



AUKŠČIAUSIOJI
AUDITO INSTITUCIJA
NAUDINGI • VERTINAMI • ATPAŽINTAMI

VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA

2019 METŲ NACIONALINIO FINANSINIŲ ATASKAITŲ RINKINIO IR VALSTYBĖS SKOLOS DUOMENŲ IR JOS VALDYMO VERTINIMAS

2020 m. spalio 1 d.

Nr. FAE-9



Valstybės kontrolės – aukščiausiosios valstybinio audito institucijos – pagrindinė funkcija – prižiūrėti, ar teisėtai ir efektyviai valdomi ir naudojami valstybės finansai ir kitas turtas bei kaip vykdomas valstybės biudžetas. Aukščiausioji audito institucija, teikdama audito pastebėjimus ir rekomendacijas, siekia didinti viešojo sektoriaus efektyvumą ir jo kuriamą naudą visuomenei, o savo darbui keldama aukščiausius kokybės reikalavimus – būti pavyzdžiu visam viešajam sektoriui.

Auditą atliko: Vita Andrulytė (grupės vadovė), Asta Stalauskienė, Laima Bužinskienė.

Valstybinio audito ataskaita pateikta Lietuvos Respublikos Seimui, Lietuvos Respublikos Vyriausybei, Lietuvos Respublikos finansų ministerijai.

TURINYS

PAGRINDINIAI FAKTAI	4
SANTRAUKA	5
ĮŽANGA	8
AUDITO REZULTATAI	9
1. NACIONALINIO FINANSINIŲ ATASKAITŲ RINKINIO VERTINIMAS	9
2. VALSTYBĖS SKOLOS DUOMENŲ IR JOS VALDYMO VERTINIMAS	17
2.1. Požiūris į valstybės skolos valdymą – formalus	17
2.2. Tobulintinas atsiskaitymas už valstybės skolą	24
PRIEDAI	27
1 priedas. Santrumpos ir sąvokos	27
2 priedas. Audito apimtis ir metodai	28
3 priedas. Savivaldybės, kuriose veiklų peržiūros veiksmai darė įtaką finansinių ataskaitų straipsniams	32

PAGRINDINIAI FAKTAI

 **56,3 mlrd. Eur**

Ataskaitose nurodytas viešojo sektoriaus turtas.

 **24,2 mlrd. Eur**

Ataskaitose nurodyti viešojo sektoriaus įsipareigojimai.

 **17,5 mlrd. Eur**

Valstybės skola 2019-12-31 duomenimis.

 **8 metai**

iš eilės teikiame sąlyginę nuomonę dėl nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio.

 **872,5 mln. Eur**

skola padidėjo per 2019 m. nominalia verte.

 **979 mln. Eur**

Finansų ministerijos vertinimu 2019 m. buvo sukaupta rezervuose. 2020 m. Valstybės išdas jau pasiskolino 6 646 mln. Eur.

 **65-iais**

viešojo sektoriaus subjektų ataskaitų rinkiniais, konsoliduojamais į nacionalinį finansinių ataskaitų rinkinį, per 2019 m. padaugėjo dėl Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymo pokyčių.

SANTRAUKA

Audito tikslas ir apimtis

Vadovaudamiesi Valstybės kontrolės įstatymu¹ ir Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymu² atlikome 2019 m. nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio, valstybės skolos duomenų ir jos valdymo vertinimo auditą.

Auditas atliktas 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 pareiškiama audito išvadoje. Audito apimtis ir taikyti metodai išsamiau aprašyti 2 priede „Audito apimtis ir metodai“ (28 psl.).

Pagrindiniai audito rezultatai

1. Finansinėse ataskaitose yra reikšmingų duomenų iškraipymų

Dėl 2019 m. nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio teikiame sąlyginę nuomonę: jis dar neparodo teisingos mūsų valstybei priklausančio turto ir įsipareigojimų, pajamų vertės, nes subjektų apskaitoje yra reikšmingų klaidų, kurių didžioji dalis kartojasi ne vienerius metus:

- reikšmingos dalies mokesčių pajamų (98 proc.) negalima patvirtinti dėl mokesčių apskaitos trūkumų;
- Kultūros ministerijos valdymo srities įstaigos 40 proc. savo valdomų kilnojamųjų kultūros vertybių (muziejinių) įvertino ne tikrąja, o simboliškai vieno euro verte;
- savivaldybėse netinkamai apskaitomas biologinis turtas ir kultūros vertybės, ūkinės operacijos ir ūkiniai įvykiai, susiję su viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės sutartimis, vietinės reikšmės keliai ir gatvės: jie vis dar neinventorizuoti, teisiškai neįregistruoti, apskaityti simboliškai. Dėl šių priežasčių ilgalaikio turto likutis yra mažesnis ir nerodo teisingos vertės.

Siekiant patikimų ir objektyvių rinkinio duomenų ir sumažinti viešojo sektoriaus subjektų finansinėse ataskaitose nustatomų iškraipymų mastą, atlikę auditą pagal 2016 m. duomenis Finansų ministerijai teikėme rekomendaciją parengti metodiką / rekomendacijas, kaip subjektams atlikti savo vykdomos veiklos, turto ir įsipareigojimų peržiūrą ir įsivertinti, ar visas turtas ir įsipareigojimai teisingai atspindi jų finansinėse ataskaitose, ir išsitaisyti klaidas. Ministerija pasiūlė viešųjų juridinių asmenų vadovams atlikti vykdomų veiklų rizikos vertinimą, nustatyti rizikos veiksnius, kurie gali turėti neigiamą poveikį jų rengiamų finansinių ataskaitų straipsniams, atlikti peržiūrą ir imtis priemonių. Ši priemonė turėjo sumažinti nustatomų iškraipymų mastą subjektų finansinėse ataskaitose, taigi – turėtų teisingesnį nacionalinį finansinių ataskaitų

¹ Valstybės kontrolės įstatymas, 9 str. 3 d. 5 p.

² Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas, 30 str. 2 d. 5 p.

rinkinį. Tačiau priemonė buvo neveiksminga ir teigiamo poveikio finansinių ataskaitų rinkinių teisingumui nedavė.

Dėl viešojo sektoriaus subjektų į konsolidavimo sistemą neteisingai pateiktų duomenų ir išskaiptų atliekant konsolidavimo procedūras 2019 m. ataskaitų rinkinyje:

- ilgalaikis finansinis turtas padidintas 41 229 tūkst. Eur;
- trumpalaikis turtas sumažintas 538 165,2 tūkst. Eur;
- finansavimo sumų iš Europos Sąjungos, užsienio valstybių ir tarptautinių organizacijų likutis sumažintas 434 330 tūkst. Eur;
- Ilgalaikiai finansiniai įsipareigojimai padidinti 30 743,4 tūkst. Eur;

Atlikę auditą pagal 2018 m. duomenis, atsižvelgdami į klaidų mastą dėl nekorektiškai eliminuojamų tarpusavio operacijų, rekomendavome Finansų ministerijai peržiūrėti finansinių ataskaitų konsolidavimo procesą, tam tikslui naudojamos informacinės sistemos funkcionalumus ir joje sukauptos (kasmet perkeliama) konsolidavimo informacijos apimtis bei numatyti konsolidavimo proceso tobulinimo priemones. Rekomendaciją planuojama įgyvendinti iki 2021 m. I ketv. (9-16 psl.).

2. Požiūris į skolos valdymą – formalus

2019 m. valstybės skola sudarė 17,5 mlrd. Eur. Pastaruosius metus ekonomika augo, tačiau skola nemažėjo. Mažėjo tik jos ir BVP santykis, t. y. skola augo lėčiau nei BVP. 2019 m. pabaigoje šis santykis sudarė 36,2 proc. Per 2019 m. skola nominalia verte paaugo 872,5 mln. Eur. Šalyje sukauptas finansinis rezervas, Finansų ministerijos duomenimis apimantis Rezervinį (stabilizavimo) fondą, Valstybinio socialinio draudimo fondo, Privalomojo sveikatos draudimo fondo rezervas, Garantinio ir Ilgalaikio darbo išmokų fondų lėšų likučius, 2019 m. pabaigoje sudarė 979 mln. Eur ir buvo 84,4 mln. Eur mažesnis nei planuota tvirtinant 2019 m. biudžetus. 2020 m. situacija parodė, kad iki 2019 m. sukaupti rezervai – 979 mln. Eur – yra nepakankami, nes 2020 m. Valstybės išdas jau pasiskolino 6 646 mln. Eur. Tai reiškia, kad, pasibaigus pandemijos sukeltam ekonomikos nuosmukiui, rezervas reikės atkurti esant dar sunkesnei situacijai – kartu stengiantis valstybės skolą sugrąžinti į prieš COVID-19 (koronaviruso infekcijos) krizę buvusį lygį, kaip planuojama 2020 m. Lietuvos stabilumo programoje.

Kriterijus, pagal kurį Lietuvoje matuojamas skolos tvarumas, yra valdžios sektoriaus skolos ir BVP santykis. Šis kriterijus, nustatytas Lietuvos ir ES teisės aktuose, yra bendras ES šalims narėms, nepriklausomai nuo jų ekonomikos dydžio, atvirumo, kitų aplinkybių, tačiau vertinimų, koks skolos lygis yra tvarus Lietuvos valdžios sektoriaus finansams, nebuvo atlikta. Pažymėtina, kad Lietuvos fiskalinė institucija, kaip ir Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija, pabrėžia optimalaus skolos lygio apibrėžimo ir fiskalinių rezervų kaupimo reikalingumą: ne pirmi metai raginama apsispręsti, kokio dydžio minimalų fiskalinį rezervą Lietuva turi sukaupti ir (ar) kiek ciklinių pajamų skirti skolai mažinti. Finansų ministerija informavo, kad planuoja atlikti analizę ir įvertinti, kokio valdžios sektoriaus skolos lygio būtų tikslinga ilguoju laikotarpiu neviršyti, kad, atsižvelgiant į demografinius pokyčius ir kitus veiksnius, būtų išlaikytas valdžios sektoriaus finansų tvarumas ilguoju laikotarpiu, tačiau dėl būtinybės skirti žmogiškuosius išteklius kitur, reaguojant į COVID-19 pandemijos iššauktą krizę, minėti darbai nebus baigti 2020 m.

Vidutinio laikotarpio skolos valdymo politika pateikiama kasmet atnaujinamoje Lietuvos stabilumo programoje, joje nustatomas skolos valdymo tikslas, uždaviniai tam tikslui pasiekti, uždavinių įgyvendinimo kriterijai. Audito metu nustatėme, kad du (iš trijų) uždavinių įgyvendinimo kriterijai neatspindi laukiamo rezultato. Lietuvos stabilumo programa buvo atnaujinta 2020 m. balandžio 30 d. Joje nustatyti tie patys skolinimosi ir skolos valdymo tikslai, uždaviniai ir jų įgyvendinimo kriterijai, kaip ir 2019 m. programoje, nors rengiant ją jau buvo žinoma, kad skola 2020 m. labai išaugs (2.1 poskyris, 17–23 psl.).

3. Tobulintinas atsiskaitymas už valstybės skolą

Stabilumo programa atnaujinama kasmet, vis kitam vidutiniam laikotarpiui nustatant skolos valdymo tikslą ir uždavinius. Tačiau tai, kas pasiekta per metus įgyvendinant skolos valdymo uždavinius, atskleidžiama tik iš dalies. Atsiskaitymo už skolos valdymą trūkumų nustatome ne pirmus metus.

Dalis valstybės (Mokslo ir studijų įstatyme nurodytų valstybės remiamų paskolų) ir savivaldybių įsipareigojimų pagal garantijas duomenų neatspindi einamųjų metų rodiklių įstatymu nustatyto garantijų limitų laikymosi, nes nurodytas tik paskolų su garantija likutis, o ne priimtų įsipareigojimų dydis pagal pasirašytas garantijas, nors įsipareigojimų pagal garantijas dydis nemažėja, kol nebaigiama vykdyti paskolos sutartis (paskolos suma, palūkanos ir (ar) kt. įsipareigojimai pagal paskolų sutartį). Nustatėme, kad dalis savivaldybių skolinių įsipareigojimų ataskaitose pateikia įsipareigojimus pagal garantijų sutartis nominalia verte, dalis – paskolų su garantija likutį, viena savivaldybė pateikia kontroliuojamų įmonių priimto įsipareigojimo pagal paskolų sutartį sumą, viršijančią garantijos sumą (garantija buvo pasirašyta ne visai paskolos sumai). Atkreipiame dėmesį, kad Seimas nustato ne tik garantijų, bet ir mokėtinų sumų dydžių reikalavimus savivaldybėms, tačiau informacija apie šių rodiklių vykdymą Seimui nepateikiama. 34-ios savivaldybės nesilaikė Seimo nustatyto rodiklio – nedidinti mokėtinų sumų.

Korektiškai suformuluoti lūkesčius savivaldybėms (parengti aiškią formą) ir gauti iš jų teisingus duomenis ypač svarbu, nes ataskaitos duomenys naudojami tiek limitų, nustatytų tam tikrų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme, laikymosi kontrolei, tiek kaip informacijos šaltinis valdžios sektoriaus skolai apskaičiuoti. Siekiant išvengti duomenų dubliavimo, nepateikimo ir kitų galimų klaidų, ankstesnių auditų metu teikėme rekomendacijas Finansų ministerijai įvertinti teisės aktuose nustatytus valdžios sektoriaus skolos duomenų šaltinius, jų naudojimo praktikoje apimtis, galimas duomenų šaltinių alternatyvas, nustatyti aiškią bei nuoseklią jų naudojimo apskaičiuojant valdžios sektoriaus skolą seką. Taip pat rekomendavome parengti metodines rekomendacijas ir (ar) pakeisti teisės aktus, kad į valstybės skolą būtų įtraukti visi įsipareigojimai, kurie ir savo forma, ir turiniu priskirtini skolinams. Rekomendacijos, teiktos 2016 m., iki šiol neįgyvendintos (2.2 poskyris, 24–26 psl.).

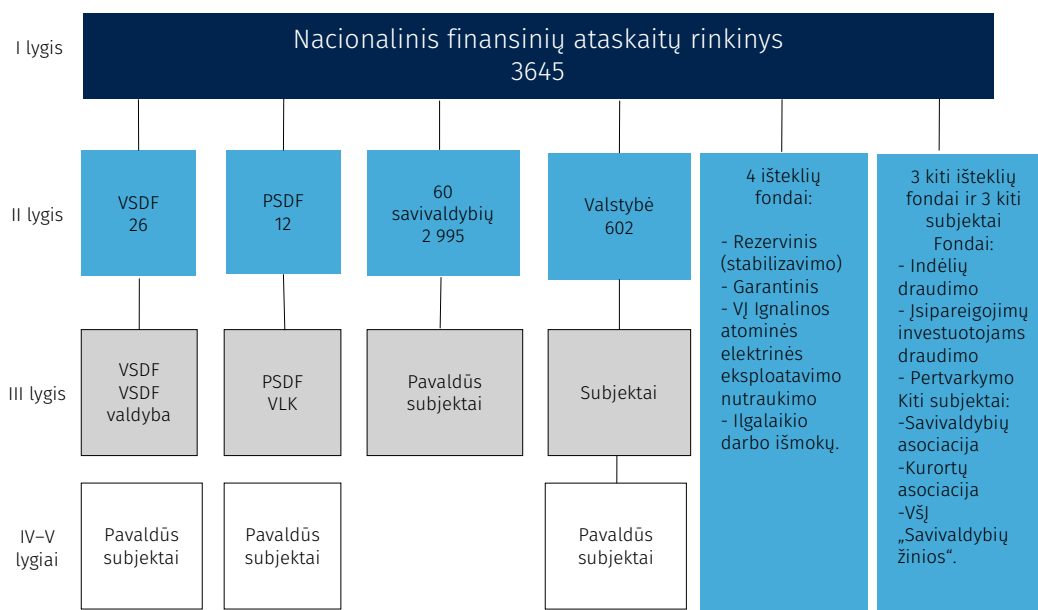
ĮŽANGA

Vadovaudamiesi teisės aktais³ atlikome 2019 m. nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio ir valstybės skolos duomenų ir jos valdymo vertinimo auditą.

Į 2019 m. nacionalinį finansinių ataskaitų rinkinį įtraukti 3 645 viešojo sektoriaus subjektų duomenys (2018 m. – 3 580) (1 pav.).

Valstybės skolą⁴ 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 vietinės valdžios sektoriai, kuriems pagal Lietuvos statistikos departamento skelbiamą sąrašą 2020-01-01 priskirti 3 473 (2019-01-01 – 3 518) ūkio subjektai. Priskyrimą prie institucinių sektorių ir klasifikavimą atlieka Lietuvos statistikos departamentas.

1 pav. Konsolidavimo lygiai ir grupės, grupę sudarančių subjektų skaičius.



Šaltinis – Valstybės kontrolė

Nacionalinį finansinių ataskaitų rinkinį ir kartu su juo teikiamą informaciją apie skolą rengia Finansų ministerija. Vadovaujantis teisės aktais Valstybės kontrolė rinkinys turi būti pateikiamas iki liepos 31 d., Vyriausybei iki spalio 1 d., Valstybės kontrolė iki spalio 1 d. teikia audito ataskaitą ir išvadą Vyriausybei. Finansų ministerija šį rinkinį Valstybės kontrolėi pateikė rugpjūčio 20 d. – trimis savaitėmis vėliau, nei nustatyta įstatymuose.

³ Valstybės kontrolės įstatymas, 9 str. 3 d. 5 p. ir Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas, 30 str. 2 d. 5 p.

⁴ Valstybės skolos įstatymas, 2 str. 24 d.

AUDITO REZULTATAI

1. NACIONALINIO FINANSINIŲ ATASKAITŲ RINKINIO VERTINIMAS

Finansinėse ataskaitose yra reikšmingų duomenų iškraipymų

1. Nacionalinis finansinių ataskaitų rinkinys (NFAR) apima 3 645 viešojo sektoriaus subjektų (VSS) apskaitos duomenis. 60-ies savivaldybių (2 995-ių VSS) konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkinių (KFAR) auditus atlieka savivaldybių audito ir kontrolės tarnybos. Dėl 2019 m. savivaldybių KFAR buvo pareikštos 12 besąlyginių ir 48 sąlyginės nuomonės. Dėl 2019 m. valstybės, kuri apima 602 subjektų apskaitos informaciją, ir Valstybinio socialinio draudimo fondo (VSDF) konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkinių aukščiausioji audito institucija taip pat pareiškė sąlygines nuomones. Dėl 2019 m. Privalomojo sveikatos draudimo fondo (PSDF) konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkinio ir Ilgalaikio darbo išmokų (IDIF), Garantinio (GF), Rezervinio (stabilizavimo) (RF), Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondų finansinių ataskaitų rinkinių pareikštos besąlyginės nuomonės.
2. Auditų metu nustatėme apskaitos klaidų ir sumų, kurių teisingumo patvirtinti negalime. Negalime patvirtinti NFAR nurodyto 5 proc. ilgalaikio ir 13 proc. trumpalaikio turto, 6 proc. įsipareigojimų, 100 proc. mažumos dalies, 58 proc. pagrindinės veiklos pajamų ir 18 proc. nuosavybės metodo įtakos teisingumo (1 lentelė).

1 lentelė. Nustatyti duomenų iškraipimai NFAR finansinėse ataskaitose

Eil. Nr.	Straipsniai	NFAR duomenys, mln. Eur	Iškreipymų suma, mln. Eur	
			Suma padidinta (+), sumažinta (–)	Suma, kurios teisingumo negalime patvirtinti
FINANSINĖS BŪKLĖS ATASKAITA				
A	ILGALAIKIS TURTAS	45 180,5	41,2	2 074,3
B	BIOLOGINIS TURTAS	2 464	-	11,0
C	TRUMPALAIKIS TURTAS	8 611,6	-520,4	1 077,7
D	FINANSAVIMO SUMOS	5 947,4	-406,0	350,6
E	ĮSIPAREIGOJIMAI	24 187,8	30,3	1 548,9
F	GRYNASIS TURTAS	26 244,4	315,3	147,2
G	MAŽUMOS DALIS	-123,5	-	-123,5
VEIKLOS REZULTATŲ ATASKAITA				
A	PAGRINDINĖS VEIKLOS PAJAMOS	16 911,8	26,3	9 880,0
B	PAGRINDINĖS VEIKLOS SĄNAUDOS	-18 304	15,8	122,4
C	PAGRINDINĖS VEIKLOS PERVERŠIS AR DEFICITAS	-1 392,3	-0,1	0,2
D	KITOS VEIKLOS REZULTATAS	223,5	-10,2	40,1
E	FINANSINĖS IR INVESTICINĖS VEIKLOS REZULTATAS	-801,7	-	-655,7

Eil. Nr.	Straipsniai	NFAR duomenys, mln. Eur	Išskiepimų suma, mln. Eur	
			Suma padidinta (+), sumažinta (-)	Suma, kurios teisingumo negalime patvirtinti
G	GRYNASIS PERVERŠIS AR DEFICITAS PRIEŠ NUOSAVYBĖS METODO ĮTAKĄ	3 381,9	-	95,5
H	NUOSAVYBĖS METODO ĮTAKA	155,6	-13,1	-
I	GRYNASIS PERVERŠIS AR DEFICITAS	3 537,5	-13,1	95,5
GRYNOJO TURTO POKYČIŲ ATASKAITA				
19	TIKROSIO VERTĖS REZERVO LIKUTIS 2019-12-31	11 127,8	315,4	5,4
19	KITI REZERVAI LIKUTIS 2019-12-31	2 330,6		
19	NUOSAVYBĖS METODO ĮTAKA LIKUTIS 2019-12-31	554,4	0,2	100,2
19	SUKAUPTAS PERVERŠIS AR DEFICITAS PRIEŠ NUOSAVYBĖS METODO ĮTAKĄ LIKUTIS 2019-12-31	12 231,5	-0,3	41,5
19	MAŽUMOS DALIS LIKUTIS 2019-12-31	-123,5		-123,5

Šaltinis – 2019 m. NFAR, Valstybės kontrolė

Atliekant konsolidavimo procedūras padaryta reikšmingų klaidų

- Vadovaujantis NFAR duomenimis, finansavimo sumų iš ES, užsienio valstybių ir tarptautinių organizacijų konsoliduotas likutis sudaro 4 810 497,3 tūkst. Eur. Susumavus subjektų likučius, tokio finansavimo bendra suma sudaro 5 492 218,6 tūkst. Eur, t. y. 681 721,3 tūkst. Eur daugiau, nei konsoliduota. Šis skirtumas gali susidaryti dėl išankstinių mokėjimų pavedimams VSS vykdyti (asignavimų valdytojas, gavęs finansavimo sumas iš ES, užsienio valstybių ir tarptautinių organizacijų ir perdavęs jas projekto vykdytojams, iki išlaidų tinkamumo finansuoti patvirtinimo apskaitoje užregistruoja išankstinius mokėjimus pavedimams vykdyti, o projektų vykdytojas – gautas finansavimo sumas). Išankstiniai apmokėjimai VSS pavedimams vykdyti iš ES, užsienio valstybių ir tarptautinių organizacijų 2019 m. pabaigoje sudarė 247 391,3 tūkst. Eur, taigi tokia suma turėtų būti eliminuota, tačiau eliminuota 681 721,3 tūkst. Eur. Dėl šios priežasties NFAR minėtas likutis 434 330 tūkst. Eur (681 721,3–247 391,3) sumažintas.
- Dėl neeliminuočių tarpusavio operacijų, NFAR ilgalaikis finansinis turtas padidintas 41 229 tūkst. Eur, nes:
 - neeliminuota Valstybės išdo suteikta paskola Daugiabučių namų modernizavimo fondui (DNMF) (20 000 tūkst. Eur);
 - neeliminuotos DNMF suteiktos paskolos universitetams (10 743,4 tūkst. Eur);
 - neeliminuotos DNMF ir Valstybės išdo suteiktos paskolos savivaldybėms (7 545,1 tūkst. Eur): eliminuota 17 966,5 tūkst. Eur suma, o turėtų būti eliminuota 25 511,6 tūkst. Eur⁵;
 - kito ilgalaikio finansinio turto konsoliduota suma NFAR yra 2 940,5 tūkst. Eur didesnė už paketo duomenis, t. y. už atskirų subjektų tokio turto likučių sumą.

⁵ DNMF turi suteikęs paskolų savivaldybėms už 1 858,2 tūkst. Eur, Valstybės išdas iš biudžeto lėšų turi suteikęs paskolų savivaldybėms už 9 697,2 tūkst. Eur, iš skolinčių lėšų – už 13 956,2 tūkst. Eur. Iš viso tarpusavio operacijų su savivaldybėmis – 25 511,6 tūkst. Eur. NFAR eliminuota 17 966,5 tūkst. Eur. Likusi neeliminuočių suma – 7 545,1 tūkst. Eur.

5. Dėl neeliminuočių tarpusavio operacijų NFAR ilgalaikiai finansiniai įsipareigojimai padidinti 30 743,4 tūkst. Eur: neeliminuota DNMF gauta paskola iš Valstybės iždo (20 000 tūkst. Eur) ir universitetų gautos paskolos iš DNMF (10 743,4 tūkst. Eur).
6. Valstybės iždo apskaitoje kiekvieno ataskaitinio laikotarpio pabaigoje įvertinama, ar perduotos finansavimo sumos iš ES, užsienio valstybių ir tarptautinių organizacijų neviršija gautų finansavimo sumų. Perduotų šių sumų dalis, viršijanti gautą finansavimą, ataskaitinio laikotarpio paskutinę dieną perregistruojama į sukauptas gautinas sumas mažinant perduotas finansavimo sumas. Kadangi sudarant NFAR atsiranda iždo perduotų finansavimo sumų ir subjektų gautų finansavimo sumų skirtumas, Finansų ministerija sumažina tiek subjektų gautas finansavimo sumas, tiek sukauptas gautinas sumas. Dėl šios priežasties trumpalaikis turtas (sukauptos gautinos sumos) NFAR yra rodomas neteisingai, 2019 m. jis yra sumažintas 538 165,2 tūkst. Eur.
7. Vadovaujantis 14-uju⁶ ir 15-uju⁷ VSAFAS⁷, NFAR rodoma mažumos dalis, t. y. kontroliuojamo VSS grynojo paviršiaus ar deficito arba grynojo pelno ar nuostolio ir grynojo turto arba nuosavo kapitalo dalis, tenkanti nekontroliuojantiems subjektams. NFAR ji yra apskaičiuojama kaip proporcinga balsų visuotiniame susirinkime dalis nepriklausomai nuo dalininko įnašo dydžio ir neteisingai parodo kontroliuojamo VSS (NFAR) nuosavo kapitalo dalį, tenkančią nekontroliuojantiems subjektams. 2019 m. duomenimis, ši dalis buvo neigiama ir sudarė -123 522,24 tūkst. Eur. Kadangi mažumos daliai apskaičiuoti parinktas būdas VSAKIS⁸ neparodo tikros ir teisingos NFAR kontroliuojamų VSS grynojo turto arba nuosavo kapitalo dalies, tenkančios nekontroliuojantiems subjektams, šios sumos patvirtinti negalime.
8. Praėjusio audito metu rekomendavome Finansų ministerijai siekiant teisingų VSS konsoliduotųjų ataskaitų duomenų, peržiūrėti šių subjektų finansinių ataskaitų konsolidavimo procesą, tam tikslui naudojamos informacinės sistemos funkcionalumus ir joje sukauptos (kasmet perkeliamos) konsolidavimo informacijos apimtis bei numatyti konsolidavimo proceso tobulinimo priemones. Šio audito metu nustatytos klaidos rodo, kad rekomendacija išlieka aktuali. Jos įgyvendinimo terminas numatytas 2021 m. I ketvirtį.

Valstybės konsoliduotosiose finansinėse ataskaitose nustatyta reikšmingų klaidų

9. VKFAR neparodo teisingos mūsų valstybei priklausančio ilgalaikio turto vertės. 2019 m. liko aplinkybės, darančios įtaką tam tikrų apskaitos sričių duomenų patikimumui ir teisingumui, o subjektų apskaitoje nustatyta kitų reikšmingų duomenų iškraipymų:
 - Negalima patvirtinti, kad reikšminga dalis mokesčių pajamų (98 proc.) ir su jomis susijusių gautinų (38 proc.) bei mokėtinų sumų (17 proc.) 2019 m. NFAR yra teisingi dėl Valstybinės mokesčių inspekcijos mokesčių fondo apskaitos trūkumų. Nuo 2019 m. pradžios Valstybinės mokesčių inspekcijos mokesčių fondo apskaita pradėta tvarkyti pagal modifikuotą informacinę sistemą, tačiau liko jos funkcionalumo trūkumų, dėl

⁶ Finansų ministro 2008-12-09 įsakymas Nr. 1K-430 „Dėl viešojo sektoriaus apskaitos ir atskaitomybės 14-ojo standarto patvirtinimo“, 30 p.

⁷ Finansų ministro 2008-12-09 įsakymas Nr. 1K-433 „Dėl viešojo sektoriaus apskaitos ir atskaitomybės 15-ojo standarto patvirtinimo“, 15 ir 27–29 p.

⁸ Viešojo sektoriaus apskaitos ir ataskaitų konsolidavimo informacinė sistema.

kurių vis dar neteisingai registruojamos fondo gautinos ir mokėtinos sumos, neteisingai sudaromos fondo finansinės ataskaitos.

- 40 proc. kilnojamųjų kultūros vertybių Kultūros ministerijos valdymo srities įstaigų apskaitoje vis dar užregistruota ne tikrąja, o simboline vieno euro verte. Įvertintų kultūros vertybių įvertinimo rezultatai registruoti neteisingai. Tai turi įtakos ne tik ilgalaikio turto, bet ir tikrosios vertės rezervo bei finansavimo sumų atvaizdavimo teisingumui ataskaitose.
- Dėl neteisingai Energetikos ministerijoje užregistruoto atidėjinių (panaudoto branduolinio kuro ir ilgaamžių radioaktyvių atliekų tvarkymo įrengimo atidėjinio ir Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo atidėjinio) amortizuotos savikainos 655 666,8 tūkst. Eur pokyčio NFAR ilgalaikių atidėjinių straipsnio teisingumo patvirtinti negalima.
- Kitų klaidų, apie kurias informacija pateikta valstybinio audito ataskaitoje „2019 metų valstybės konsoliduotųjų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumo bei valstybės biudžeto lėšų ir turto valdymo, naudojimo, disponavimo jais teisėtumo vertinimas“.

Savivaldybių finansinės ataskaitos nerodo teisingos turto vertės

10. Ankstesnių auditų metu teiktos rekomendacijos dėl vietinės reikšmės kelių ir gatvių 2019 m. dar buvo neįgyvendintos arba įgyvendintos tik iš dalies, todėl pagrindinė problema išlieka: keliai neinventorizuoti, teisiškai neįregistruoti, apskaityti simboline verte. Netinkamai apskaitomas biologinis turtas ir kultūros vertybės, ūkinės operacijos ir ūkiniai įvykiai, susiję su viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės sutartimis, pagal kurias investuojama į turtą, kuris, pasibaigus sutarties terminui, toliau priklausys VSS. Be to, dalis savivaldybių turto finansinėse ataskaitose neteisingai rodoma kaip įsigytas iš kitų finansavimo šaltinių. Apibendrinti auditų savivaldybėse rezultatai rodo, kad:

- 41-oje savivaldybėje⁹ 1 180,8 mln. Eur infrastruktūros ir kitų statinių sumos teisingumo negalima patvirtinti dėl neištaisyty ir naujai nustatytų klaidų vietinės reikšmės kelių ir gatvių apskaitoje: dalis šių kelių ir gatvių vienetų neapskaityta; į apskaitos registrus neįtraukti visi keliai ir gatvės, esantys patvirtintuose savivaldybių tarybų sprendimais sąrašuose; ne visi vietinės reikšmės keliai ir gatvės inventorizuoti ir (ar) teisiškai įregistruoti, dalis kelių apskaityti simboline verte.
- 8-iose savivaldybėse¹⁰ 141 mln. Eur pastatų sumos, 10-yje savivaldybių¹¹ 17,17 mln. Eur kitų ilgalaikių įsipareigojimų sumos, vienoje savivaldybėje¹² 15,9 mln. Eur finansavimo iš kitų šaltinių sumos ir vienoje savivaldybėje¹³ 4,8 mln. Eur finansinio turto sumos

⁹ Akmenės r., Alytaus m., Alytaus r., Birštono, Biržų r., Druskininkų, Elektrėnų, Jurbarko r., Jonavos r., Kaišiadorių r., Kauno m., Kėdainių r., Klaipėdos m., Klaipėdos r., Kretingos r., Kupiškio r., Lazdijų r., Marijampolės, Mažeikių r., Molėtų r., Neringos, Pagėgių, Palangos m., Panevėžio m., Radviliškio r., Rietavo, Rokiškio r., Skuodo r., Šakių r., Šilalės r., Šalčininkų r., Šiaulių m., Šiaulių r., Širvintų r., Švenčionių r., Telšių r., Tauragės r., Varėnos r., Vilniaus m., Vilniaus r., Zarasų r.

¹⁰ Kauno m., Kėdainių r., Klaipėdos m., Klaipėdos r., Palangos m., Panevėžio m., Vilniaus r., Zarasų r.

¹¹ Druskininkų, Kauno m., Kėdainių r., Klaipėdos m., Klaipėdos r., Palangos m., Panevėžio m., Širvintų r., Vilniaus r., Zarasų r.

¹² Druskininkų.

¹³ Širvintų.

negalima patvirtinti, o dviejuose savivaldybėse¹⁴ ilgalaikis turtas ir ilgalaikiai įsipareigojimai 0,6 mln. Eur sumažinti, nes šių savivaldybių viešojo ir privataus sektorių partnerystės sutarčių pagrindu atsirandantis turtas ir įsipareigojimai neužregistruoti arba neteisingai užregistruoti apskaitoje.

- 8-iose savivaldybėse¹⁵ 8,4 mln. Eur biologinio turto sumos teisingumo negalima patvirtinti, nes savivaldybės ir jų biudžetinės įstaigos netinkamai tvarkė biologinio turto apskaitą – neapskaitė parkų ir skverų, neapskaitė ar netinkamai apskaitė želdynus ir kt.
 - 9-iose savivaldybėse¹⁶ 154,8 mln. Eur kultūros vertybių sumos teisingumo negalima patvirtinti, nes savivaldybės ir jų biudžetinės įstaigos kultūros vertybių neįvertino tikrąja verte.
 - 3-iose savivaldybėse 28,3 mln. Eur turto neteisingai rodoma kaip įsigytas iš kitų finansavimo šaltinių¹⁷, dar 124,9 mln. Eur finansavimo iš kitų šaltinių likučio teisingumo negalima patvirtinti¹⁸.
11. Vyriausybei patvirtinus karantino režimą, informacijos prieinamumas ir galimybė gauti informaciją internetu tapo ypač svarbu. Atlikta visų 60-ies savivaldybių analizė parodė, kad ne visais atvejais jos laikosi nustatyto reikalavimo – VSS ne mažiau kaip trejų paskutinių finansinių metų pasirašytos, o tais atvejais, kai atliktas metinių ataskaitų auditas, audituotos metinės ataskaitos kartu su audito arba auditoriaus išvada skelbiamos jo interneto svetainėje. Tik dvi savivaldybės šias ataskaitas interneto svetainėje skelbia kartu su auditoriaus išvada. Visais likusiais atvejais auditoriaus išvados skelbiamos kontrolės ir audito tarnybų interneto svetainėse. Sąlygos, kad ne mažiau kaip trejų pastarųjų metų ataskaitų rinkiniai turi būti paskelbti interneto puslapyje, nesilaikė 8 savivaldybės ir nepaskelbė konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkinių, trejų paskutinių metų biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių neskelbia 33 savivaldybės.

Klaidos Socialinio draudimo išteklių fondo ataskaitų rinkinyje

12. Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto vykdymo ir konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkiniai ne visais atvejais sudaryti vadovaujantis viešojo sektoriaus atskaitomybės standartų ar kitų teisės aktų, reglamentuojančių apskaitą ir atskaitomybę, nuostatomis:
- fondo ataskaitų, sudarytų vadovaujantis tuo pačiu – kaupimo – principu, metų rezultatai skirtis neturėtų, bet skiriasi 41,4 mln. Eur suma;
 - fondo rezultatas padidintas 0,1 mln. Eur dėl laiku neįvertintų sprendimų, didinančių fondo sąnaudas.

¹⁴ Šilutės r. Utenos r.

¹⁵ Birštono, Biržų r., Pakruojo r., Panevėžio m., Radviliškio r., Šiaulių r., Telšių r., Vilniaus m.

¹⁶ Kauno m., Kėdainių r., Kretingos r., Lazdijų r., Pakruojo r., Panevėžio r., Šakių r., Šiaulių r., Vilniaus m.

¹⁷ Kelmės r.

¹⁸ Kauno m. 81 628,4 tūkst. Eur, Šiaulių r. 43 272,4 tūkst. Eur.

Sukurtos priemonės įgyvendinant rekomendaciją dėl apskaitos duomenų kokybės gerinimo praktikoje neveikia

13. Siekiant patikimų ir objektyvių rinkinio duomenų ir sumažinti VSS finansinėse ataskaitose nustatytų iškraipymų mastą, atlikę auditą pagal 2016 m. duomenis, Finansų ministerijai rekomendavome parengti metodiką / rekomendacijas, kaip subjektams atlikti savo vykdomos veiklos, turto ir įsipareigojimų peržiūrą ir įsivertinti, ar visa tai atspindi jų finansinėse ataskaitose. Įgyvendindama šią rekomendaciją, ministerija parengė rekomendacijas VSS: jose pasiūlė viešųjų juridinių asmenų vadovams atlikti vykdomų veiklų rizikos vertinimą, nustatyti rizikos veiksnius, kurie gali turėti neigiamą poveikį jų rengiamų finansinių ataskaitų straipsniams, atlikti peržiūrą ir imtis priemonių.
14. Audito metu apklausėme visus VSS, kuriems buvo skirtos Finansų ministerijos rekomendacijos (tiek įeinančių į savivaldybių, tiek į valstybės KFAR), apie priemones, kurių jie ėmėsi reaguodami į rekomendacijas. Jos turėjo padėti VSS ištaisyti apskaitos klaidas, t. y. veiklų inventorizacijos rezultatas turėjo atspindėti finansinių ataskaitų straipsniuose padidinant arba sumažinant turto, finansavimo sumų ar įsipareigojimų vertes. Rekomendacijos poveikį įrodytų sumažėjęs VSS finansinėse ataskaitose nustatytų iškraipymų mastas ir geresnė tiek atskirų KFAR, tiek viso NFAR kokybė.
15. VSS, konsoliduojamų į VKFAR, apklausos rezultatai¹⁹ parodė, kad Finansų ministerijos parinkta priemonė (parengtos rekomendacijos veiklų peržiūrai ir vidaus kontrolės stiprinimui) neturėjo poveikio jų finansinių ataskaitų straipsniams. Kai kurie subjektai pateikė duomenis, kad veiklų peržiūra buvo atlikta, bet neturėjo įtakos turto ar įsipareigojimų pokyčiams jų finansinėse ataskaitose, o audito rezultatai rodo, kad dėl to jų turto ar įsipareigojimų vertės netapo tikslesnės.
16. Savivaldybių apklausos rezultatų apibendrinimas rodo, kad 15-oje²⁰ jų atlikti veiklų peržiūros ir vidaus kontrolės stiprinimo veiksmai darė įtaką 2018 ir (ar) 2019 m. KFAR teisingumui, tačiau tik keturiose iš jų savivaldybių kontrolieriai ataskaitų rinkiniuose nenustatė reikšmingų klaidų, o tik vienoje iš šių keturių reikšmingų apskaitos klaidų nenustatė valstybiniai auditoriai (žr. lentelę 3 priede). Likusios 45 savivaldybės minėtomis rekomendacijomis nesivadovavo arba jų atlikti veiksmai poveikio finansinių ataskaitų teisingumui įtakos neturėjo.
17. Apklausos ir valstybinių auditų rezultatai rodo, kad Finansų ministerijos parinkta priemonė (parengtos rekomendacijos veiklų peržiūrai ir vidaus kontrolės stiprinimui) neturėjo poveikio. Klaidų finansinėse ataskaitose vis dar yra: neteisinga pajamų ir sąnaudų apskaita, neužregistruotas turimas ir veikloje naudojamas turtas, neregistruojamos pajamos iš vykdomos veiklos ar turimi įsipareigojimai ir kt. Tokios aplinkybės tik patvirtina AAI teiktos rekomendacijos svarbą, kuria siekta sumažinti VSS finansinėse ataskaitose nustatomų iškraipymų mastą, tačiau Finansų ministerija audito metu informavo, jog naujos priemonės Valstybės kontrolės siūlomai rekomendacijai įgyvendinti neplanuoja.

¹⁹ 2020-10-01 valstybinio audito ataskaita Nr. FAE-10 „2019 metų valstybės konsoliduotųjų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumo bei valstybės biudžeto lėšų ir turto valdymo, naudojimo, disponavimo jais teisėtumo vertinimas“.

²⁰ Akmenės r., Anykščių r., Birštono, Jurbarko r., Kelmės r., Pasvalio r., Plungės r., Tauragės r., Alytaus r., Elektrėnų, Kauno r., Panevėžio r., Šiaulių m., Šiaulių r., Telšių r.

Finansų ministerijos nuomonė

Finansų ministerija iš metodologinės pusės atlieka jai pavestas funkcijas, nuolat tobulina VSAFAS nuostatas, dalyvauja viešojo sektoriaus subjektų apskaitos funkcijos konsolidavime, konsultuoja viešojo sektoriaus subjektus apskaitos ir konsolidavimo klausimais, rengia rekomendacijas, išaiškinimus ir kitus dokumentus, įgyvendina Valstybės kontrolės rekomendacijas, tačiau Finansų ministerija nėra atsakinga už kiekvieno viešojo sektoriaus subjekto vidaus kontrolės efektyvumą, teisingą ūkinių operacijų registravimą ir finansinių ataskaitų parengimą. Manome, kad kiekvieno viešojo sektoriaus subjekto vadovas turi skirti didesnę dėmesį savalaikio informacijos teikimo tarp jo vadovaujamo subjekto padalinių užtikrinimui, kas leistų pagerinti jo apskaitos ir ataskaitų kokybę, kadangi jam yra suteiktos visos priemonės, tiek išorinės, tiek vidinės (įskaitant ir vidaus kontrolės sistemą).

Parengtas Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymo pakeitimo projektas

18. Dabar rengiamas NFAR neapima visų reikalingų subjektų ir jų duomenų, kurie atskleistų tikrąją viešųjų finansų būklę. Vyriausybė už veiklos rezultatus atsiskaito pavasarį, pateikdama veiklos ataskaitą be metinių finansinių ataskaitų rinkinių. Šie rinkiniai Seimui pateikiami rudenį, kai į pabaigą eina dar vieneri metai ir pradedami svarstyti kitų metų biudžetai. Neišsamus ataskaitų rinkinys ir nesuderintas atsiskaitymas už lėšas, išleistas per metus, ir pasiektus rezultatus yra nenaudingas skaičiuojant fiskalinius ir ekonominius rodiklius bei priimant valdymo sprendimus. Atlikę 2017 m. NFAR auditą²¹ teikėme dvi rekomendacijas: praplėsti dabar konsoliduojamų subjektų aprėptį iki valdžios sektoriaus ir suderinti atsiskaitymo už veiklos rezultatus ir finansinę atskaitomybę Seimui terminus. Šios rekomendacijos svarbios siekiant tinkamu laiku turėti naudingus finansinius duomenis biudžetams planuoti, fiskaliniams ir ekonominiams rodikliams skaičiuoti ir kokybiškai atsiskaityti Seimui.
19. Įgyvendindama minėtas rekomendacijas, Finansų ministerija jau parengė teisės aktų pakeitimo projektus ir Vyriausybė juos pateikė Seimui²².

Bendros apskaitos politikos turėjimas prisidėtų ne tik prie NFAR kokybės, bet ir prie lėšų panaudojimo skaidrumo

20. Ankstesnio audito metu konstatavome²³, kad nustatyti subjektų apskaitos tvarkymo metodiniai reikalavimai yra platūs, leidžiantys jiems pasirinkti skirtingus apskaitos metodus, apskaitinius įverčius, nors visų jų ataskaitų rinkiniai konsoliduojami į vieną – nacionalinį finansinių ataskaitų rinkinį. Todėl metodinių reikalavimų viešojo sektoriaus buhalterinei apskaitai supaprastinimas palengvintų apskaitos procesą ir taip sumažintų klaidų mastą. Atsižvelgdami į tai, Finansų ministerijai rekomendavome priimti sprendimus dėl bendros (vienodos) apskaitos politikos taikymo VSS, konsoliduojamiems į vieną ataskaitų rinkinį. Rekomendaciją suplanuota įgyvendinti iki 2021 m. I ketvirčio.

²¹ 2018-10-01 valstybinio audito ataskaita Nr. FA-2018-P-60-3-4-1 „2017 metų nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio ir valstybės skolos duomenų ir jos valdymo vertinimas“.

²² Vyriausybės 2020-02-26 nutarimas Nr. 156.

²³ 2019-10-01 valstybinio audito ataskaita Nr. FA-9 „2018 metų nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio ir valstybės skolos duomenų ir jos valdymo vertinimas“.

21. Šių metų auditų rezultatai dar kartą parodė, kaip svarbu taikyti bendrą (vienodą) apskaitos politiką: tai prisidėtų ne tik prie kokybiškų, palyginamų VSS finansinių ataskaitų rinkinių turėjimo, bet kai kuriais atvejais darytų teigiamą įtaką ekonomiškam biudžetų lėšų naudojimui. Pavyzdžiui, atliekant Privalomojo sveikatos draudimo fondo auditą²⁴ nustatyta, kad, gydymo įstaigoms neteisingai apskaitant ir ne vienodai paskirstant sąnaudas ir taikant skirtingus ir ekonomiškai nepagrįstus nusidėvėjimo normatyvus, sudaromos sąlygos daryti įtaką ne tik įstaigos veiklos rezultatui (perviršiui / deficitui), nurodytam subjekto finansinių ataskaitų rinkinyje, bet ir sąnaudų dydžiui, naudojamam asmens sveikatos priežiūros paslaugų kainai apskaičiuoti, o dėl to ir fondo galimybėms apmokėti asmens sveikatos priežiūros paslaugas.
22. Atliekant 2019 m. valstybės konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkinio auditą²⁵ buvo vertinta 15-os pasirinktų VSS, kurių finansinės ataskaitos konsoliduojamos į šį rinkinį, taikomi ilgalaikio turto nusidėvėjimo ir gautinų sumų apskaitiniai įverčiai. Audito rezultatai parodė, kad taikoma skirtinga praktika, todėl negalima palyginti informacijos (apie gautinas sumas, sąnaudas, veiklos rezultatus), pateiktos ataskaitų rinkiniuose.
23. Atlikę audito procedūras nustatėme atvejų, kai VSS pasirenka skirtingus apskaitos metodus (apskaitos politikas), todėl apsunkinamas konsolidavimo procesas ir „užprogramuojamos“ klaidos. Pavyzdžiui, fondų apskaitos ir finansinių ataskaitų rinkinio sudarymo tvarką reglamentuoja 26-asis VSAFAS²⁶. Jame nustatyta, kad finansinis turtas ir įsipareigojimai pripažįstami, vertinami, registruojami apskaitoje ir rodomi finansinės būklės ataskaitoje pagal 17-ojo VSAFAS²⁷, t. y. amortizuota savikaina, išskyrus atvejus, jei fondo apskaitoje pripažintas finansinis turtas ir įsipareigojimai, susiję su VSS, kurio finansinių ataskaitų duomenys įtraukiami į VKFAR. VSS finansinį turtą ar įsipareigojimus, susijusius su fondais, vadovaudamasis 17-uju VSAFAS rodo amortizuota savikaina. Taigi turime tos pačios ūkinės operacijos, tačiau skirtinguose VSS, skirtingą reglamentavimą. Be to, fondai atskirus apskaitos principus taiko tik apskaitydami ūkines operacijas ir ūkinius įvykius su į VKFAR konsoliduojamais VSS, tačiau jų netaiko ūkinėms operacijoms su savivaldybėmis arba Valstybinio socialinio draudimo fondu (pvz., paskoloms). Taigi, vieni subjektai toms pačioms turto ir įsipareigojimų rūšims turi taikyti skirtingus apskaitos principus ir tai sukelia problemų tiek ataskaitų sudarytojui, tiek vartotojui. Atkreipiame dėmesį, kad, siekdami paprastesnio konsolidavimo proceso, fondai ne visais atvejais taiko 26-ojo VSAFAS nuostatas savo ataskaitose rodyti įsipareigojimus ne amortizuota, bet įsigijimo savikaina.

²⁴ 2020-10-01 valstybinio audito ataskaita Nr. FAE-5 „Privalomojo sveikatos draudimo fondo 2019 m. konsoliduotųjų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumo ir lėšų ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo jais teisėtumo vertinimas“.

²⁵ 2020-10-01 valstybinio audito ataskaita Nr. FAE-10 „2019 metų valstybės konsoliduotųjų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumo bei valstybės biudžeto lėšų ir turto valdymo, naudojimo, disponavimo jais teisėtumo vertinimas“.

²⁶ 2007-12-07 finansų ministro įsakymas Nr. 1K-357 „Dėl viešojo sektoriaus apskaitos ir atskaitomybės 26-ojo standarto patvirtinimo“

²⁷ 2008-06-27 finansų ministro įsakymas Nr. 1K-223 „Dėl viešojo sektoriaus apskaitos ir atskaitomybės 17-ojo standarto patvirtinimo“

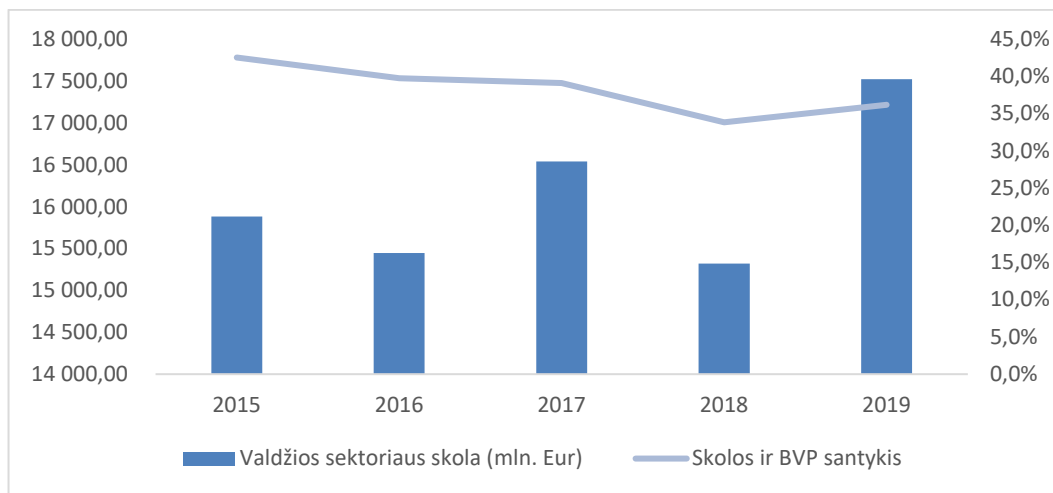
2. VALSTYBĖS SKOLOS DUOMENŲ IR JOS VALDYMO VERTINIMAS

2.1. Požiūris į valstybės skolos valdymą – formalus

Valdžios sektoriaus skola nemažėjo ir ekonomikai augant

24. Statistikos departamento skaičiavimais, 2019 m. pabaigoje valdžios sektoriaus skola sudarė 17 523,7 mln. Eur ir, palyginti su 2018 m. (15 321,7 mln. Eur), padidėjo 2 202 mln. Eur. Neįskaičiuojant lėšų kaupimo, skirto euroobligacijų emisijai 2020 m. išpirkti (1 329,5 mln. Eur), per 2019 m. skola nominalia verte paaugo 872,5 mln. Eur: 218,1 mln. Eur padidėjo užsienio paskolos ir 654,4 mln. Eur – VVP. Pagal ES statistikos tarnybos (Eurostato) 2019-12-23 sprendimą ir išaiškinimą, apyvartoje esančios euro monetos buvo retrospektyviai išimtos iš valdžios sektoriaus skolos, todėl tai turėjo įtakos trumpalaikių įsipareigojimų ir visos valstybės skolos pokyčiui (sumažėjimui) nuo 2015 metų. 2018 m. euromonetos sudarė 103,4 mln. Eur. Didžioji valdžios sektoriaus skolos dalis yra skola valstybės vardu. 2019 m. ji sudarė 17 249,3 mln. Eur, arba 98 proc. visos skolos.
25. Pažymėtina, kad per pastaruosius 5 metus valdžios sektoriaus skolos dydis nominalia verte išliko panašus, mažėjo tik jos santykinis dydis – skolos ir BVP santykis, nes augo BVP. 2019 m. pabaigoje šis santykis sudarė 36,2 proc. (žr. 2 pav.).

2 pav. Valstybės skola ir skolos santykis su BVP



Šaltinis – Valstybės kontrolė, Finansų ministerija, Statistikos departamentas

26. 2020 m. I ketv., po euroobligacijų išpirkimo vasario mėn., valdžios sektoriaus skola siekė 33,2 proc. BVP, arba 16 230,9 mln. Eur. Prognozuojama, kad dėl COVID-19 pandemijos įgyvendinant ekonomikos skatinimo plano priemones 2020 m. skolos ir BVP santykis viršys 50 proc. BVP ribą²⁸.

²⁸ 2020-08-27 ataskaita Nr. Y2D-323 „Valdžios sektoriaus skolos projekcijos vidutiniu laikotarpiu“.

Nežinoma, koks skolos lygis tvarus Lietuvos valdžios sektoriaus finansams

27. Fiskalinės rizikos valdymui tam tikrų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme kasmet nustatomas Vyriausybės grynojo skolinių įsipareigojimų pokyčio limitas²⁹, kuris apriboja metinį skolinimąsi. Nustatytų limitų skolai valstybės vardu 2019 m. buvo laikomasi.
28. Vienintelė sekama skolos dydžio riba yra valdžios sektoriaus skolos ir BVP santykis – skola negali viršyti 60 proc. BVP³⁰. Šis skolos tvarumo kriterijus, nustatytas Lietuvos ir ES teisės aktuose, yra bendras ES šalims narėms, nepriklausomai nuo jų ekonomikos dydžio ir atvirumo. Vertinimų, koks skolos lygis yra tvarus Lietuvos valdžios sektoriaus finansams, atlikta nebuvo. EBPO rekomenduoja nustatyti skolos mažinimo tikslą ir sudaryti planą, kaip jį pasiekti – pažymima rugpjūčio mėn. paskelbtoje ataskaitoje „Valdžios sektoriaus skolos projekcijos vidutiniu laikotarpiu“³¹. Kai kurios valstybės turi nusistačiusios savo skolos dydžio apribojimus, pvz., Lenkijoje išlaidų augimas mažinamas skolai pasiekus 43 ir 48 proc. BVP³². Lietuva tokių apribojimų neturi. Svarbu pažymėti, kad aukštas skolos lygis turi įtakos makroekonominiam vystymuisi, gali lemti palūkanų didėjimą ir šalies ūkio nestabilumą ateityje. Siekiant to išvengti, svarbu iš anksto žinoti šalies finansų tvarumui riziką keliančią skolos ribą ir kokių veiksmų bus imamasi ją pasiekus.

Finansų ministerijos nuomonė

Finansų ministerijos 2019 m. veiklos plane buvo numatytas veiksmas „Atlikti analizę, siekiant nustatyti galimus valstybės skolos lygio apibrėžimus ir ribojimus“. 2019 m. Finansų ministerija pradėjo skolos projekcijų modeliavimo darbus ir neformalias konsultacijas su tarptautinėmis institucijomis - Tarptautiniu valiutos fondu, Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija. Finansų ministerijos 2020 m. veiklos plane numatytas veiksmas „Atlikti analizę ir įvertinti, kokio valdžios sektoriaus skolos lygio būtų tikslinga ilguoju laikotarpiu neviršyti, kad, atsižvelgiant į demografinius pokyčius ir kitus veiksnius, būtų išlaikytas valdžios sektoriaus finansų tvarumas ilguoju laikotarpiu“. Šiuo metu sukurtas skolos lygio modeliavimo ilguoju laikotarpiu prototipas, vyksta konsultacijos su Vilniaus universiteto Matematikos ir informatikos fakulteto Ekonometrijos katedra. Šis veiksmas nebus pabaigtas 2020 m. ir bus tęsiamas 2021 m. dėl būtinybės skirti žmogiškuosius išteklius kitur, reaguojant į COVID-19 pandemijos iššauktą krizę.

Rezervuose sukaupta mažiau nei planuota, o kokio dydžio minimalų fiskalinį rezervą Lietuva turi sukaupti – neapsisprendžiama

29. Šalyje sukauptas finansinis rezervas, Finansų ministerijos duomenimis apimantis RF, VSDF, PSDF rezervas, GF ir IDIF lėšų likučius, 2019 m. pabaigoje sudarė 979 mln. Eur ir buvo 84,4 mln. Eur mažesnis nei planuota, tačiau beveik dvigubai didesnis nei 2018 m., kai sudarė 496,8 mln. Eur. Valstybės kontrolės vertinimu, jei lėšas teisės aktai leidžia naudoti einamosios sąnaudoms padengti, jos negali būti laikomos fiskaliniu rezervu. Einamosios sąnaudoms padengti galima naudoti PSDF rezervo, GF, IDIF lėšas. Pažymėtina, kad Fiskalinė institucija, kaip ir EBPO, pabrėžia optimalaus skolos lygio apibrėžimo ir fiskalinių rezervų kaupimo

²⁹ 2019 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas, 11 str.

³⁰ Fiskalinės drausmės įstatymas, 2 str. 1 d.

³¹ 2020-08-27 ataskaita Nr. Y2D-323 „Valdžios sektoriaus skolos projekcijos vidutiniu laikotarpiu“.

³² Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019, <https://www.oecd.org/governance/budgeting-and-public-expenditures-in-oecd-countries-2018-9789264307957-en.htm>, Country Profiles 228 psl. <https://www.oecd.org/gov/budgeting/budgeting-and-public-expenditures-2019-poland.pdf>.

reikalingumą³³, ne pirmi metai ragindama apsispręsti, kokio dydžio minimalų fiskalinį rezervą Lietuva turi sukaupti ir (ar) kiek ciklinių pajamų skirti skolai mažinti.

30. RF rezervo dydis 2019 m. pabaigoje sudarė 286,4 mln. Eur, tačiau 2019 m. įplaukų į fondą gauta 56,5 mln. Eur, taigi 41,3 mln. Eur mažiau, nei planuota, ir 11,9 mln. Eur mažiau, nei gauta 2018 m. (mažiau gauta ir dividendų, ir įplaukų už parduotus žemės sklypus³⁴). Pažymėtina, kad ekonomikos augimas 2019 m. (3,9 proc. BVP) buvo 0,3 proc. punkto didesnis negu 2018 m., tačiau įplaukos į fondą buvo mažesnės. 2020 m. jo lėšos buvo naudojamos valstybės turtiniams įsipareigojimams, susijusiems su valstybės skola, vykdymui (grąžintinai). Fondo pinigų likutis 2020-09-01 buvo 320,6 mln. Eur, jį sudarė grįžusios 2019 m. lėšos ir 2020 m. fondo pajamos.
31. 2019 m. už 2018 m. rezultatą VSDF rezerve buvo sukaupta 195 mln. Eur. 2020 m. už 2019 m. rezultatą į šį rezervo fondą papildomai buvo apskaičiuota 411 mln. Eur, tačiau ši suma nepervesta, nes, VSDF 2020 m. nesurenkant planuotų įmokų, Vyriausybės nutarimu³⁵ nuspręsta šią 606 mln. Eur sumą naudoti fondo išlaidoms dengti. Fondo valdybos skaičiavimais, sukaupto rezervo nepritrūks. Prognozuojama, kad 100 mln. Eur rezervo suma 2020 m. pabaigoje turėtų likti nepanaudota, tačiau skaičiavimais nėra įvertintas galimas pakartotinis COVID-19 (koronaviruso infekcijos) pandemijos protrūkis.
32. PSDF rezervą sudaro dvi dalys – pagrindinė, laikoma privalomąja ir skirstoma Vyriausybės nutarimu, esant ypatingoms sąlygoms, ir rizikos valdymo, naudojama sveikatos apsaugos ministro sprendimu pajamoms ir išlaidoms subalansuoti, privalomojo sveikatos draudimo paslaugų išlaidoms kompensuoti, pajamų trūkumui padengti. Pagrindinė dalis nėra kaupiama, o jos dydis, planuojant mažesnes fondo pajamas, mažės. PSDF rezerve 2019 m. buvo sukaupta 341,1 mln. Eur, iš jų 30,9 mln. Eur pagrindinė ir 310,2 mln. Eur rizikos valdymo dalys. 2020 m. suplanuota iš PSDF rezervo rizikos dalies panaudoti 154,8 mln. Eur, o Vyriausybės nutarimu³⁶ leista naudoti rezervo pagrindinę dalį.
33. 2019 m. pabaigoje GF ir IDIF buvo sukaupta 156,6 mln. Eur.
34. 2019 m. Stabilumo programoje buvo numatyta iki 2021 m. sukaupti 3,9 proc. BVP fiskalinį rezervą. 2020 m. programoje jau konstatuota, kad 2019 m. sukaupti rezervai yra nepakankami, nes, įvertinus jų naudojimą, 2020 m. Valstybės išdui gali reikėti skolintis nuo 6,7 iki 7,3 mlrd. Eur³⁷. Atkreipiame dėmesį, kad per pirmus septynis šių metų mėnesius jau pasiskolinta 6,6 mlrd. Eur. Tai reiškia, kad, pasibaigus pandemijos sukeltam ekonomikos nuosmukiui, rezervus reikės atkurti, esant dar sunkesnei situacijai – kartu stengiantis valstybės skolą sugrąžinti į prieš COVID-19 krizę buvusį lygį, kaip numatyta 2020 m. Stabilumo programoje.

³³ 2020-08-27 ataskaita Nr. Y2D-323 „Valdžios sektoriaus skolos projekcijos vidutiniu laikotarpiu“.

³⁴ 2020-10-01 valstybinio audito ataskaita Nr. FAE-3 „Rezervinio (stabilizavimo) fondo 2019 metų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumo bei lėšų ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo jais teisėtumo vertinimas“.

³⁵ Vyriausybės 2020-05-27 nutarimas Nr. 526 „Dėl Valstybinio socialinio draudimo rezervinio fondo lėšų skyrimo“.

³⁶ Vyriausybės 2020-04-29 nutarimas Nr. 445 „Dėl pagrindinės privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto rezervo dalies lėšų skyrimo“.

³⁷ Vyriausybės 2019-04-04 nutarimas Nr. 385 „Dėl Lietuvos stabilumo 2019 m. programos“, 19 psl.

Netinkami du iš trijų skolos valdymo uždavinių įgyvendinimo kriterijai

35. Vidutinio laikotarpio skolos valdymo tikslas ir uždaviniai nustatomi kasmet atnaujinamoje Lietuvos stabilumo programoje. Vyriausybės 2019–2022 m. skolinimosi ir skolos valdymo tikslas – užtikrinti įstatymuose nustatytą valstybės išlaidų finansavimą ir priimtų skolinių įsipareigojimų vykdymą skolintomis lėšomis patiriant kuo mažesnes sąnaudas ir priimtina riziką³⁸. Siekiant šio tikslo įvardijami trys Vyriausybės 2019–2022 m. skolinimosi ir skolos valdymo uždaviniai bei jų įgyvendinimo kriterijai.
36. Pirmojo skolos valdymo uždavinio – didinti vidaus VVP rinkos, kaip svarbios Lietuvos finansų rinkos dalies, likvidumą, skatinant vidaus VVP patrauklumą investuotojams – įgyvendinimo kriterijus yra padidėjusi vidaus skolos dalis nuo visos skolos valstybės vardu iki 28 proc. vidutiniu laikotarpiu. Šis kriterijus netinkamas, nes vidaus skola gali apimti ne tik VVP, bet ir kitus skolinius įsipareigojimus. Vidaus skola gali būti apibrėžiama trimis būdais: pagal valiutas (skola ne eurais reikštų išorės skolą), pagal kreditorius (vidaus skola reikštų įsiskolinimą rezidentams) arba pagal išleidimo vietą (vidaus rinkoje išleista skola yra vidaus), tačiau nė vienas iš vidaus skolos apibrėžimų nėra susijęs su vidaus VVP rinkos plėtra. Vidaus rinkos VVP patrauklumo didėjimą rodytų didėjanti vidaus VVP dalis visoje skoloje valstybės vardu, bet informacijos, kiek per metus padidėjo vidaus VVP dalis nuo skolos valstybės vardu, Finansų ministerija nepateikia. Ji nurodo, kad ši dalis 2019 m. pabaigoje sudarė 26,6 proc.

Finansų ministerijos nuomonė

Finansų ministerija sutinka, kad reikia patikslinti kriterijaus pavadinimą į „vidaus VVP dalis nuo visos skolos valstybės vardu“, bet atkreipia dėmesį, kad pateiktas skaičius 26,6 proc. ir yra vidaus VVP dalis nuo visos skolos valstybės vardu, nes paskutinę paskolą, kuri buvo išimta vidaus rinkoje, Finansų ministerija grąžino 2015 metais, o nuo 2013 metų nesudarinėjo naujų sutarčių dėl paskolų su vidaus kreditoriais. Teiginys, kad vidaus rinkos VVP patrauklumo didėjimą rodytų didėjanti vidaus VVP dalis visoje skoloje valstybės vardu per metus, yra neteisingas, nes kiekvienais metais skiriasi skolinimosi apimtys ir priemonės, todėl šis rodiklis ir jo pokytis turėtų būti vertinimas vidutiniu laikotarpiu. Pavyzdžiui, šio rodiklio dydis 2019 m. bus mažesnis negu 2018 m., kuomet siekė 27,2 proc., dėl to, kad 2018 m. skolinimosi poreikis buvo žymiai mažesnis, buvo išpirkta euroobligacijų emisija, o naujų užsienio rinkoje platinama nebuvo.

Manome, kad metinis vidaus VVP dalies skoloje valstybės vardu pokytis yra svarbus. Jis rodo, ar bus įgyvendintas uždavinys – didinti vidaus VVP rinkos, kaip svarbios Lietuvos finansų rinkos dalies, likvidumą, skatinant vidaus VVP patrauklumą investuotojams – ir kokia turėtų būti kitų metų užduotis, kad jis būtų įgyvendintas vidutiniu laikotarpiu.

37. Antrasis skolos valdymo uždavinys – kuo didesnę valdžios sektoriui priskiriamų subjektų laikinai nenaudojamų piniginių išteklių dalį pritraukti į Valstybės iždą – buvo suformuluotas Vyriausybės 2015–2017 m. skolinimosi ir skolos valdymo gairėse³⁹ su tuo pačiu uždavinio įgyvendinimo kriterijumi – teisės aktų, kurie sudaro galimybę didinti iždo finansinio turto likvidumą, analizė ir priėmimas. Paskutiniai teisės aktų pokyčiai, susiję su šio uždavinio įgyvendinimu⁴⁰, įvyko 2014 metais. Taigi ne tik šio tikslo įgyvendinimas, bet ir laikotarpis, kai nevyksta jokie teisės aktų pokyčiai siekiant pritraukti valdžios sektoriaus subjektų lėšas ir jas

³⁸ Vyriausybės 2019-04-04 nutarimas Nr. 385 „Dėl Lietuvos stabilumo 2019 m. programos“.

³⁹ Vyriausybės 2014-12-15 nutarimas Nr. 1437 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2015–2017 metų skolinimosi ir skolos valdymo gairių patvirtinimo“.

⁴⁰ Vyriausybės 2014-12-10 nutarimas Nr. 1394 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997-12-03 nutarimo Nr. 1329 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės vertybinių popierių išleidimo ir apyvartos, paskolų valstybės vardu ėmimo ir kitų įsipareigojamųjų skolos dokumentų pasirašymo taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo“.

panaudoti srautų subalansavimui, jau peržengė vidutinį laikotarpį. Finansų ministerija informavo, kad įgyvendinant šį uždavinį yra vykdomas projektas „Užtikrinti efektyvų ir racionalų valstybės piniginių išteklių valdymą, naudojimą ir kontrolę įdiegiant Valstybės išdo konsoliduotą sąskaitų valdymo sistemą“. Tam, kad jis būtų įgyvendintas, 2019 m. atlikta teisės aktų analizė, ruošiami jų pakeitimų projektai. Atkreipiame dėmesį, kad teisės aktų analizė ir pakeitimas yra svarbūs, tačiau jie negali būti uždavinio įgyvendinimo kriterijumi. Finansų ministerijos nuomone, uždavinio įgyvendinimo rezultatas bus pasiektas sukūrus Valstybės išdo konsoliduotųjų sąskaitų sistemą. Atkreipiame dėmesį, kad sistemos sukūrimas taip pat savaime neužtikrina uždavinio įgyvendinimo.

Finansų ministerijos nuomonė

Antras skolos valdymo uždavinys yra susijęs su projektu „Užtikrinti efektyvų ir racionalų valstybės piniginių išteklių valdymą, naudojimą ir kontrolę įdiegiant Valstybės išdo konsoliduotą sąskaitų valdymo sistemą“. Šis projektas yra didelės apimties, užtruks ne vienerius metus ir bus tęstinis, todėl nuspręsta šio uždavinio įgyvendinimą skaidyti į etapus ir atitinkamai formuoti įgyvendinimo kriterijus.

38. Trečiasis uždavinys apima palūkanų normų kitimo, perfinansavimo, valiutų kursų pokyčių ir garantuotos skolos rizikos valdymą. Jo įgyvendinimo kriterijus yra tarptautinę praktiką atitinkančių rizikos limitų laikymasis: trumpalaikės skolos valstybės vardu pagal likutinę trukmę ir visos skolos valstybės vardu skolinių įsipareigojimų santykinis rodiklis nebus didesnis nei 25 proc.; vidutinė svertinė likutinė skolos valstybės vardu trukmė bus ilgesnė nei 4 metai; vidutinė svertinė likutinė skolos valstybės vardu trukmė iki palūkanų normų pasikeitimo bus ilgesnė nei 3,5 metų; skolos pagal kintamąją palūkanų normą ir visos skolos valstybės vardu santykis nebus didesnis nei 10 proc.; skola eurai, įvertinus sudarytus išvestinių finansinių priemonių sandorius, sudarys 100 proc. visos skolos; bendras valstybės įsipareigojimų pagal garantijas lygis nebus didesnis nei 3 proc. BVP. Šių limitų 2019 m. buvo laikytasi.
39. Stabilumo programa buvo atnaujinta 2020-04-30. Joje nustatyti tie patys skolinimosi ir skolos valdymo tikslai, uždaviniai ir jų įgyvendinimo kriterijai, kaip ir ankstesnėje programoje, nors rengiant programą buvo žinoma, kad dėl prasidėjusios COVID-19 pandemijos skola išaugs.

Finansų ministerijos nuomonė

Atsižvelgiant į tarptautinių institucijų rekomendacijas, skolinimosi ir skolos valdymo strategija turi užtikrinti, kad valstybė gebės pasiskolinti reikiamą sumą, kuo mažesniais sąnaudomis ir priimtina rizika. Nustatytas tikslas ir iškelti uždaviniai būtų neadekvatūs, jei jie nebūtų tinkami krizės laikotarpiu. Strateginių uždavinių vykdymas ir išskirtinėmis aplinkybėmis kaip tik įrodo, kad jie yra suformuluoti tinkamai, o rizikos rodikliai yra atsparūs šokams.

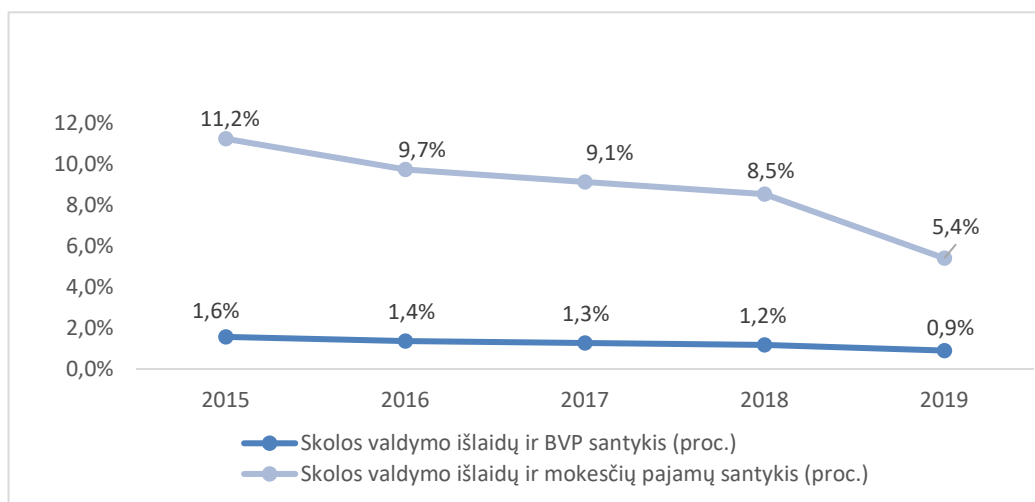
Atkreipiame dėmesį, kad Stabilumo programoje turi būti pateikiama informacija apie vykdomą bei suplanuotą biudžeto ir mokesčių politiką. 2020 m. Stabilumo programoje pasigedome suplanuotų veiksmų, kurie būtų atsakas į pasikeitusį skolos lygį.

Skolos valdymo išlaidos mažėjo

40. 2019 m. skolos valdymo išlaidos sudarė 434,8 tūkst. Eur ir lyginant su 2018 m. sumažėjo 18 proc. Skolos valdymo išlaidų mažėjimą lemia esamos skolos refinansavimas.

41. Vienas iš kriterijų vertinant skolos valdymo išlaidų našą viešiesiems finansams yra skolos valdymo išlaidų ir BVP santykis. Jis parodo Vyriausybės galimybes išmokėti susikaupusias palūkanas šalies gamybos našumo atžvilgiu, t. y. palyginti su atitinkamo laikotarpio galutinių prekių ir paslaugų produkcija, kuri teoriškai gali būti panaudota įsiskolinimams apmokėti. BVP yra ir mokesčių pajamų, iš kurių apmokamos skolos valdymo išlaidos, pagrindas. Skolos valdymo išlaidų santykis tiek su BVP, tiek su mokesčių pajamomis 2019 m. buvo mažiausias per penkerių metų laikotarpį ir atitinkami sudarė 0,9 ir 5,4 proc. (3 pav.). Skolos valdymo išlaidų ir mokesčių pajamų santykio sumažėjimui 2,9 proc. punkto daugiausiai įtakos turėjo pasikeitusi gyventojų pajamų mokesčio apskaičiavimo tvarka, kai pajamoms iš darbo santykių buvo nustatyti didesni pajamų mokesčio tarifai, kurie įsigaliojo 2019 m. ir padidino valstybės biudžeto mokesčių pajamas⁴¹.

3 pav. Skolos valdymo išlaidų, BVP ir mokesčių pajamų santykis 2015–2019 m.



Šaltinis – Valstybės kontrolė ir Finansų ministerija

Valstybės piniginių išteklių valdyme – teigiami pokyčiai

42. Įgyvendinant Valstybės kontrolės teiktą rekomendaciją ir siekiant lanksčiau taikyti įvairias investavimo strategijas, finansų ministro 2019-09-26 įsakymu⁴² nustatytos lankstesnės investavimo sąlygos – pelningumas į konkrečias investavimo priemones gali būti mažesnis nei 0 proc., bet ne mažesnis nei palūkanų norma, taikoma už Lietuvos banke laikomus valstybės piniginius išteklius. 2019 m. buvo padėti indėliai su neigiamomis palūkanomis, tai prisidėjo prie valstybės biudžeto lėšų sutaupymo. Iš viso Finansų ministerijos skaičiavimais 2019 m. investuojant buvo sutaupyta 964 tūkst. Eur.
43. Vadovaujantis Valstybės išduotu įstatymu⁴³, pagrindiniai kriterijai pasirenkant laikinai laisvų valstybės piniginių išteklių investavimo priemonę yra investuotų lėšų saugumas, likvidumas, metinis pelningumas, komisinio užmokesčio ar kitų išlaidų dydis. Nė vienas jų nėra susijęs su Finansų ministerijos pasirinktu programos „Skolos valstybės vardu

⁴¹ Gyventojų pajamų mokesčių įstatymo Nr. IX-1007 2, 6, 16, 20, 21 ir 27 straipsnių pakeitimo įstatymas.

⁴² Finansų ministro 2019 m. rugsėjo 26 d. įsakymas Nr. 1K-279 „Dėl finansų ministro 2012 m. gruodžio 7 d. įsakymo 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“ pakeitimo“.

⁴³ Valstybės išduotas įstatymas, I-712, 11 str. 3 d.

valdymas“ priemonės „Valdyti laikinai laisvus valstybės finansinius išteklius“ veiksmo „organizuoti laikinai laisvų išteklių investavimą“ vertinimo kriterijumi – investuota metinio laikinai laisvų išteklių likučių vidurkis (proc.). Toks vertinimo kriterijus nėra tinkamas investavimo vertinimui, nes siektinas dalykas yra pelnas per investicijų grąžą arba valstybės biudžeto lėšų sutaupymas. Toks pasirinktas santykis investavimo vertinimui verčia atlikti investavimo veiksmus net tais atvejais, kai, įvertinus palūkanas ir sutarčių administravimo mokesčius, grąža yra 0.

44. Ankstesnio audito metu⁴⁴ siekiant sutaupyti valstybės biudžeto lėšų mokant už jų laikymą sąskaitoje, rekomendavome Finansų ministerijai optimizuoti valstybės piniginių išteklių likučius: imtis priemonių gerinti šių išteklių prognozių tikslumą, skatinant ir ugdant atsakingumą subjektų, teikiančių duomenis šių prognozių rengimui. Įgyvendinant šią rekomendaciją, nuo 2020-07-01 įsigaliojo prognozavimo modelio pakeitimas, kuris buvo atliktas įvertinus kelių praėjusių metų prognozavimo modelio problematiką finansuojant kitas (ne darbo užmokesčio) išlaidas ir sukūrus Nacionalinį bendrųjų funkcijų centrą, kaip naują prognozavimo modelio dalyvį. Naujo modelio įtaka asignavimų prognozių tikslumui bus vertinama atliekant 2020 m. NFAR ir skolos duomenų ir valdymo vertinimo auditą. 2019 m. už piniginių išteklių laikymą sąskaitose Lietuvos bankui buvo sumokėta 8,3 mln. Eur (2 lentelė).

2 lentelė. Išlaidų už piniginių išteklių laikymą sąskaitoje pokyčiai 2017–2019 m. (mln. Eur).

Išlaidų rūšis	2019 m.	2018 m.	2017 m.
Valstybės išdo piniginių išteklių saugojimo išlaidos	6,6	4,8	5,8
Kitų piniginių išteklių saugojimo išlaidos ⁴⁵	1,7	0,9	0,6
Iš viso	8,3	5,7	6,4

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal įstaigų duomenis

Skolų valstybei išieškojimas brangsta

45. Skolas valstybei išieško ir pagal pavedimo sutartis perduotas paskolas administruoja centralizuotai valdomo valstybės turto valdytojas – VĮ Turto bankas. Finansų ministerijos ir banko pasirašytoje pavedimo sutartyje nustatytais terminais valdytojui administruoti perduodamos pagal finansų ministro patvirtintas taisykles sugrupuotos paskolos, garantijos ir skolos, priskiriamos padidėjusios rizikos, didelės rizikos ir didžiausios rizikos paskolų, garantijų ir skolų grupėms.
46. Valdytojas už skolų valstybei išieškojimą Vyriausybės nustatyta tvarka turi teisę išskaičiuoti atlygį⁴⁶. Audito metu nustatėme, kad atlygio suma kiekvienais metais sudaro vis didesnę išieškotos sumos dalį: 2017 m. valdytojas kaip atlygį atsiskaitė 7,5 proc. išieškotos sumos, 2018 m. – 8,5 proc., 2019 m. – 10,7 proc. Didėjo ir sąnaudų, tenkančių

⁴⁴ 2017-09-29 valstybinio audito ataskaita Nr. FA-2017-P-60-6-8-1 „2016 metų nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio ir valstybės skolos vertinimas“.

⁴⁵ Garantinio, Rezervinio (stabilizavimo), Ignalinos AE eksploatavimo nutraukimo, Ilgalaikio darbo išmokų, Privalomojo sveikatos draudimo, Valstybinio socialinio draudimo fondai.

⁴⁶ Vyriausybės 2015-03-13 nutarimas Nr. 252 „Dėl Atlygio centralizuotai valdomo valstybės turto valdytojui už jo vykdomas veiklas apskaičiavimo tvarkos aprašo patvirtinimo“.

išieškotai sumai, santykis. Finansų ministerija, įgyvendinanti VĮ Turto banko savininko teises ir pareigas, diskutuoti šiais klausimais audito metu atsisakė.

2.2. Tobulintinas atsiskaitymas už valstybės skolą

47. Atlikę 2016 ir 2017 metų auditus⁴⁷, konstatavome, kad atsiskaitymas už skolinimosi ir skolos valdymo uždavinius liko formalus, todėl teikta rekomendacija jį tobulinti, kad pateikiama atsiskaitymo informacija būtų informatyvi ir naudinga. Rekomendacija neįgyvendinta, o Valstybės kontrolės 2019 m. audito rezultatai vėl rodo atsiskaitymo trūkumus: atsiskaitymas už vidutinio laikotarpio skolos valdymo tikslus ir uždavinius nenuoseklus, formalus.
48. Stabilumo programa atnaujinama kasmet, vis kitam vidutiniam laikotarpiui nustatant skolos valdymo tikslą ir uždavinius. Tai, kas pasiekta per metus įgyvendinant skolos valdymo uždavinius, atskleidžiama tik iš dalies – Lietuvos stabilumo 2020 m. programoje pateikiama informacija tik apie trečiojo uždavinio įgyvendinimą. Apie pirmojo įgyvendinimą informacija pateikiama kartu su NFAR, apie antrojo – niekur. Taip nenuosekliai pateikiama informacija rodo formalų požiūrį į atskaitomybės ir viešumo klausimus.

Finansų ministerijos nuomonė

Pagrindinis dokumentas, kuriame yra atsiskaitoma už skolinimosi ir skolos valdymo uždavinius, yra NFAR. 2019 m. NFAR yra pateikta informacija dėl pirmo ir trečio uždavinio. Sutinkame, kad jame nėra pateikta informacija dėl antro uždavinio, bet tik dėl to, kad dėl šio uždavinio įgyvendinimo esminio pokyčio nebuvo, t. y. atlikta teisės aktų analizė ir ruošiami jų pakeitimų projektai, todėl, atsižvelgiant į tai, kad ši informacija nėra naudinga tolesnių sprendimų priėmimui, ji nebuvo pateikta.

Dalis valstybės įsipareigojimų pagal garantijas duomenų – nekrektiški

49. Finansų ministerijos duomenimis, įsipareigojimai pagal garantijas 2019 m. pabaigoje sudarė 0,7 proc. BVP. Biudžeto sandaros įstatymas⁴⁸ nustato, kad Rodiklių įstatymo projekte tvirtinami valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansiniai rodikliai, tarp jų nustatomas ir biudžetiniiais metais *pasirašomų* valstybės garantijų limitas. 2019 m. Rodiklių įstatyme⁴⁹ nustatyta, kad 2019 m. valstybės garantijos gali būti teikiamos už valstybės garantuojamų garantijų institucijų priimtus įsipareigojimus pagal garantijas, dėl paskolų, teikiamų valstybės investicijų projektams finansuoti ir (arba) naudojamų nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių įmonių apyvartinėms lėšoms papildyti ir dėl Mokslo ir studijų įstatyme nurodytų valstybės remiamų paskolų.
50. Rodiklių įstatyme dėl Mokslo ir studijų įstatyme nurodytų valstybės remiamų paskolų nustatomi du limitai: bendra garantijų, priimtų 2019 ir ankstesniais metais, suma vienu metu negali viršyti 90 mln. Eur, iš jų per 2019 m. priimtų naujų įsipareigojimų suma negali viršyti 16 mln. Eur. Finansų ministerija atsiskaitydama už limitų laikymąsi Vyriausybės

⁴⁷ 2018-10-01 valstybinio audito ataskaita Nr. FA-2018-P-60-3-4-1 „2017 metų nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio ir valstybės skolos duomenų ir jos valdymo vertinimas“; 2017-10-01 valstybinio audito ataskaita Nr. FA-2017-P-60-6-8-1 „2016 metų nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio ir valstybės skolos vertinimas“

⁴⁸ Biudžeto sandaros įstatymas, 18 str. 2 d. 5 p.

⁴⁹ 2019 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas, 9 str.

skolinimosi, skolos ir garantuotos skolos limitų ataskaitoje (formoje Nr. 1 SL) pateikia ne prisiimtų įsipareigojimų pagal garantijas sumas 2019 m. pabaigoje, bet paskolų su garantija likučius, nors prisiimtų įsipareigojimų pagal garantijas dydis nemažėja, kol nėra grąžinama visa paskola. Atkreipiame dėmesį, kad tiek Biudžeto sandaros, tiek Rodiklių įstatymas reglamentuoja *pasirašomų* valstybės garantijų limitus.

51. Atsižvelgiant į įstatymais reglamentuotų pasirašomų valstybės garantijų limitus, bendra garantijų dėl Mokslo ir studijų įstatyme nurodytų valstybės remiamų paskolų, prisiimtų 2019 ir ankstesniais metais, suma 2019 m. pabaigoje sudarytų 109,21 mln. Eur ir viršytų Rodiklių įstatyme nustatytą limitą 19,21 mln. Eur, o per 2019 m. prisiimtų naujų garantijų suma sudarytų 11,42 mln. Eur.
52. Finansų ministerija, atsiskaitydama už limitų vykdymą Vyriausybės skolinimosi, skolos ir garantuotos skolos limitų ataskaitoje (formoje Nr. 1 SL) pateikė duomenis apie paskolų su garantija likučius: nurodė, kad bendra garantijų dėl Mokslo ir studijų įstatyme nurodytų valstybės remiamų paskolų, prisiimtų 2019 ir ankstesniais metais, suma 2019 m. pabaigoje sudarė 70,5 mln. Eur, t. y. nurodė 38,8 mln. Eur mažesnę garantijų sumą, o per 2019 m. prisiimtų naujų garantijų sumą nurodė 10,7 mln. Eur, taigi 0,7 mln. Eur mažiau, nei buvo suteikta naujų garantijų 2019 m. Įvertinus šiuos dalykus, įsipareigojimai pagal garantijas 2019 m. pabaigoje sudarytų ne 0,7, o 0,8 proc. BVP, kaip nurodė Finansų ministerija.

Finansų ministerijos nuomonė

Finansų ministerija laikosi pozicijos, kad Vyriausybės skolinimosi, skolos ir garantuotos skolos limitų ataskaitoje (forma Nr. 1 SL) už garantijas yra atsiskaitoma teisingai. Visgi siekiant išvengti interpretacijų, Finansų ministerija planuoja peržiūrėti valstybės ir savivaldybės biudžetų finansinių rodiklių įstatymo atitinkamų straipsnių formuluotes ateinantiems metams.

Vietos valdžios skolos ir savivaldybės suteiktų garantijų duomenys nėra tikslūs – rekomendacijos neįgyvendinamos

53. Vietos valdžios sektoriaus skola, Statistikos departamento skaičiavimais, 2019 m. pabaigoje sudarė 488,8 mln. Eur. Nustatėme, kad savivaldybės⁵⁰ neteisingai pateikia duomenis apie skolinius įsipareigojimus savivaldybės skolinių įsipareigojimų ataskaitose (formose Nr. 3-sav.). Dėl šios priežasties vietos valdžios skola sumažinta 5,4 mln. Eur.
54. Audito rezultatai rodo, kad savivaldybėms trūksta metodinių rekomendacijų dėl skolinių įsipareigojimų ataskaitos (formos Nr. 3-sav.) pildymo. Korektiškai suformuluoti lūkesčius savivaldybėms (parengti aiškią formą) ir gauti iš jų teisingus duomenis ypač svarbu, nes ataskaitos duomenys naudojami tiek limitų, nustatytų Rodiklių įstatyme, laikymosi kontrolei, tiek kaip informacijos šaltinis valdžios sektoriaus skolai apskaičiuoti. Siekiant išvengti duomenų dubliavimo, nepateikimo ir kitų galimų klaidų, ankstesnių auditų metu teikėme rekomendacijas Finansų ministerijai įvertinti teisės aktuose nustatytus valdžios sektoriaus skolos duomenų šaltinius, jų naudojimo praktikoje apimtis bei galimas duomenų šaltinių alternatyvas ir nustatyti aiškią bei nuoseklią jų naudojimo apskaičiuojant valdžios sektoriaus skolą seką⁵¹, taip pat parengti metodines rekomendacijas ir (ar) pakeisti teisės

⁵⁰ Raseinių r., Palangos m., Druskininkų, Šiaulių m., Šakių r., Šalčininkų r., Pasvalio r., Rietavo.

⁵¹ 2017-09-29 valstybinio audito ataskaita Nr. FA-2017-P-60-6-8-1 „2016 metų nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio ir valstybės skolos vertinimas“.

aktus, kad į valstybės skolą būtų įtraukti visi įsipareigojimai, kurie ne tik savo forma, bet ir turiniu priskirtini skolinams įsipareigojimams⁵². Rekomendacijos neįgyvendintos, skolos apskaičiavimo klaidų nustatome kasmet.

55. Kadangi nėra skolinių įsipareigojimų ataskaitų pildymo metodinių rekomendacijų, savivaldybės pateikia neteisingus duomenis ir apie savo garantinius įsipareigojimus. Atlikę audito procedūras savivaldybėse nustatėme, kad dalis jų skolinių įsipareigojimų ataskaitose pateikia įsipareigojimus pagal garantijų sutartis nominalia verte⁵³, dalis – paskolų su garantija likutį⁵⁴, viena savivaldybė pateikia kontroliuojamų įmonių prisiimto įsipareigojimo pagal paskolų sutartį sumą, viršijančią garantijos sumą (ji buvo pasirašyta ne visai paskolos sumai)⁵⁵. Šie pavyzdžiai rodo, kad, turint tikslą valdyti fiskalinę riziką, turi būti aiškiai apibrėžta, kokius limitus mes nusistatome (garantijų ar paskolų su garantija likučio) ir kokius duomenis renkame.

Nėra atsiskaitymo už Rodiklių įstatymo reikalavimą savivaldybėms nedidinti įsiskolinimų

56. 2019 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme, siekiant biudžetinės drausmės, nustatyti reikalavimai savivaldybėms: įsiskolinimai (mokėtinos sumos, išskyrus sumas paskoloms grąžinti) negali būti didesni už praėjusių metų įsiskolinimus, o metinio grynojo skolinimosi suma negali būti didesnė nei 5 proc. prognozuojamų savivaldybės biudžeto pajamų. Nustatyta, kad 2019 m. 24-ios savivaldybės neįvykdė pirmojo reikalavimo – įsiskolinimas 2020-01-01 buvo 21 013 tūkst. Eur didesnis nei 2019-01-01, iš jų Vilniaus m. 14 606 tūkst. Eur, Klaipėdos m. 1 414 tūkst. Eur, Kauno m. 1 362 tūkst. Eur. 2018 m. šio reikalavimo neįvykdė 34-ios savivaldybės, 2017 – 11. Atkreipiame dėmesį, kad Seimas nustato šiuos reikalavimus savivaldybėms (ir dėl prisiimamų garantijų), tačiau informacija apie jų vykdymą Seimui nepateikiama.

Valstybės kontrolierius

Mindaugas Macijauskas

⁵² 2016-10-03 valstybinio audito ataskaita Nr. FA-P-60-8-11-1 „2015 metų nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio ir valstybės skolos ataskaitų teisingumas ir skolinimosi teisėtumas“.

⁵³ Vilniaus m., Biržų r.

⁵⁴ Anykščių, Jonavos r., Kauno m., Pasvalio r., Telšių r., Trakų r., Utenos r.

⁵⁵ Šilutės r.

PRIEDAI

Valstybinio audito ataskaitos
„2019 metų nacionalinio
finansinių ataskaitų rinkinio ir
valstybės skolos duomenų ir
jos valdymo vertinimas“
1 priedas

Santrumpos ir sąvokos

AAI – aukščiausioji valstybinio audito institucija (Valstybės kontrolė)

EBPO – Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija

IDIF – Ilgalaikio darbo išmokų fondas

GF – Garantinis fondas

KFAR – konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkinys

NFAR – 2019 metų nacionalinis finansinių ataskaitų rinkinys

PSDF – Privalomojo sveikatos draudimo fondas

RF – Rezervinis (stabilizavimo) fondas

VMI – Valstybinė mokesčių inspekcija prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos

VKFAR – valstybės konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkinys

VSAFAS – viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės standartai

VSAKIS – Viešojo sektoriaus finansinių ataskaitų konsolidavimo informacinė sistema

VSDF – Valstybinis socialinio draudimo fondas

VSS – viešojo sektoriaus subjektai

Valstybinio audito ataskaitos
„2019 metų nacionalinio
finansinių ataskaitų rinkinio,
valstybės skolos duomenų ir
jos valdymo vertinimas“
2 priedas

Audito apimtis ir metodai

Audito tikslas:

- įvertinti 2019 m. nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio duomenis ir pareikšti nepriklausomą nuomonę;
- įvertinti 2019 m. valstybės skolos duomenis ir jos valdymą atsirinktose audituoti srityse.

Audituotos konsoliduotosios finansinės ataskaitos:

- 2019 m. nacionalinis finansinių ataskaitų rinkinys: finansinės būklės, veiklos rezultatų, pinigų srautų ir grynojo turto pokyčių ataskaitos bei finansinių ataskaitų aiškinamasis raštas, parengti pagal 2019-12-31 duomenis.

NFAR ir valstybės skolos apimtis:

- Audituotą 2019 m. nacionalinį finansinių ataskaitų rinkinį sudarė valstybės, visų savivaldybių, VSDF, PSDF, Rezervinio (stabilizavimo) fondo, Garantinio fondo, VĮ Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondo, Ilgalaikio darbo išmokų fondo, Indėlių draudimo fondo, Įsipareigojimų investuotojams draudimo fondo, Pertvarkymo fondo, Lietuvos savivaldybių asociacijos, Lietuvos kurortų asociacijos, viešosios įstaigos „Savivaldybių žinios“ finansinių ataskaitų duomenys pateikti kaip vieno VSS finansinių ataskaitų rinkinys. NFAR parengtas pagal finansų ministro 2020-01-30 įsakymu Nr. 1K-18 patvirtintą 2019 m. konsolidavimo schemą konsolidavus 3 645-ių VSS ataskaitų duomenis.
- Valstybės skolą sudarė 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. Pagal Lietuvos statistikos departamento skelbiamą Veikiančių ūkio subjektų priskiriamų valdžios instituciniam sektoriui, sąrašą 2020-01-01 valdžios sektoriui priskirti 3 473 ūkio subjektai.
- 2019 m. pradžios ir pabaigos turto ir atitinkamai finansavimo sumų, įsipareigojimų ir grynojo turto likučiai: atitinkamai iš viso 54 397 095 ir 56 256 123 tūkst. Eur.
- 2019 m. valstybės skolos ir skolinimosi valstybės vardu duomenys: skola pradžioje sudarė 15 417,1 mln. Eur, pabaigoje padidėjo iki 17 523,7 mln. Eur (36,2 proc. BVP). 2019 m. valstybės vardu pasiskolinta 3 075,2 mln. Eur, grąžinta 879,9 mln. Eur.

Auditas atliktas:

- pagal Valstybinio audito reikalavimus⁵⁶, tarptautinius audito standartus (TAS)⁵⁷ ir tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus⁵⁸;
- siekiant gauti pakankamą užtikrinimą, kad konsoliduotose finansinėse ataskaitose nėra reikšmingų iškraipymų, o pasirinktose srityse 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.
- Nustatyti dalykai skirstomi į turinčius reikšmingą įtaką subjekto ataskaitų rinkinio teisingumui, NFAR ataskaitų rinkinio teisingumui ir jos neturinčius. Reikšmingu dalyku NFAR yra laikoma apskaitos klaida ar jų visuma, turinti įtakos vienam finansinių ataskaitų straipsniui, viršijanti 563 mln. Eur (apskaičiuota atsižvelgiant į pasirinktą reikšmingumą), taip pat kokybiškai reikšmingu yra laikoma svarbiausių vidaus kontrolės priemonių nebuvimas ar jų nesilaikymas. Kokybinį reikšmingumą naudojome nustatytų dalykų vertinimui tais atvejais, kai iškraipymų suma (nors yra mažesnė už kiekybinį reikšmingumą) gali daryti įtaką vartotojų priimamiems sprendimams.

Audito apimtis ir metodai

Audito apimties apribojimai:

Audito apimtis nebuvo ribojama.

Vertintos audito sritys ir jose atliktos procedūros dėl 2019 m. nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio duomenų

Atlikus audituojamo subjekto veiklos, apskaitos ir vidaus kontrolės sistemų tyrimą, nustatytos sritys, kuriose egzistuoja reikšmingo iškraipymo rizika:

- Finansų ministerijoje nustatėme riziką, kad rengiant NFAR rankiniai konsolidavimo įrašai gali būti atlikti neteisingai ir (ar) nepagrįstai.
- Valstybiniai auditoriai atliko valstybės, VSDF, PSDF konsoliduotųjų ir Rezervinio (stabilizavimo) fondo, Garantinio fondo, Valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo (nutraukimo) fondo ir Ilgalaikio darbo išmokų fondo 2019 m. finansinių ataskaitų rinkinių auditus. Audito metu naudojome minėtų auditų rezultatus.
- Savivaldybės savo dydžiu nėra reikšmingi audito grupės komponentai, tačiau į jų konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkinius konsoliduojami 82 proc. (iš viso 2 995 subjektų) visų VSS finansinių ataskaitų duomenys. Audito metu naudojome minėtų auditų rezultatus. Siekdami efektyviai panaudoti visus audito išteklius tęsėme bendradarbiavimą su savivaldybių kontrolieriais, kurie atlieka savivaldybių KFAR auditus ir rengia išvadas. Pradėję auditą informavome savivaldybių kontrolierius apie audito tikslus ir planus pasinaudoti jų atliekamų auditų rezultatais bei apie audito procedūras, kurias suplanavome atlikti patys – vietinės reikšmės kelių ir gatvių, finansavimo iš kitų šaltinių, ūkinių operacijų ir ūkinių įvykių, atsirandančių ir viešojo ir privataus sektoriaus partnerystės sutarčių apskaita.

Sritys, kuriose atliktos pagrindinės audito procedūros (detalūs testai ir (ar) analitinės procedūros):

- Konsolidavimo įrašų teisingumas/pagrįstumas: Finansų ministerijoje statistinės atrankos būdu pasirinkome konsolidavimo įrašus, kuriais tašomos VSS apskaitos klaidos ir koreguojama eliminavimo informacija. Patikrinome, ar jie atlikti tinkamai, išsamiai ir turint pagrindžiančius dokumentus.
- Finansinių ataskaitų duomenų naudojimo galimybės: įvertinome viešojo sektoriaus ir valdžios sektoriaus aprėptį skirtumus ir galimybes maksimaliai viešojo sektoriaus imtį priartinti prie valdžios sektoriaus.
- Savivaldybių kontrolierių audito rezultatų vertinimas ir įtaka auditui: įvertinome savivaldybių kontrolierių audito rezultatų suvestinius duomenis ir jų įtaką bendram audito rezultatui.
- Valstybės skolos duomenų teisingumas: Finansų ministerijoje vertinome valstybės skolos ir piniginių išteklių valdymo sistemoje vedamos valstybės skolos apskaitos duomenų teisingumą.

Bendras ataskaitų rinkinio vertinimas:

⁵⁶ Valstybės kontrolieriaus 2002-02-21 įsakymas Nr. V-26 „Dėl Valstybinio audito reikalavimų patvirtinimo“.

⁵⁷ Tarptautinės buhalterijų federacijos Tarptautinių audito ir užtikrinimo standartų valdybos išleisti tarptautiniai audito standartai (Lietuvos auditorių rūmų išversti į lietuvių kalbą), prieiga per internetą: <http://lar.lt/www/new/page.php?326>.

⁵⁸ Finansinio audito (1000–1810 TAAIS) ir atitikties audito (4000 TAAIS) standartai, prieiga per internetą: <http://www.vkontrolė.lt/page.aspx?id=350>.

Audito apimtis ir metodai

Įvertinome:

- taikomų apskaitos metodų tinkamumą ir apskaitinių vertinimų bei susijusių vadovybės atskleidimų pagrįstumą;
- bendrą ataskaitų rinkinio pateikimą, struktūrą ir turinį, įskaitant atskleidimą, ir tai, ar finansinėse ataskaitose pateikti pagrindžiantys sandoriai ir įvykiai taip, kad atitiktų VSAFAS reikalavimus.

Vertintos sritys ir jose atliktos procedūros dėl valstybės skolos ir jos valdymo

Atlikus audituojamų subjektų veiklos ir vidaus kontrolės sistemų tyrimą, nustatėme sritis, kuriose egzistuoja reikšminga neatitikties rizika:

- Lietuvos statistikos departamento naudoti valstybės skolai apskaičiuoti duomenų šaltiniai yra nepatikimi, nes į juos įtraukti ne visi valdžios sektoriaus skoliniai įsipareigojimai (savivaldybių skoliniai įsipareigojimai).
- Finansų ministerijoje dėl skolinimosi tikslų ir uždavinių vykdymo, nustatytų limitų ir skolinimosi procedūrų laikymosi; dėl savivaldybėms nustatytų skolos, grynojo skolinimosi ir garantijų limitų ir teisės aktais nustatytų reikalavimų dėl įsiskolinimų (mokėtinų sumų) dydžių laikymosi.

Sritys, kuriose nustatytas kontrolės procedūrų efektyvumas (atliktas kontrolės testavimas):

Finansų ministerijoje vertinome valstybės skolos ir piniginių išteklių valdymo sistemoje vedamos valstybės skolos apskaitos duomenų teisingumą.

Sritys, kuriose atliktos pagrindinės audito procedūros (detalūs testai ir (ar) analitinės procedūros):

- Vertinome apskaitos registruose pateiktų duomenų teisingumą Finansų ministerijoje; rekomendacijų dėl valstybės skolos duomenų šaltinių ir savivaldybių skolinių įsipareigojimų įgyvendinimo eigą; Lietuvos statistikos departamente valstybės skolos apskaičiavimui naudotų duomenų šaltinių patikimumą.
- Vertinome, ar 2019 m. skolinasi tik nustatytiems tikslams; ar buvo laikytasi nustatytų skolos ir skolinimosi limitų; ar skolinasi užsienio rinkose ir vidaus rinkoje aukciono būdu buvo laikomasi teisės aktų, ar 2019 m. buvo perskolinama ir garantijos teikiamos laikantis teisės aktų, ar lėšos Valstybės išdo sąskaitoje valdomos vadovaujantis ekonomiškumo, prognozavimo, apdairumo (atsargumo), rizikos valdymo ir papildomumo principų, kaip atsiskaitoma už valstybės skolos valdymą.
- Savivaldybėse vertinome: ar visos savivaldybės laikėsi nustatytų skolos, grynojo skolinimosi ir garantijų limitų; ar savivaldybės laikėsi teisės aktais nustatytų reikalavimų dėl įsiskolinimų (mokėtinų sumų) dydžių.

Teisės aktai, kuriems vertinta atitiktis:

Įstatymai:

- Valstybės skolos įstatymas.
- Valstybės išdo įstatymas.
- Biudžeto sandaros įstatymas (asignavimų valdytojų atsakomybė; biudžeto sudarymo ir vykdymo teisinis pagrindas; savivaldybių skolinimasis; savivaldybių biudžetai).
- 2019 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas.
- Centralizuotai valdomo valstybės turto valdytojo įstatymas.

Vyriausybės nutarimai:

- 1997-12-03 Nr. 1329 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės vertybinių popierių išleidimo ir apyvartos, paskolų valstybės vardu ėmimo ir kitų įsipareigojamųjų skolos dokumentų pasirašymo taisyklių patvirtinimo“.
- 2001-06-04 Nr. 667 „Dėl Valstybės perskolinamų paskolų ir valstybės garantijų teikimo, suteiktų perskolinamų paskolų grąžinimo ir valstybės garantijų administravimo taisyklių patvirtinimo“.
- 2000-07-12 Nr. 811 „Dėl Valstybės perskolinamų paskolų, valstybės garantijų ir įsipareigojimų pagal skolos grąžinimo sutartis, Lietuvos Respublikos finansų ministerijos perduodamų administruoti centralizuotai valdomo valstybės turto valdytojai, administravimo taisyklių patvirtinimo“.
- 2001-05-14 Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“ (Savivaldybių biudžetų rengimas ir tvirtinimas; Biudžetų vykdymas ir vykdymo atskaitomybė).
- 2004-03-26 Nr. 345 „Dėl Savivaldybių skolinimosi taisyklių patvirtinimo“.
- 2015-03-13 Nr. 252 „Dėl Atlygio centralizuotai valdomo valstybės turto valdytojai už jo vykdomas veiklas apskaičiavimo tvarkos aprašo patvirtinimo“.
- 2018-03-21 Nr. 278 „Dėl valstybės garantijų ir UAB Žemės ūkio paskolų garantijų fondo ir UAB „Investicijų ir verslo garantijos“ įsipareigojimų pagal valstybės garantijas limitų“.

Įsakymai:

- 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; Lietuvos Respublikos Vyriausybės vertybinių popierių platinimo vidaus rinkoje paslaugų teikėjų ir tarpininkų atrankos taisyklės; Pasiūlymų dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės vertybinių popierių, išleidžiamų užsienio rinkose, ir paskolų vertinimo taisyklės; Finansinių priemonių naudojimo taisyklės; Lietuvos

Audito apimtis ir metodai

Respublikos Vyriausybės vertybinių popierių, platinamų aukciono būdu, didžiausio (mažiausio) pelningumo ribos ir (arba) emisijos sumos nustatymo taisyklės; Lietuvos Respublikos Vyriausybės taupymo lėšų išleidimo ir apyvartos organizavimo taisyklės; Lietuvos Respublikos Vyriausybės taupymo lėšų emisijų sąlygų nustatymo metodika).

- Finansų ministro 2004-12-20 įsakymas Nr. 1K-398 „Dėl Valstybės garantijų kreditoriams vykdymo (apmokėjimo) taisyklių patvirtinimo“.
- Finansų ministro 2012-05-10 įsakymas Nr. 1K-184 „Dėl finansų ministro 2009-10-23 įsakymo Nr. 1K-381 „Dėl Paskolų, teikiamų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų, ir skolos grąžinimo sutartyse nustatomos palūkanų normos nustatymo metodikos patvirtinimo“ pakeitimo“.
- Finansų ministro 2001-02-28 įsakymas Nr. 49 „Dėl Laikiniai laisvų valstybės piniginių išteklių investavimo taisyklių patvirtinimo“.
- Lietuvos statistikos departamento generalinio direktoriaus 2011-12-02 įsakymas Nr. DJ-255 „Dėl Ūkio subjektų priskyrimo instituciniams sektoriams ir subsektoriams tvarkos aprašo patvirtinimo“.
- Finansų ministro 2002-07-05 d. įsakymas Nr. 225 „Dėl Centralizuotai valdomo valstybės turto valdytojo atsiskaitymo“.
- Finansų ministro 2011-12-30 įsakymas Nr. 1K-440 „Dėl Valstybės perskolinamų paskolų ir valstybės garantuojamų paskolų grupavimo taisyklių patvirtinimo“.
- Finansų ministro 2014-12-01 įsakymas Nr. 1K-410 „Dėl finansų ministro 2009-10-23 įsakymo Nr. 1K-381 „Dėl Valstybės perskolinamų paskolų, paskolų teikiamų iš valstybės biudžeto apyvartos lėšų, ir skolos grąžinimo sutartyse nustatomos palūkanų normos nustatymo tvarkos aprašo patvirtinimo“ pakeitimo“.

Valstybinio audito ataskaitos
 „2019 metų nacionalinio
 finansinių ataskaitų rinkinio ir
 valstybės skolos duomenų ir
 jos valdymo vertinimas“
 3 priedas

Savivaldybės, kuriose veiklų peržiūros veiksmai darė įtaką finansinių ataskaitų straipsniams

1 lentelė. Auditų savivaldybėse rezultatai

Savivaldybė	Nuomonė dėl ataskaitų rinkinio už 2018 m.	Nuomonė dėl ataskaitų rinkinio už 2019 m.	VK audito rezultatai savivaldybėse
Akmenės r.	Sąlyginė	Sąlyginė	-
Anykščių r.	Sąlyginė	Sąlyginė	-
Birštono	Sąlyginė	Sąlyginė	-
Jurbarko r.	Besąlyginė	Besąlyginė	Iš 1 089-ių vietinės reikšmės kelių ir gatvių sąraše esančių kelių 824 keliai yra neįtraukti į apskaitą
Kelmės r.	Sąlyginė	Sąlyginė	-
Pasvalio r.	Sąlyginė	Sąlyginė	-
Plungės r.	Sąlyginė	Besąlyginė	-
Tauragės r.	Besąlyginė	Besąlyginė	Iš 1 950-ies vietinės reikšmės kelių ir gatvių sąraše esančių kelių 984 keliai užregistruoti simboliškai 1 Eur verte
Alytaus r.	Sąlyginė	Sąlyginė	-
Elektrėnų	Besąlyginė	Besąlyginė	Iš 679 vietinės reikšmės kelių ir gatvių sąraše esančių kelių 315 kelių su grunto danga yra įtraukti į apskaitą simboliškai 1 Eur verte.
Kauno r.	Sąlyginė	Sąlyginė	-
Panevėžio r.	Sąlyginė	Sąlyginė	-
Šiaulių m.	Sąlyginė	Sąlyginė	-
Šiaulių r.	Sąlyginė	Sąlyginė	-
Telšių r.	Sąlyginė	Sąlyginė	-
Šaltinis – Valstybės kontrolė			

NAUDINGI • VERTINAMI • ATPAŽŪSTAMI

