ir efektyviai valdyti valstybės išdo sąskaitoje sukauptus valstybės piniginius išteklius pasirenkant optimalius jų laikymo sąskaitose, išdavimo ir laikinai laisvų valstybės piniginių išteklių investavimo variantus. Visi valstybės piniginiai ištekliai laikomi Lietuvos banke, kuris nuo 2014 metų vidurio už lėšų laikymą banko sąskaitose taiko neigiamas metines palūkanas ir nuo 2015 metų neteikia terminuotųjų indėlių paslaugos. Pagal Lietuvos banko paslaugų sąlygas, iki 200 mln. Eur banko sąskaitose esantiems valstybės piniginių išteklių lėšų likučiams taikoma ne didesnė negu euro vienos nakties palūkanų vidurkio indeksas (EONIA) palūkanų norma (2016 metais kito nuo –0,241 metų pradžioje iki –0,344 proc. metų pabaigoje), o šį limitą viršijančioms lėšoms – Eurosistemos indėlių galimybės palūkanų norma (nuo 2016 m. kovo vietoj –0,30 proc. pradėta taikyti –0,40 proc.). Lietuvos bankui mokamos palūkanos už valstybės piniginių išteklių laikymą banko sąskaitose 2016 metais sudarė 2,8 mln. Eur, ir palyginti su 2015 metais padidėjo 3 kartus. Tokį valstybės biudžeto išlaidų augimą iš dalies lėmė padidėjusi neigiama Eurosistemos indėlių galimybės palūkanų norma, tačiau labiausiai – didesni banko sąskaitose laikomų valstybės piniginių išteklių likučiai.
50. Pažymėtina, kad, atsižvelgęs į Europos centrinio banko atliktos stebėsenos rezultatus ir raginimą kuo skubiau pakeisti požiūrį į taikomą finansinės paramos sąskaitų apmokestinimą, Lietuvos bankas nuo 2017 m. gegužės 1 d. laikinai laisvoms Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšoms netaiko išimtinės palūkanų normos (netaikė neigiamos palūkanų normos) ir jas įskaičiuoja į bendrą 200 mln. Eur limitą. Ir 2017 metais stebimas didelis valstybės išdo likvidumo padidėjimas – sąskaitose nuo antrojo šių metų pusmečio grynujų pinigų likučiai sudarė apie 3 000 mln. Eur. Finansų ministerija prognozuoja, kad tai padidins valstybės biudžeto 2017 metų išlaidas palūkanoms mokėti nuo planuotų 2,5 mln. Eur iki 5,9 mln. Eur.
51. Vadovaujantis Valstybės išdo įstatymu, Finansų ministerija turi teisę laikinai laisvus⁵⁷ valstybės piniginius išteklius investuoti finansų ministro nustatyta tvarka, laikydamosi šiame įstatyme nustatytų sąlygų ir investavimo priemonių pasirinkimui taikomų kriterijų (investuotų lėšų saugumas, likvidumas, metinis pelningumas, komisinio mokesčio ar kitų išlaidų dydis). Laikinai laisvų valstybės piniginių išteklių investavimo taisyklės⁵⁸ nustato išteklių investavimo būdus ir kryptis, jam keliamus reikalavimus⁵⁹. Šie ištekliai turi būti investuoti nedelsiant, išskyrus atvejus, kai jų srautų prognozėse numatyta, kad neinvestuoti laisvi piniginiai ištekliai bus panaudoti per 60 dienų⁶⁰ ir kai jie laikomi atsiskaitomojoje banko sąskaitoje, už kuriuos yra mokamos palūkanos.

⁵⁷ Laikinai nenaudojamus asignavimams finansuoti, valstybės pinigų fondų veiklai ir visiems valstybės turiniams įsipareigojimams vykdyti.

⁵⁸ LR finansų ministro 2001-02-28 įsakymas Nr. 49 „Dėl laikinai laisvų valstybės piniginių išteklių investavimo taisyklių patvirtinimo“ (su vėlesniais pakeitimais).

⁵⁹ Reikalavimai skolos vertybiniais popieriais ir pinigų rinkos priemonėms ir jų emitentams, investavimo apimties ir terminų.

⁶⁰ Šis (60 dienų) terminas netaikomas, kai mokamos palūkanos už atsiskaitomojoje banko sąskaitoje laikomas lėšas yra didesnės, negu būtų gautos investavus, ir pagal patvirtintą laisvų piniginių išteklių investavimo procedūrą aprašą priimamas sprendimas dėl šio termino pratęsimo. Investavimo sprendimus priima Valstybės išdo departamento direktorius.

52. Dėl pastaraisiais metais Europos centrinio banko aktyviai taikomos (prognozuojamas palaikymas vidutiniu laikotarpiu) skatinamosios pinigų politikos mažėjo visų tipų palūkanų normos, o tai lėmė sudėtingos investicinės aplinkos susidarymą, investavimo galimybių ir investicijų gražos mažėjimą. Finansų ministerijos vidaus administraciniais teisės aktais⁶¹ nustatytas draudimas investuoti, kai investicijai taikytina palūkanų norma yra mažesnė už 0, apribojo 2016 metais galimybes sumažinti už valstybės piniginių išteklių laikymą Lietuvos banko sąskaitose patiriamas išlaidas. Komerčiniai bankai už investavimą į terminuotus indėlius siūlė neigiamas, tačiau palankesnes (nuo –0,02 proc. iki –0,39 proc.) nei Lietuvos banko už piniginių išteklių laikymą sąskaitose taikytas metinių palūkanų normas. 2016 metais valstybės išdo sąskaitose esantys valstybės piniginiai ištekliai⁶² iki spalio mėn. nebuvo investuoti, o spalio–gruodžio mėn. į komercinių bankų terminuotus indėlius per septynis kartus vidutiniškai investuota po 37 mln. Eur 62,3 dienų terminui su 0 proc. (nulis) metinėmis palūkanomis, tačiau turėti lėšų likučiai sudarė sąlygas investuoti didesne apimtimi ir ilgesnei trukmei. Tikėtina, kad investavimo variantais buvo išnaudotos ne visos galimybės iš finansų rinkos dalyvių gauti palankesnius investavimo pasiūlymus, nes didesnės apimtys ir (arba) ilgesnės trukmės indėliams yra tikimybė sulaukti priimtinesnių investavimo sąlygų.
53. Finansų ministerijoje nustatyta valstybės piniginių išteklių valdymo tvarka ir 2016 metais priimti išteklių laikymo ir investavimo sprendimai buvo paremti saugumu, kaip pagrindiniu kriterijumi pasirenkant investavimo priemonę⁶³, todėl, esant neigiamų palūkanų aplinkai kitos investavimo galimybės nebuvo svarstytos, o jų sąlygos ekonomiškumo požiūriu nevertintos. Siekiant tarpusavyje suderinti piniginių išteklių laikymo ir investavimo procesus pasirenkant optimalų ir ekonomiškai naudingiausią jų variantą, turi būti analizuojamos ir vertinamos visos investavimo alternatyvos.

2.4. Dalis savivaldybių nesilaikė įstatymo reikalavimo nedidinti įsiskolinimų

54. Vietos valdžia visame valdžios sektoriuje savo dydžiu nėra reikšminga, tačiau būtent jos rezultatai praeityje turėjo neigiamos įtakos bendram balanso rodikliui, todėl centrinė valdžia kasmet nustato savivaldybių prisiimamų įsipareigojimų dydžio apribojimus.
55. 2016 metais pirmą kartą per 26-erius metus nuo šalies Nepriklausomybės atkūrimo, valdžios sektorių sudarantys biudžetai buvo pilnesni nei planuota ir pasiektas perteklius sudarė 0,3 proc. BVP, vietos valdžios – 0,5 proc. BVP (4 lentelė). Dabartiniai vietos valdžios veiklos rodikliai nerodo neigiamų požymių, tačiau atsakingas savivaldybių finansų valdymas yra svarbus visos šalies fiskalinės drausmės valdysenai.

⁶¹ Laikiniai laisvų valstybės piniginių išteklių investavimo procedūrų aprašas, patvirtintas Valstybės išdo departamento direktoriaus 2014-01-07. Šio departamento direktoriaus pavedimai „Dėl laikinai laisvų valstybės piniginių išteklių investavimo“ 2015-11-03 Nr. (21.12-2)-15K-11 ir 2017-02-21 Nr. (21.12-2)-15K-S170109.

⁶² Valstybės biudžeto ir skolintų lėšų.

⁶³ Saugiausiomis pagal emitento tipą prioriteto tvarka laikomos centrinių bankų pinigų rinkos priemonės.

4 lentelė. Valdžios sektoriaus deficitai ir skola

Rodiklis	2016		2015		2014	
	mln. EUR	% su BVP	mln. EUR	% su BVP	mln. EUR	% su BVP
Valdžios sektoriaus deficitai (-) / perteklius (+)	100,8	0,3	-74,7	-0,2	-250,7	-0,7
Centrinė valdžia	-106,8	-0,3	-196,3	-0,5	160,7	0,4
Vietos valdžia	191,8	0,5	122,4	0,3	43,7	0,1
Socialinės apsaugos fondai	15,8	0,0	-0,8	0,0	-455,1	-1,2
Valdžios sektoriaus bendroji skola (nominali vertė laikotarpio pabaigoje)	15536,1	40,2	15939,5	42,7	14825,0	40,5

Šaltinis – Lietuvos statistikos departamentas

56. Savivaldybės laikėsi 2016 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme nustatytų skolos, grynojo skolinimosi⁶⁴ ir garantijų limitų, tačiau reikalavimo dėl trumpalaikių įsiskolinimų neįvykdė 25 savivaldybės – jų trumpalaikiai įsiskolinimai 2016 m. gruodžio 31 d. buvo 10 996,0 tūkst. Eur didesni nei 2015 m. gruodžio 31 d. Pagrindinė įsiskolinimų audituotose savivaldybėse susidarymo priežastis – vykdant biudžetą įsipareigojimų priimta daugiau, nei atitinkamiems tikslams savivaldybės biudžete suplanuota asignavimų. Dažnas to pavyzdys – už kelių tiesimo ir priežiūros darbus įsipareigojimų rangovams savivaldybės⁶⁵ priėmė daugiau, nei šiems tikslams buvo suplanuota finansavimo pagal Kelių priežiūros plėtros programos lėšų finansavimo sutartis, pasirašytas su Lietuvos automobilių kelių direkcija. Savivaldybės taip pat nesiėmė veiksmų padengti šių įsiskolinimų savivaldybės biudžeto lėšomis, todėl 2016 metų pabaigoje liko skolingos rangovams.
57. Atlikdami auditus nustatome atvejų, kai savivaldybės sudarytus sandorius ne visada vertina vadovaudamosi turinio viršenybės prieš formą principu, todėl dalies skolinių įsipareigojimų pagal šias sutartis nepateikia ataskaitose ir jų neįvertina skaičiuodamos skolos ir grynojo skolinimosi limitus (plačiau 2.1.2. skirsnyje). Informuodami savivaldybes apie audito rezultatus, atkreipėme dėmesį, kad savivaldybių vykdoma įsipareigojimų valdymo politika ir šiuo metu vis aktyviau pabrėžiamas siekis stiprinti jų savarankiškumą turėtų būti suderinti su bendru šalies prioritetu – siekti fiskalinio tvarumo.
58. Kaip gerąją praktiką įvardytume savivaldybių reakciją į susiklosčiusias palankias skolinimosi sąlygas finansų rinkoje: 2016 metais daugelis savivaldybių perfinansavo turėtas paskolas ir taip sutaupė lėšų palūkanoms mokėti. Didžiausia palūkanų norma (fiksuotos metinės palūkanos nuo 3,26 iki 4,11 proc.) buvo taikoma paskoloms, gautoms iš Finansų ministerijos, todėl tokias paskolas savivaldybės grąžino pirmiausia. Pasiskolinusios palankesnėmis sąlygomis savivaldybės taip pat perfinansavo ir iš komercinių bankų paimtas ankstesnes paskolas. Audito metu įsitikinome, kad savivaldybėse atliekama skolinių įsipareigojimų išlaidų analizė, vertinamos esamos finansų rinkos sąlygos, imamas veiksmų paskoloms valdyti siekiant mažiausių palūkanų kaštų.

⁶⁴ Grynojo skolinimosi limitą viršijo 2 savivaldybės: jų grynojo skolinimosi suma viršijo 1,5 proc. biudžeto pajamų leistiną ribą – sudarė 2,3 proc. biudžeto pajamų Rokiškio r. savivaldybėje ir 1,6 proc. – Elektrėnų savivaldybėje.

⁶⁵ Marijampolės, Šilalės r., Švenčionių r., Joniškio r. savivaldybės.

REKOMENDACIJŲ ĮGYVENDINIMO PLANAS

Rekomendacijos eilės numeris ataskaitoje	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / Priemonės / Komentarai*	Rekomendacijos įgyvendinimo ir informavimo apie įgyvendinimą data*
1.	Siekiant gauti patikimą, objektyvią ir atitinkamų valdymo lygių sprendimams priimti tinkamą viešojo sektoriaus finansinę informaciją bei užtikrinti didesnę viešųjų finansų skaidrumą, rekomenduojame inicijuoti viešojo sektoriaus subjektų vykdomų veiklų ir su jomis susijusių turto ir įsipareigojimų peržiūrą (inventorizaciją) – nustatyti pagrindinius turto ir įsipareigojimų pirminio pripažinimo ir užregistravimo buhalterinėje apskaitoje, buhalterinės apskaitos vedimo ir finansinės atskaitomybės rengimo trūkumus ir imtis priemonių juos šalinti.	Finansų ministerija	<p>1. Siekiant sustiprinti vidaus kontrolės procesus ir jų veiksmingumą, parengti Vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymo pakeitimo įstatymo projektą, kuriame nustatyti:</p> <ul style="list-style-type: none"> □ tarptautiniu mastu pripažintos gerosios praktikos rekomenduojamus efektyvios viešojo sektoriaus vidaus kontrolės sistemos principus, nurodyti sistemos elementus ir jiems keliamus tikslus; □ institucijos vadovo pareigą parinkti vidaus kontrolės sistemos politiką, pritaikytą konkrečiai institucijai, atlikti sistemos analizę, apimančią visus elementus ir kad vadovas deklaruotų prisiimtą atsakomybę už sistemos kūrimą ir tobulinimą. <p>2. Parengti rekomendacijas viešojo sektoriaus subjektams dėl vidaus kontrolės priemonių inventorizacijos, susiejant institucijos ar įstaigos veiklas su vidaus kontrolės priemonėmis ir jų poveikiu finansinių ataskaitų straipsniams</p>	2018 m. IV ketv. 2018 m. III ketv.
2.	Tobulinti atsiskaitymą už vykdomą skolinimosi ir skolos valdymo politiką – atskleisti skolos valdymo sprendimų priėmimui svarbią informaciją (esamas problemas ir išvelgiamas rizikas, jų priežastis ir priemonės joms valdyti ir kt.).	Finansų ministerija	Bus atnaujintos Vyriausybės skolinimosi ir skolos valdymo gairės, kurių nuostatos leis aiškiau atskleisti skolos valdymo sprendimų priėmimui svarbią informaciją. Taip pat bus patobulinta informacijos pateikimo forma.	2018 m. II ketv.
3.	Atsižvelgdami į tai, kad mažas investuotojų į Vyriausybės taupymo lankštus skaičius kelia abejonių dėl šios investavimo priemonės poreikio, o Finansų ministerijos priimtas sprendimas tęsti taupymo	Finansų ministerija	Finansų ministerija, atsižvelgdama į valstybės pinigų srautus, valstybės skolinimosi galimybes ir alternatyvas, numato įvertinti kiekvienos skolinimosi priemonės naudojimo efektyvumą ir svarsto galimybę retinti	2017 m. IV ketv.

Rekomendacijos eilės numeris ataskaitoje	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / Priemonės / Komentarai*	Rekomendacijos įgyvendinimo ir informavimo apie įgyvendinimą data*
	lakštų platinimą mažinant priešlaikinio išpirkimo riziką, taigi ir jų patrauklumą, nesprendžia šio klausimo ekonominiu požiūriu, rekomenduojame iš naujo įvertinti valstybės biudžeto lėšomis vykdomos taupymo lakštų platinimo politikos aktualumą ir jos tęsimo tikslumą.		taupymo lakštų emisijų platinimą.	
4.	Siekiant optimizuoti valstybės piniginių išteklių likučius išdo sąskaitose, imtis priemonių gerinti šių išteklių srautų prognozavimą, skatinti ir ugdyti atsakingumą subjektų, teikiančių duomenis šių prognozių rengimui.	Finansų ministerija	Blogiausiai prognozuojančių asignavimų valdytojų prognozavimo rezultatų analizė, rekomendacijų kaip gerinti prognozavimo veiklą atnaujinimas, prognozavimo veiklos kontrolė, stebėseną ir veiklos vertinimas.	2018 m. II ketv.
5.	Siekiant tobulinti valstybės piniginių išteklių valdymą, lanksčiau taikyti įvairias investavimo strategijas užtikrinant visų valstybės piniginių išteklių valdymo principų taikymą ir jų suderinimą tarpusavyje.	Finansų ministerija	Atitinkamų teisės aktų ir Valstybės išdo vidaus tvarkos, susijusios su investavimo sprendimais, peržiūra.	2018 m. I ketv.
6.	Siekiant išvengti duomenų dubliavimo, nepateikimo ir kitų galimų klaidų skaičiuojant valstybės skolos dydį, rekomenduojame, bendradarbiaujant kartu su šiame procese dalyvaujančiomis institucijomis (Lietuvos statistikos departamentu ir Lietuvos banku), įvertinti teisės aktuose nustatytus valdžios sektoriaus skolos duomenų šaltinius, jų naudojimo praktikoje apimtį bei galimas duomenų šaltinių alternatyvas ir nustatyti aiškią bei nuoseklią jų naudojimo apskaičiuojant valdžios sektoriaus skolą seką.	Finansų ministerija	Išanalizuoti Lietuvos statistikos departamento naudojamus duomenų šaltinius, skaičiuojant valstybės skolą, ir, esant būtinumui, teikti parengtus Finansų ministerijos duomenis, nustatyti jų pateikimo būdus ir periodiškumą.	2018 m. II ketv.

Rekomendacijos eilės numeris ataskaitoje	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / Priemonės / Komentarai*	Rekomendacijos įgyvendinimo ir informavimo apie įgyvendinimą data*
<p>* – priemonės ir terminus rekomendacijoms įgyvendinti pateikė Lietuvos Respublikos finansų ministerija.</p> <p>Atstovas ryšiams, atsakingas už Valstybės kontrolės informavimą apie rekomendacijų įgyvendinimą plane nustatytais terminais:</p> <p>Finansų ministerijos Valstybės turto valdymo departamento direktorė Aušra Vičkačkienė, tel. (85) 239 0122, el. paštas ausra.vickackiene@finmin.lt.</p>				

Valstybės kontrolierius

Arūnas Dulkys

Auditas atliktas, vykdant pavedimus: 2016-11-10 Nr. P-60-6, 2017-03-22 Nr. P-60-6-1.

Auditą atliko valstybinių auditorių grupė:

Giedrė Stalauskienė (grupės vadovas), Danutė Granickienė, Rasa Guobienė, Ramunė Paslauskienė, Inga Trepšienė, Liucija Kuncevičienė, Laimutė Švagždienė (iki 2017-06-30), Laima Bužinskienė, Rita Jurčytė (iki 2017-06-30).

PRIEDAI

Valstybinio audito ataskaitos
„2016 metų nacionalinio finansinių
ataskaitų rinkinio ir valstybės skolos
vertinimas“
priedas

Audito apimtis ir metodai

Audito tikslas:

- įvertinti 2016 metų nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio duomenis ir pareikšti nepriklausomą nuomonę;
- įvertinti 2016 metų valstybės skolos ataskaitų duomenis ir pareikšti nepriklausomą nuomonę;
- įvertinti 2016 metų valstybės skolos valdymą.

Auditas atliktas:

- pagal Valstybinio audito reikalavimus⁶⁶, tarptautinius audito standartus⁶⁷ ir tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus⁶⁸;
- siekiant gauti pakankamą užtikrinimą, kad konsoliduotose finansinėse ir valstybės skolos ataskaitose nėra reikšmingų iškraipymų, o valstybės vardu skolinamasi ir valstybės skola valdoma teisėtai ir efektyviai. Visiškas užtikrinimas neįmanomas dėl įgimtų audito ir vidaus kontrolės apribojimų bei to fakto, kad netikrinome visų (100 proc.) ūkinių operacijų, ūkinių įvykių ir sudarytų sandorių.

Audito apimtis ir metodai	
Audito apimtis	
Audituotos konsoliduotosios finansinės ir valstybės skolos ataskaitos	2016 metų nacionalinis finansinių ataskaitų rinkinys: finansinės būklės, veiklos rezultatų, pinigų srautų ir grynojo turto pokyčių ataskaitos bei finansinių ataskaitų aiškinamasis raštas, parengti pagal 2016-12-31 duomenis. Informacija apie valstybės skolą už 2016 metus. Valstybės skolos įstatymo Nr. I-1508 2, 4, 8 ir 12 straipsnių pakeitimo įstatymu (2016-12-22 Nr. XIII-181) ir finansų ministro įsakymu Nr. 1K-130 pakeista atsiskaitymo už valstybės skolą tvarka (taikoma atsiskaitant už 2016 metus ir vėlesnius ataskaitinius laikotarpius): panaikintos valstybės skolos ataskaitos (formos Nr. S-1, S-2, S-3, S-4 ir S-5) ir patvirtintas Informacijos apie valstybės skolą parengimo tvarkos aprašas, kuriuo vadovaujantis parengiama informacija apie valstybės skolą.
2016 m. pradžios ir pabaigos turto ir atitinkamai finansavimo sumų, įsipareigojimų ir grynojo turto likučiai	Turto ir atitinkamai finansavimo sumų ir grynojo turto likutis, kaip nurodyta finansinės būklės ataskaitoje, 2016 metų pradžioje buvo iš viso 48 337 462,3 tūkst. Eur, pabaigoje – 52 201 578 tūkst. Eur.
2016 m. valstybės skolos ir skolinimosi valstybės vardu duomenys	Valstybės skola, įvertinus išvestinių finansinių priemonių sandorius, 2016 metų pradžioje buvo 15 939,5 mln. Eur (42,7 proc. BVP), pabaigoje – 15 536,0 mln. Eur (40,2 proc. BVP).

⁶⁶ LR valstybės kontrolieriaus 2002-02-21 įsakymas Nr. V-26 „Dėl Valstybinio audito reikalavimų patvirtinimo“.

⁶⁷ Tarptautinės buhalterijų federacijos Tarptautinių audito ir užtikrinimo standartų valdybos išleisti tarptautiniai audito standartai (Lietuvos audito rūmų išversti į lietuvių kalbą, <http://lar.lt/www/new/page.php?326>).

⁶⁸ Finansinio audito (1000–1810 TAAIS) ir atitikties audito (4000 TAAIS) standartai (<http://www.vkontrole.lt/page.aspx?id=350>).

Audito apimtis ir metodai	
	2016 metais valstybės vardu pasiskolinta 1 514,2 mln. Eur, gražinta 1 835 mln. Eur (įvertinus išvestinių finansinių priemonių sandorius). 2016 metais skolos valstybės vardu valdymo išlaidos sudarė 528,9 mln. Eur.
Konsoliduojami subjektai	Nacionalinis finansinių ataskaitų rinkinys parengiamas konsolidavus visų viešojo sektoriaus subjektų finansinių ataskaitų duomenis. Pagal finansų ministro 2017-01-25 įsakymu Nr. 1K-36 patvirtintą 2016 metų konsolidavimo schemą, audituotą 2016 metų nacionalinį finansinių ataskaitų rinkinį sudarė 3 847-ių viešojo sektoriaus subjektų finansinių ataskaitų duomenys. Valstybės skolą sudaro prie valdžios sektoriaus priskiriamų subjektų, turinčių teisę skolintis, prisiimtų, bet dar neįvykdytų įsipareigojimų gražinti kreditoriams lėšas, pasiskolintas išplatinant Vyriausybės vertybinius popierius, pasirašant paskolų sutartis, finansinės nuomos (lizingo) sutartis ir kitus įsipareigojamuosius skolos dokumentus, konsoliduota suma. Pagal Lietuvos statistikos departamento skelbiamą Veikiančių ūkio subjektų, priskiriamų valdžios instituciniam sektoriui, sąrašą 2017-01-01 valdžios sektoriui priskirti 3 769 ūkio subjektai.
Audito apimties apribojimai	Audito apimties apribojimų nebuvo.
Svarbiausios audito sritys ir jose atliktos procedūros	
2016 m. nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio duomenys	
Atlikus audituojamo subjekto veiklos, apskaitos ir vidaus kontrolės sistemų tyrimą, nustatytos sritys, kuriose egzistuoja iškraipymų rizika.	Nacionalinį finansinių ataskaitų rinkinį sudaro valstybės, visų savivaldybių, Valstybinio socialinio draudimo fondo, Privalomojo sveikatos draudimo fondo, Rezervinio (stabilizavimo) fondo, Garantinio fondo, Valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo (nutraukimo) fondo, Indėlių draudimo fondo, Įsipareigojimų investuotojams draudimo fondo ir Pertvarkymo fondo finansinių ataskaitų rinkiniai. Šie subjektai yra audito grupės komponentai, iš jų reikšmingas yra tik vienas – valstybė. Valstybiniai auditoriai atliko valstybės, Valstybinio socialinio draudimo fondo, Privalomojo sveikatos draudimo fondo, Rezervinio (stabilizavimo) fondo, Garantinio fondo, Valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo (nutraukimo) fondo 2016 metų konsoliduotųjų ataskaitų rinkinių auditus, o savivaldybių kontrolieriai – 2016 metų savivaldybių konsoliduotųjų ataskaitų rinkinių auditus. Audito metu naudojamos minėtų auditų rezultatai. Finansų ministerija atsakinga už nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio parengimą. Rengiant šį rinkinį ministerija atlieka konsolidavimo operacijas, tarp jų – konsolidavimo įrašus, kuriais taisomos viešojo sektoriaus subjektų apskaitoje padarytos klaidos ir koreguojama neteisingai pateikta eliminavimo informacija. Nustatėme riziką, kad konsolidavimo įrašai gali būti atlikti neteisingai ir/ar nepagrįstai. Savivaldybės savo dydžiu nėra reikšmingi audito grupės komponentai, tačiau į jų konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkinius konsoliduojami 81 proc. (iš viso 3105 subjektų) visų viešojo sektoriaus subjektų finansinių ataskaitų duomenys, todėl klaidų pasireiškimo tikimybė yra didelė. Audito planavimo etape atlikę visų savivaldybių analizę nustatėme sritis, kuriose egzistuoja iškraipymų rizika – užregistruotas ne visas / neteisingai užregistruotas turtas ir įsipareigojimai, neskaičiuojama amortizuota savikaina, nevertinami nuvertėjimo požymiai, netinkamai atlikta / neatlikta inventORIZACIJA: <ul style="list-style-type: none"> □ infrastruktūra ir statiniai (ilgalaikis materialusis turtas) (vietinės reikšmės keliai ir gatvės); □ investicijos į kontroliuojamus subjektus (ilgalaikis finansinis turtas);

Audito apimtis ir metodai	
	<ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> biologinis turtas; <input type="checkbox"/> po vieny metų gautinos sumos (ilgalaikis finansinis turtas); <input type="checkbox"/> per vienus metus gautinos sumos (trumpalaikis turtas); <input type="checkbox"/> įsipareigojimai (ilgalaikiai atidėjiniai, jų einamųjų metų dalis, tiekėjams mokėtinos sumos); <input type="checkbox"/> neapibrėžtasis turtas ir neapibrėžtieji įsipareigojimai.
Savivaldybių duomenų vertinimas	<p>Viso audito metu bendravome su savivaldybių kontrolieriais: pradėję auditą informavome apie jo tikslus ir planus pasinaudoti jų atliekamų auditų rezultatais, informavome apie nustatytas sritis, kuriose įžvelgiama reikšmingo iškraipymo rizika, pristatėme audito strategiją, aptarėme suplanuotų procedūrų tikslus, jų atlikimo metodus, atsakingus asmenis ir atlikimo terminus. Bendru sutarimu nuspręsta, kad audito procedūras infrastruktūros ir statinių, investicijų į kontroliuojamus subjektus ir biologinio turto srityse atliks savivaldybių kontrolieriai.</p> <p>Pagal rizikos veiksnius atsirinkome 15 savivaldybių (Vilniaus miesto, Kauno miesto, Marijampolės, Akmenės rajono, Jonavos rajono, Joniškio rajono, Kauno rajono, Kelmės rajono, Pakruojo rajono, Šakių rajono, Šilalės rajono, Švenčionių rajono, Trakų rajono, Ukmergės rajono ir Pagėgių), kuriose vertinome ilgalaikių gautinų sumų amortizuotos savikainos, trumpalaikių gautinų sumų nuvertėjimo, atidėjinių, neapibrėžtojo turto ir neapibrėžtųjų įsipareigojimų pripažinimą, įvertinimą, registravimą savivaldybių (administracijos ir išdo) apskaitoje (laiku, teisinga verte, esant tinkamiems pagrindžiamiems dokumentams, tinkamose sąskaitose), inventorizaciją:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> valstybės biudžeto specialios tikslinės dotacijos, skirtos piliečių nuosavybės teisėms į išlikusius gyvenamuosius namus, jų dalis, butus, ūkinės komercinės paskirties pastatus ir jų priklausinius atkurti ir kompensacijoms už išperkamą nekilnojamąjį turtą religinėms bendrijoms išmokėti lėšų naudojimo teisėtumą ir efektyvumą bei apskaitą; <input type="checkbox"/> savivaldybei nuosavybės teise priklausančių gyvenamųjų patalpų atnaujinimo (modernizavimo) darbų išlaidų apskaitą; <input type="checkbox"/> finansinio turto (gautinų sumų) ir neapibrėžtojo turto pagal įsiteisėjusius ir vykdytinus teismų sprendimus, sutartinių nuostatų nevykdymo, baudų, padarytos žalos kompensavimo, netesybų ir kt. atsiradimo tikimybės įvertinimą ir registravimą apskaitoje; <input type="checkbox"/> savivaldybės prisiimtų skolinių įsipareigojimų ir įsipareigojimų pagal suteiktas garantijas apskaitą; <input type="checkbox"/> turto ir įsipareigojimų pagal vykdomas koncesijų sutartis apskaitą; <input type="checkbox"/> neapibrėžtųjų įsipareigojimų pripažinimą ir apskaitą.
Konsolidavimo įrašai	Statistinės atsitiktinės atrankos būdu atsirinkti konsolidavimo įrašai ir patikrinta, ar jie atlikti tinkamai, išsamiai ir turint pagrindžiančius dokumentus.
Bendras ataskaitų rinkinio vertinimas	Patikrinome taikomų apskaitos metodų tinkamumą ir apskaitinių vertinimų bei susijusių vadovybės atskleidimų pagrįstumą. Patikrinome bendrą ataskaitų rinkinio pateikimą, struktūrą ir turinį, įskaitant atskleidimą, ir tai, ar finansinėse ataskaitose pateikti pagrindžiantys sandoriai ir įvykiai taip, kad atitiktų VSAFAS reikalavimus.
Valstybės skolos vertinimas	
Atlikus audituojamo subjekto veiklos ir vidaus kontrolės sistemų tyrimą, nustatytos reikšmingos audito sritys.	<p>Audito planavimo etapo metu:</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> atlikome Finansų ministerijos veiklos ir vidaus kontrolės sistemų tyrimą; <input type="checkbox"/> įvertinome skolinimosi vidaus ir užsienio rinkose procesus – Vyriausybės vertybinių popierių aukcionų organizavimą, dalyvių

Audito apimtis ir metodai	
	<p>atranką, platinimo tvarkos laikymąsi, sprendimus dėl emisijų platinimo, finansinių paslaugų tiekėjų atrankas;</p> <ul style="list-style-type: none"> □ įvertinome paskolų suteikimo iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų teisėtumą – 2016 metais lėšų perskolinimą Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybai ir Vilkaviškio rajono savivaldybei; □ įvertinome paskolų valstybės vardu ėmimo, garantijų teikimo, įsipareigojimų vykdymo pagal garantijas, skolų administravimo procesus ir jų apskaitą Finansų ministerijoje; <p>Atsižvelgdami į atlikto veiklos ir vidaus kontrolės sistemų tyrimo ir procedūrų rezultatus, nustatėme svarbiausias audito sritis ir riziką jose:</p> <ul style="list-style-type: none"> □ duomenų apie valstybės skolą teisingumas ir rizika, jog gali būti atskleisti ne visi valdžios sektoriaus skoliniai įsipareigojimai, neatskleista informacija apie reikšmingus skolos duomenų tikslinimus; □ skolinimosi tikslų ir uždavinių vykdymas, nustatytų limitų ir skolinimosi procedūrų laikymasis ir rizika, jog gali būti netinkamai atsiskaitoma už uždavinių vykdymą; □ naudojamos skolinimosi priemonės ir piniginių išteklių valdymas ir rizika, jog naudojama neefektyvi skolinimosi priemonė, piniginiai ištekliai valdomi laikantis ne visų nustatytų valdymo principų.
Duomenys apie valstybės skolą	<p>Nuo 2017 metų Lietuvos statistikos departamentui priskirtos valdžios sektoriaus skolos rodiklių apskaičiavimo ir jų pateikimo vartotojams funkcijos. Finansų ministerija yra atsakinga už informacijos apie valstybės skolą, teikiamos Seimui kartu su nacionaliniu finansinių ataskaitų rinkiniu, parengimą.</p> <p>Įvertinome:</p> <ul style="list-style-type: none"> □ Finansų ministerijoje Valstybės skolos ir piniginių išteklių valdymo sistemoje vedamos valstybės skolos apskaitos duomenų teisingumą – atsirinkome pavyzdžius ir įvertinome rankiniu būdu į sistemą suvestos informacijos teisingumą; □ Lietuvos statistikos departamento ir Finansų ministerijos valstybės skolos apskaičiavimui naudotus duomenų šaltinius ir jose pateiktos informacijos teisingumą; □ savivaldybių skolinių įsipareigojimų prisiėmimą, jų apskaitą ir atskleidimą ataskaitose (atsirinktose 15-oje savivaldybių); □ valstybės skolos duomenų tikslinimą, jo priežastis ir informacijos apie tai atskleidimą.
Skolinimosi tikslų ir uždavinių vykdymas, nustatytų limitų ir skolinimosi procedūrų laikymasis	<p>Finansų ministerijoje įvertinome:</p> <ul style="list-style-type: none"> □ ar 2016 metais skolintasi tik nustatytiems tikslams, ar buvo laikytasi nustatytų skolos ir skolinimosi limitų; □ ar laikomasi Vyriausybės 2015–2017 metų skolinimosi ir skolos valdymo gairėse nustatytos valstybės finansų skolinimosi ir skolos valdymo srities politikos, ar nenukrypstama nuo suplanuotų uždavinių, kaip atsiskaitoma už jų rezultatus; □ ar laikytasi nustatytos tvarkos 2016 metais platinant Vyriausybės vertybinius popierius vidaus rinkoje (pelningumo nustatymas kai skolintasi ne pagal skolinimosi poreikį); □ ar laikytasi nustatytos tvarkos 2016 metais platinant Vyriausybės vertybinius popierius (euroobligacijas) užsienio rinkoje (platintojų atranka ir teisių paslaugų viešasis pirkimas); □ sprendimų dėl priešlaikinių emisijų išpirkimo pagrįstumą (tikslas, emisijų atranka, išperkama apimtis, alternatyvos). Taip pat įvertinome ar laikytasi nustatytos tvarkos atliekant priešlaikinį emisijų išpirkimą (vykdymo būdo ir tarpininko pasirinkimas, supirkimo priedo ir pelningumo nustatymas, išvestinių finansinių

Audito apimtis ir metodai	
	<p>priemonių sandorių nutraukimas) ir įvykdytų priešlaikinių išpirkimų rezultata.</p> <p>Savivaldybėse įvertinome:</p> <ul style="list-style-type: none"> □ ar savivaldybės laikėsi nustatytų skolos, grynojo skolinimosi ir garantijų limitų (visose savivaldybėse); □ ar savivaldybės laikėsi nustatytų reikalavimų dėl įsiskolinimų (mokėtinų sumų) dydžių (visose savivaldybėse); □ ar 2016 metais savivaldybės teisėtai priėmė skolinius įsipareigojimus, kaip šiuos įsipareigojimus valdė, ar ėmėsi veiksmų trumpalaikiams įsiskolinimams mažinti, ar duomenis apie juos teisingai atskleidė ataskaitose (atsirinktose 15-oje savivaldybių). <p>Konkretūs teisės aktai, kuriems vertinta atitiktis nurodyti žemiau.</p>
Naudojamos skolinimosi priemonės ir valstybės piniginių išteklių valdymas	<p>Įvertinome:</p> <ul style="list-style-type: none"> □ 2016 metais vidaus rinkoje naudotas skolinimosi priemonės (Vyriausybės obligacijas ir Vyriausybės taupymo lakštus) ir jų efektyvumą; □ ar 2016 metais laikytasi valstybės piniginių išteklių valdymo principų, kokie pasirinkti šių išteklių laikymo ir investavimo variantai, koks priimtų valdymo sprendimų finansinis poveikis valstybės biudžetui. <p>Konkretūs teisės aktai, kuriems vertinta atitiktis nurodyti žemiau.</p>

Pagrindiniai teisės aktai, kuriems vertinta skolinimosi valstybės vardu ir valstybės skolos valdymo atitiktis:

Įstatymai:

- Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas.
- Lietuvos Respublikos valstybės išdo įstatymas.
- Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas (asignavimų valdytojų atsakomybė; biudžeto sudarymo ir vykdymo teisinis pagrindas; savivaldybių skolinimasis; savivaldybių biudžetai).
- Lietuvos Respublikos 2016 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas.
- Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas (*Valdžios sektoriui priskiriamų biudžetų taisyklės*).
- Lietuvos Respublikos kompensacijų už valstybės išperkamą nekilnojamąjį turtą dydžio, šaltinių, mokėjimo terminų bei tvarkos, taip pat valstybės garantijų ir lengvatų, numatytų Piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatyme, įstatymas (*atlyginimo už valstybės išperkamą išlikusį nekilnojamąjį turtą šaltiniai; Valstybės garantijos sugrąžintų natūra gyvenamųjų namų, jų dalių, butų nuomininkams ir savininkams, šių garantijų įvykdymo tvarka ir sąlygos, garantijų turėtojų teisės ir pareigos*).
- Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto 2016 metų rodiklių patvirtinimo įstatymas (*paskolų, paimtų siekiant vykdyti įsipareigojimus apdraustiesiems, palūkanų dengimas*).
- Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas (*supaprastinti pirkimai*).

Vyriausybės nutarimai:

- Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014-12-15 nutarimas Nr. 1437 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2015–2017 metų skolinimosi ir skolos valdymo gairių patvirtinimo“.

- Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997-12-03 nutarimas Nr. 1329 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės vertybinių popierių išleidimo ir apyvartos, paskolų valstybės vardu ėmimo ir kitų įsipareigojamųjų skolos dokumentų pasirašymo taisyklių patvirtinimo“.
- Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-06-04 nutarimas Nr. 667 „Dėl Valstybės perskolinamų paskolų ir valstybės garantijų teikimo, suteiktų perskolinamų paskolų grąžinimo ir valstybės garantijų administravimo taisyklių patvirtinimo“.
- Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000-07-12 nutarimas Nr. 811 „Dėl Valstybės perskolinamų paskolų, valstybės garantijų ir įsipareigojimų pagal skolos grąžinimo sutartis, Lietuvos Respublikos finansų ministerijos perduodamų administruoti centralizuotai valdomo valstybės turto valdytojui, administravimo taisyklių patvirtinimo“.
- Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-05-14 nutarimas Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“ (*savivaldybių biudžetų rengimas ir tvirtinimas; bBiudžetų vykdymas ir vykdymo atskaitomybė*).
- Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004-03-26 nutarimas Nr. 345 „Dėl Savivaldybių skolinimosi taisyklių patvirtinimo“.
- Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009-11-11 nutarimas Nr. 1480 „Dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės“ (*partnerystės sutarties finansinių sąlygų vertinimas fiskalinės drausmės reikalavimų požiūriu*).
- Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000-07-05 nutarimas Nr. 793 „Dėl Lietuvos Respublikos kompensacijų už valstybės išperkamą nekilnojamąjį turtą dydžio, šaltinių, mokėjimo terminų bei tvarkos, taip pat valstybės garantijų ir lengvatų, numatytų Piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatyme, įstatymo 9 straipsnio įgyvendinimo tvarkos“.
- Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-04-21 nutarimas Nr. 472 „Dėl savivaldybės būsto, socialinio būsto nuomos mokesčių ir būsto nuomos ar išperkamosios būsto nuomos mokesčių dalies kompensacijos dydžio apskaičiavimo metodikos ir bazinio būsto nuomos ar išperkamosios būsto nuomos mokesčių dalies kompensacijos dydžio perskaičiavimo koeficiento patvirtinimo“ (*socialinio būsto nuomos mokesčio apskaičiavimas*).
- Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2016-02-24 nutarimas Nr. 176 „Dėl valstybės garantijų ir uždarnosios akcinės bendrovės Žemės ūkio paskolų garantijų fondo ir uždarnosios akcinės bendrovės „Investicijų ir verslo garantijos“ įsipareigojimų pagal valstybės garantijas limitų“.

Įsakymai:

- Lietuvos Respublikos finansų ministro 2012-12-07 įsakymas Nr. 1K-417 „Dėl su Lietuvos Respublikos Vyriausybės skolinimosi valstybės vardu ir skolinantis prisiimtų įsipareigojimų bei valstybės piniginių išteklių valdymu susijusių teisės aktų patvirtinimo ir komisijų sudarymo“ (*Valstybės piniginių išteklių valdymo taisyklės; LR Vyriausybės vertybinių popierių platinimo vidaus rinkoje paslaugų teikėjų ir tarpininkų atrankos taisyklės; Pasiūlymų dėl LR Vyriausybės vertybinių popierių, išleidžiamų užsienio rinkose, ir paskolų vertinimo taisyklės; Finansinių priemonių naudojimo taisyklės; LR Vyriausybės vertybinių popierių, platinamų aukciono būdu, didžiausio (mažiausio) pelningumo ribos ir (arba) emisijos sumos nustatymo taisyklės; LR Vyriausybės taupymo laktų išleidimo ir apyvartos organizavimo taisyklės; LR Vyriausybės taupymo laktų emisijų sąlygų nustatymo metodika*).
- Lietuvos Respublikos finansų ministro 2004-12-20 įsakymas Nr. 1K-398 „Dėl Valstybės garantijų kreditoriams vykdymo (apmokėjimo) taisyklių patvirtinimo“.
- Lietuvos Respublikos finansų ministro 2012-05-10 įsakymas Nr. 1K-184 „Dėl Finansų ministro 2009 m. spalio 23 d. įsakymo Nr. 1K-381 „Dėl paskolų, teikiamų iš valstybės vardu pasiskolintų

lėšų, ir skolos grąžinimo sutartyse nustatomos palūkanų normos nustatymo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo“.

- Lietuvos Respublikos finansų ministro 2001-02-28 įsakymas Nr. 49 „Dėl Laikinai laisvų valstybės piniginių išteklių investavimo taisyklių patvirtinimo“.
- Lietuvos statistikos departamento generalinio direktoriaus 2011-12-02 įsakymas Nr. DĮ-255 „Dėl Ūkio subjektų priskyrimo instituciniams sektoriams ir subsektoriams tvarkos aprašo patvirtinimo“.
- Lietuvos Respublikos finansų ministro 2011-02-28 įsakymas Nr. 1K-048 „Dėl finansų ministerijos viešųjų pirkimų“ (*Viešųjų pirkimų taisyklės*).