



AUKŠČIAUSIOJI
AUDITO INSTITUCIJA

Lietuvos Respublikos Seimui

Lietuvos Respublikos Vyriausybei

Lietuvos Respublikos finansų ministerijai

VALSTYBINIO AUDITO IŠVADA

2018 m. spalio 1 d. Nr. FA-2018-P-60-3-4

Vilnius

Sąlyginė nuomonė dėl nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio

Mes atlikome 2017 metų nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio auditą.

Mūsų nuomone, išskyrus mūsų išvados skyriuje „Pagrindas pareikšti sąlyginę nuomonę dėl nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio“ apibūdintų dalykų poveikį, 2017 metų nacionalinis finansinių ataskaitų rinkinys parodo tikrą ir teisingą visų viešojo sektoriaus subjektų, kurių finansinės ataskaitos konsoliduotos į vieną ataskaitų rinkinį, 2017 m. gruodžio 31 d. finansinę būklę, 2017 metų veiklos rezultatus, grynojo turto pokyčius ir pinigų srautus pagal Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės standartus.

Pagrindas pareikšti sąlyginę nuomonę dėl nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio

Nustatėme finansinės būklės ataskaitos (ilgalaikio turto, trumpalaikio turto, įsipareigojimų ir grynojo turto straipsnių), veiklos rezultatų ataskaitos (pagrindinės veiklos pajamų ir sąnaudų straipsnių) ir grynojo turto pokyčių ataskaitos (tikrosios vertės rezervo likučio straipsnio) duomenų iškraipymų, kuriuos lėmė dėl nepakankamos vidaus kontrolės sistemos viešajame sektoriuje reikšmingi finansinių ataskaitų iškraipymai žemesniojo konsolidavimo lygio subjektų finansinių ataskaitų rinkiniuose (ataskaitos 1.1 poskyris).

Auditą atlikome pagal Valstybinio audito reikalavimus, tarptautinius audito standartus ir tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus. Mūsų atsakomybė pagal šiuos standartus išsamiai apibūdinti šios išvados skyriuje „Auditoriaus atsakomybė už auditą“. Esame nepriklausomi nuo audituojamo subjekto pagal Valstybės kontrolės tarnybinės etikos kodeksą ir įvykdėme kitus šiame kodekse nustatytus etikos reikalavimus.

Mes manome, kad mūsų surinkti audito įrodymai yra pakankami ir tinkami pagrįsti mūsų sąlyginę nuomonę dėl nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio.

Vadovybės atsakomybė už nacionalinį finansinių ataskaitų rinkinį

Lietuvos Respublikos finansų ministras yra atsakingas už nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio parengimą ir teisingą pateikimą pagal Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymą ir Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės standartus.

Už nacionalinį finansinių ataskaitų rinkinį sudarančių visų savivaldybių, Valstybinio socialinio draudimo fondo, Privalomojo sveikatos draudimo fondo, kitų valstybės išteklių fondų, kurių lėšų sąmatas tvirtina Lietuvos Respublikos Seimas, ir valstybės konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkinių sudarymą yra atsakingi šių viešojo sektoriaus subjektų vadovai arba jų įgalioti administracijos vadovai teisės aktų nustatyta tvarka.

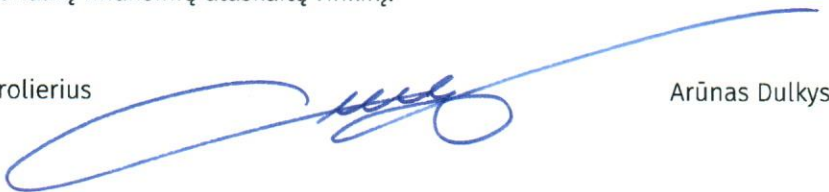
Auditoriaus atsakomybė už auditą

Mūsų tikslas yra gauti pakankamą užtikrinimą dėl to, ar 2017 metų finansinės ataskaitos kaip visuma nėra reikšmingai iškraipytos dėl apgaulės ar klaidos, ir išleisti auditoriaus išvadą, kurioje pateikiama mūsų nuomonė. Pakankamas užtikrinimas – tai aukšto lygio užtikrinimas, o ne garantija, kad reikšmingą iškraipymą, jeigu jis yra, visada galima nustatyti per auditą, kuris atliekamas pagal Valstybinio audito reikalavimus, tarptautinius audito standartus ir tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus. Iškraipymai, kurių gali atsirasti dėl apgaulės ar klaidos, laikomi reikšmingais, jeigu galima pagrįstai numatyti, kad atskirai ar kartu jie gali turėti didelės įtakos vartotojų ekonominiams sprendimams, priimamiems remiantis finansinėmis ataskaitomis.

Išsamesnis auditoriaus atsakomybės apibūdinimas pateiktas Valstybės kontrolės interneto puslapyje adresu: <https://www.vkontrolė.lt/page.aspx?id=8>. Šis apibūdinimas yra sudedamoji auditoriaus išvados dalis.

Valstybinio audito išvadą teikiame kartu su valstybinio audito ataskaita ir pridėdami audituotą nacionalinį finansinių ataskaitų rinkinį.

Valstybės kontrolierius



Arūnas Dulkys



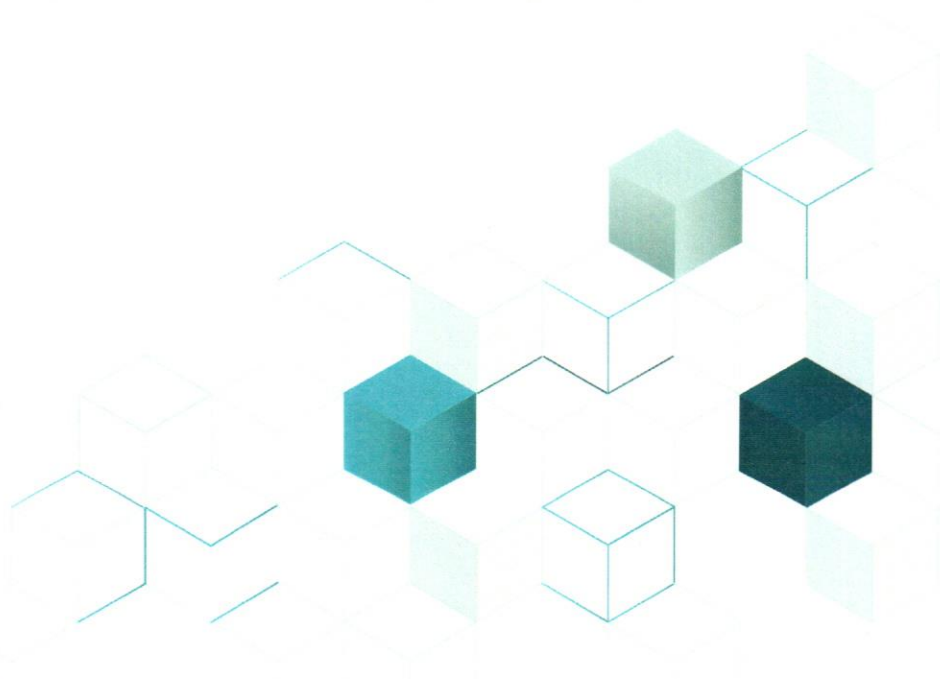
AUKŠČIAUSIOJI
AUDITO INSTITUCIJA
NAUDINGI • VERTINAMI • ATPAŽINTAMI

VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA

2017 METŲ NACIONALINIO FINANSINIŲ ATASKAITŲ RINKINIO IR VALSTYBĖS SKOLOS DUOMENŲ IR JOS VALDYMO VERTINIMAS

2018 m. spalio 1 d.

Nr. FA-2018-P-60-3-4-1



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.

2017 metų nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio ir valstybės skolos vertinimo auditą atliko valstybinių auditorių grupė: Giedrė Stalauskienė (nuo 2017-09-04 grupės vadovė), Danutė Granickienė (nuo 2017-11-09 grupės vadovė), Ramunė Paslauskienė, Inga Trepšienė, Laima Bužinskienė, Birutė Žąsinienė, Vita Andrulytė.

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

TURINYS

PAGRINDINIAI FAKTAI	4
SANTRAUKA	5
ĮŽANGA	9
AUDITO REZULTATAI	11
1. NACIONALINIO FINANSINIŲ ATASKAITŲ RINKINIO VERTINIMAS	11
1.1. Finansinėse ataskaitose yra reikšmingų duomenų iškraipymų	13
1.2. Ataskaitų duomenys dar neišsamūs, o pateikimo terminai – nesuderinti	17
2. VALSTYBĖS SKOLOS IR JOS VALDYMO VERTINIMAS	19
2.1. Atsiskaitymas už valstybės skolos valdymą reikšmingai nesikeitė	19
2.2. Lėšų poreikis valstybės piniginių išteklių valdymui didėjo	22
2.3. Tokiais tempais fiskalinis rezervas iki 2021 m. nebus sukauptas	24
REKOMENDACIJŲ ĮGYVENDINIMO PLANAS	26
PRIEDAI	27
1 priedas. Santrumpos ir sąvokos	27
2 priedas. Audito apimtis ir metodai	28

PAGRINDINIAI FAKTAI

 **53,3 mlrd. Eur**

– tokia yra viešojo sektoriaus turto vertė.

 **21,9 mlrd. Eur**

– tokia yra viešojo sektoriaus įsipareigojimų suma.

 **16,6 mlrd. Eur**

– tokia yra valstybės skola.

 **6**

– tiek metų iš eilės nustatome duomenų reikšmingų iškraipymų.

 **5**

– tiek rekomendacijų dėl skolos ir piniginių išteklių valdymo Finansų ministerija vėluoja įgyvendinti.

 **apie 140**

– tiek valdžios sektoriaus subjektų reikia įtraukti visu balansu į konsoliduotąsias ataskaitas.

 **3 710**

– tiek viešojo sektoriaus subjektų ataskaitų duomenys konsoliduoti.

SANTRAUKA

Audito tikslas ir apimtis

Vadovaudamiesi Valstybės kontrolės įstatymu¹ ir Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymu² atlikome 2017 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 pareiškia audito išvadoje. Audito apimtis ir taikyti metodai išsamiau aprašyti 1 priede „Audito apimtis ir metodai“ (28 psl.).

Pagrindiniai audito rezultatai

1. Finansinėse ataskaitose yra reikšmingų duomenų iškraipymų

Tai šeštasis 2017 m. nacionalinis finansinių ataskaitų rinkinys, kurio teisingumą vertiname ir teikiame sąlyginę nuomonę. Šis rinkinys dar neparodo teisingos mūsų valstybei priklausančio turto, įsipareigojimų ir pajamų vertės, nes subjektų apskaitoje yra reikšmingų iškraipymų dėl neišspręstų apskaitos problemų.

Reikšminga dalis mokesčių (78,5 proc.) bei kitų pajamų³ (6,2 proc.), su jomis susijusių gautinų ir mokėtinų sumų yra nepatikimos dėl Mokesčių apskaitos informacinės sistemos trūkumų. Atliekamus šios sistemos tobulinimo darbus Valstybinė mokesčių inspekcija planuoja baigti 2018 m. pabaigoje.

Ne visa į valstybės finansines ataskaitas įtraukta žemė yra valstybės, nes yra žemės sklypų, kurių perleidimo fizinių asmenų nuosavybėn faktas neįformintas. Nacionalinė žemės tarnyba planuoja, kad laisvos valstybinės žemės vertės koregavimai apskaitoje bus atlikti 2018 m. pabaigoje.

Kilnojamųjų kultūros vertybių likutis yra mažesnis ir neparodo tikrosios šio turto vertės, nes nebaigtas simboline verte apskaitytų kilnojamųjų (muziejinių) kultūros vertybių įvertinimo tikrąja verte procesas ir jų vertės muziejinių rinkinių fonduose tikslinimas. Vis dar didelė dalis (2,3 mln. vnt.) muziejinių vertybių apskaitoje užregistruota ne tikrąja verte. Kultūros ministerija planuoja, kad simboline verte apskaitytų vertybių įvertinimo procesas bus atliktas iki 2020 metų.

Savivaldybių ataskaitose infrastruktūros ir kitų statinių likutis yra mažesnis ir neparodo tikrosios šio turto vertės, nes ne visi vietinės reikšmės keliai ir gatvės yra į jas įtraukti, o 24,1 tūkst. vnt. neįvertinti tikrąja verte.

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

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

³ Rinkliavų, suteiktų paslaugų pajamos.

Valstybinio socialinio draudimo fondo 2017 m. finansinėse ataskaitose yra reikšmingų iškraipymų, fondo rezultatai biudžeto vykdymo ir finansinių ataskaitų rinkiniuose skiriasi beveik 2 kartus⁴, nors šių ataskaitų sudarymo apskaitos principai vienodi.

Siekiant patikimų ir objektyvių rinkinio duomenų ir sumažinti viešojo sektoriaus subjektų finansinėse ataskaitose nustatytų iškraipymų mastą, praėjusio audito metu 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. Šią rekomendaciją ministerija planavo įgyvendinti iki 2018-09-30. Jos įgyvendinimas vėluoja. Be to, Finansų ministerija galėtų įtvirtinti savo, kaip finansinės atskaitomybės politikos formuotojos, vaidmenį, ir visa apimtimi įgyvendinti jai Vyriausybės pavestą funkciją – rengti ir tvirtinti visų viešojo sektoriaus subjektų ne tik finansinių, bet ir biudžeto vykdymo ataskaitų formas ir jų turinį (1.1 poskyris).

2. Ataskaitų duomenys dar neišsamūs, o pateikimo terminai – nesuderinti

Nacionaliniai finansinių ataskaitų duomenys, parengti kaupimo principu, turėtų būti plačiai naudojami ne tik atsiskaitant už veiklos rezultatus, priimant ekonominius sprendimus, prognozuojant vidutinio laikotarpio biudžetus, bet ir kaip alternatyvus duomenų šaltinis, leidžiantis Statistikos departamentui pasitikrinti apskaičiuotų ir Eurostatui teikiamų valdžios sektoriaus skolos ar balanso duomenų teisingumą. Dabar rengiamas nacionalinis finansinių ataskaitų rinkinys neapima visų reikalingų subjektų ir jų duomenų, kurie atskleistų tikrąją viešųjų finansų būklę, todėl į rinkinį konsoliduojamų subjektų imtis turi būti plečiama įtraukiant visus, už kuriuos atsakinga valstybė.

Vyriausybė už veiklos rezultatus atsiskaito pavasarį, pateikdama veiklos ataskaitą be duomenų apie valstybės finansų būklę, tai yra be metinių ataskaitų rinkinių. Šie rinkiniai Seimui pateikiami rudenį, kai į pabaigą eina dar vieneri metai ir pradedami svarstyti kitų metų biudžetai. Toks nesuderintas atsiskaitymas už lėšas, išleistas per metus, ir pasiektus rezultatus yra nenaudingas priimant valdymo sprendimus (1.2 poskyris).

3. Atsiskaitymas už valstybės skolą reikšmingai nesikeitė, o lėšų poreikis piniginių išteklių valdymui didėjo

Praeity metų audito metu konstatavome, kad išaugę laisvų valstybės piniginių išteklių likučiai ir sudėtinga investicinė aplinka, esant neigiamoms palūkanoms, apsunkino šių išteklių valdymą – išlaidos už lėšų laikymą 2016 m. buvo tris kartus didesnės lyginant su 2015 metais. Todėl Finansų ministerijai rekomendavome optimizuoti valstybės piniginių išteklių likučius valstybės išdo sąskaitose, lanksčiau taikyti įvairias investavimo strategijas, sistemiškai vertinti skolinimosi priemonių alternatyvas. Rekomendacijų įgyvendinimas vėluoja, o situacija 2017 m. nesikeitė: lėšų likučiai buvo dideli, kartais siekė 3 mlrd. Eur, o jų saugojimo išlaidos vėl išaugo – 2017 m. buvo beveik du kartus didesnės nei 2016 m. ir sudarė 5,8 mln. Eur.

Ne mažiau svarbus yra atsiskaitymas už valstybės skolą ir jos valdymą, kuris 2017 m. iš esmės nepasikeitė – buvo orientuotas į faktus, o ne į jų kitimo priežasčių, galimų pasekmių ir naujų krypčių analizę. Atkreipiame dėmesį, kad 2018 m. stabilumo programoje, kurioje

⁴ Biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinyje – 106,7 mln. Eur grynasis perviršis, o finansinių ataskaitų rinkinyje – 91,3 mln. Eur deficitas.

nustatyti naujo 2018–2021 m. laikotarpio skolinimosi ir skolos valdymo uždaviniai, nėra svarbios informacijos apie išorės veiksnius, veikiančius finansų rinkas, skolos valdymo rizikos rodiklių pokyčius, skolos valdymo problemas. Be to, perkėlus skolinimosi ir skolos valdymo politiką į Stabilumo programą, Finansų ministerijai neliko prievolės atsiskaityti Vyriausybei už skolinimosi ir skolos valdymo uždavinių įgyvendinimą. Manome, kad svarbu ne tik parengti ir turėti informaciją apie skolinimosi ir skolos valdymo faktinius duomenis, bet ir atlikti jų vertinimą, atskleidžiant pokyčių priežastis ir jų poveikį. Tik išsami informacija naudinga priimant valdymo sprendimus (2.1 ir 2.2 poskyriai).

4. Tokiais tempais fiskalinis rezervas iki 2021 m. nebus sukauptas

Lietuvos stabilumo 2018 m. programoje fiskalinių rezervų kaupimas įvardijamas kaip vienas svarbiausių vidutinio laikotarpio viešųjų finansų politikos tikslų. Valdžios sektoriui priskiriamų subsektorių biudžetų perteklių numatoma sukaupti trijuose skirtinguose fonduose. Planuojama, kad 2021 m. pabaigoje valstybės stabilumui užtikrinti turėtų būti sukauptas 2 proc. BVP dydžio fiskalinis rezervas. Rezerviniame (stabilizavimo) fonde lėšų 2017 m. pabaigoje buvo sukaupta tik 163 mln. Eur (0,4 proc. BVP). Privalomo sveikatos draudimo fondo fiskalinis rezervas sudaro nereikšmingą dalį – tik 26,5 mln. Eur, o Socialinio draudimo rezerviniame fonde 2017 m. lėšų nesukaupta. Taigi, turime pagrįstų abejonių, ar tikslas sukaupti fiskalinius rezervus iki 2021 m. bus įgyvendintas (2.3 poskyris).

Rekomendacijos

Finansų ministerijai

1. Siekiant, kad nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio duomenys galėtų būti naudojami biudžetams planuoti, fiskaliniams, ekonominiams rodikliams skaičiuoti ir kitiems tikslams, praplėsti dabar konsoliduojamų viešojo sektoriaus subjektų aprėptį iki valdžios sektoriaus (2-asis pagrindinis audito rezultatas).
2. Siekiant, kad Vyriausybė, atsiskaitydama Seimui už veiklos rezultatus, kartu pateiktų ir konsoliduotųjų ataskaitų rinkinius, suderinti atsiskaitymo terminus (2-asis pagrindinis audito rezultatas).
3. Siekiant, kad visų valstybėje įsteigtų fondų ataskaitų rinkiniai būtų aiškūs, palyginami, o Finansų ministerija galėtų įgyvendinti savo kaip finansinės atskaitomybės politikos formuotojos vaidmenį, patikslinti teisės aktus taip, kad juose pareiga parengti finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų formas ir jų turinį būtų pavesta Finansų ministerijai, nepriklausomai nuo to, kad fondas priklauso kitai, nei Finansų ministerijos, valdymo sričiai (1-asis pagrindinis audito rezultatas).

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai pateikti ataskaitos dalyje „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“ (26 psl.).

Atkreipiame dėmesį, kad Finansų ministerija vėluoja įgyvendinti ankstesnių auditų metu teiktas rekomendacijas. Manome, kad jos yra svarbios ir numatytų priemonių įgyvendinimas sutartu laiku turėtų teigiamą poveikį apskaitos, skolos ir valstybės piniginių išteklių valdymo efektyvumui (1-asis ir 3-iasis pagrindiniai audito rezultatai).

1. Siekiant gauti patikimą, objektyvią ir atitinkamų valdymo lygių sprendimams priimti tinkamą viešojo sektoriaus finansinę informaciją bei užtikrinti didesnę viešųjų finansų skaidrumą, 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.
2. Siekiant optimizuoti valstybės piniginių išteklių likučius išdo sąskaitose, imtis priemonių gerinti šių išteklių srautų prognozavimą, skatinti ir ugdyti atsakingumą subjektų, teikiančių duomenis rengiant šias prognozes.
3. Siekiant tobulinti valstybės piniginių išteklių valdymą, lanksčiau taikyti įvairias investavimo strategijas užtikrinant visų valstybės piniginių išteklių valdymo principų taikymą ir jų suderinimą tarpusavyje.
4. Siekiant išvengti duomenų dubliavimo, nepateikimo ir kitų galimų klaidų skaičiuojant valstybės skolos dydį, 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. Parengti metodines rekomendacijas ir (ar) pakeisti teisės aktus, kad į valstybės skolą būtų įtraukti visi įsipareigojimai, kurie ne tik savo forma, bet ir turiniu priskirtini skolinams įsipareigojimams.
6. Atnaujinti sistemingą turimų skolinių priemonių ir jų alternatyvų vertinimą, sprendimų priėmimą, siekiant reaguoti į pokyčius finansų rinkoje ir sutaupyti valstybės biudžeto lėšų.

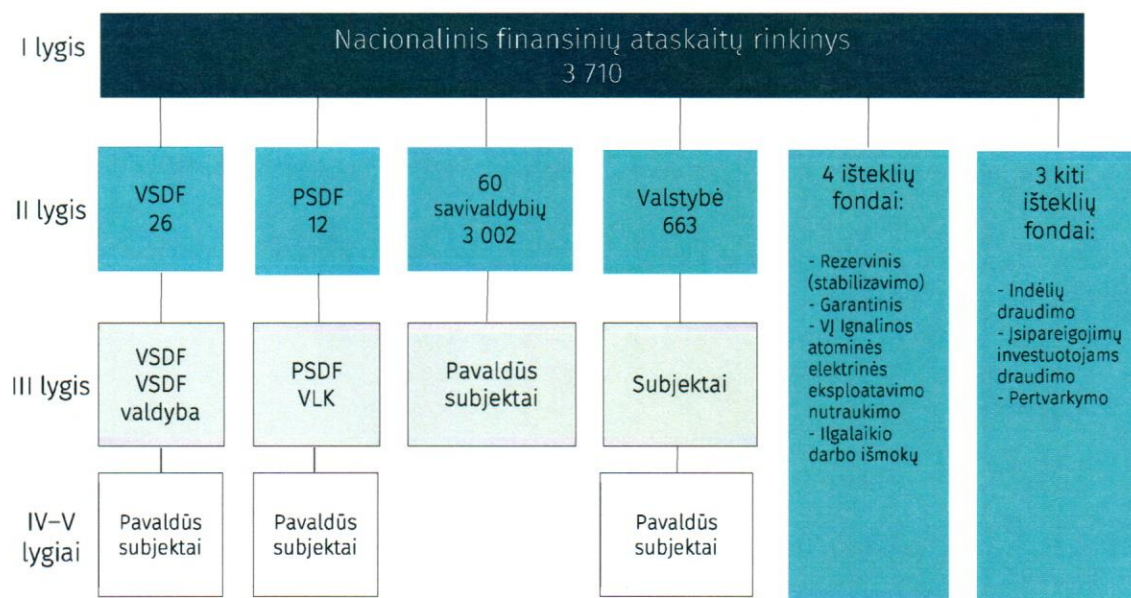
ĮŽANGA

Vadovaudamiesi teisės aktais⁵ atlikome 2017 m. nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio auditą.

Pagal Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymą⁶ ir Valstybės skolos įstatymą⁷ už nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio ir kartu su juo informacijos apie valstybės skolą parengimą ir pateikimą (Valstybės kontrolei iki liepos 31 d., Vyriausybei iki spalio 1 d.) atsakinga Finansų ministerija. Vyriausybė iki spalio 10 d. teikia Seimui nacionalinį finansinių ataskaitų rinkinį kartu su informacija apie valstybės skolą. Valstybės kontrolė ne vėliau kaip iki spalio 1 d. Vyriausybei, ir jai pritarus, ne vėliau kaip iki spalio 10 d. Seimui pateikia valstybinio audito išvadą ir audito ataskaitą⁸.

NFAR sudaro II konsolidavimo lygio viešojo sektoriaus subjektų – valstybės, visų savivaldybių, VSDF, PSDF, Rezervinio (stabilizavimo), Garantinio, VĮ Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo, Ilgalaikio darbo išmokų, Indėlių draudimo, Įsipareigojimų investuotojams draudimo ir Pertvarkymo fondų finansinių ataskaitų rinkiniai, pateikti kaip vieno VSS finansinių ataskaitų rinkinys. Į audituotą NFAR įtraukti 3 710-ies subjektų finansinių ataskaitų duomenys (1 pav.).

1 pav. Konsolidavimo lygiai ir VSS



Šaltinis – Valstybės kontrolė

Valstybės skolą⁹ 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

⁵ Valstybės kontrolės įstatymas, 9 str.

⁶ Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas, 32 str. 5, 6 ir 7 d.

⁷ Valstybės skolos įstatymas, 12 str.

⁸ Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas, 30 str. 3 d.

⁹ Valstybės skolos įstatymas, 2 str. 21 d.

fondų ir vietos valdžios sektoriai, kuriems pagal Lietuvos statistikos departamento skelbiamą sąrašą 2018-01-01 priskirti 3 666 ūkio subjektai. Priskyrimą prie institucinių sektorių ir klasifikavimą atlieka Lietuvos statistikos departamentas.

Informacija apie audito apimtį ir metodus pateikta 2 priede.

AUDITO REZULTATAI

1. NACIONALINIO FINANSINIŲ ATASKAITŲ RINKINIO VERTINIMAS

1. Visi VSS buhalterinę apskaitą turi tvarkyti pagal viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės standartus¹⁰, o grupių konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkinius rengti viešojo sektoriaus apskaitos ir ataskaitų konsolidavimo informacinėje sistemoje VSAKIS. Už VSS finansinių ataskaitų rinkinių sudarymą atsako subjekto vadovas. Pirmiausiai parengiami VSS finansinių ataskaitų rinkiniai, vėliau – žemesniojo konsolidavimo lygio subjektų konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkiniai, galiausiai – nacionalinis finansinių ataskaitų rinkinys, kurio reikšmingiausias komponentas – valstybė (1 pav.).
2. NFAR duomenų teisingumas daugiausiai priklauso nuo VSS finansinių ataskaitų ir duomenų pateikimo į VSAKIS teisingumo. Kiekvienas jų turėjo ne tik parengti teisingą savo atskaitomybę, bet ir atlikti daug konsolidavimui būtinų (privalomų) veiksmų: VSAKIS derinti tarpusavio operacijas su kitais VSS, detalizuoti tarpusavio operacijų informaciją, pateikti nederinamą eliminavimo informaciją, įvesti, patikrinti finansinių ataskaitų duomenis, patvirtinti jų išsamumą ir patvirtinti finansinių ataskaitų rinkinį. NFAR sudarė 3 710-ies subjektų finansinių ataskaitų duomenys (2016 m. – 3 847, 2015 m. – 3 855). Dėl vykdomų pertvarkų viešajame sektoriuje mažėja jo dalyvių, t. y. juridinių asmenų, ir atitinkamai mažėja apskaitą tvarkančių bei atskaitas rengiančių subjektų skaičius, tačiau jis vis dar išlieka didelis.
3. Siekdama¹¹ stiprinti strateginį mąstymą viešojo valdymo institucijose ir gerinti jų valdymą bei racionaliau naudoti valstybės biudžeto lėšas, Vyriausybė šiuo metu įgyvendina viešojo sektoriaus įstaigų sistemos optimizavimo iniciatyvas, skirtas sumažinti VSS skaičių: reorganizuoja teritoriniu principu veikiančias įstaigas ir pertvarko kitas įstaigas. Iki 2020 m. Vyriausybė numatė¹² ne tik 15 proc. sumažinti šių įstaigų skaičių, bet ir optimizuoti jų vidinius procesus. Todėl įgyvendinamas strateginis valstybės projektas¹³ – įkurtas¹⁴ Nacionalinis bendrųjų funkcijų centras, kuris I-ajame konsolidavimo etape 2018 m. apjungė 139 valstybinių įstaigų buhalterinę apskaitą. II-ąjį numatoma pradėti 2019 m., III-įjį – 2020 m. Viešojo sektoriaus buhalterinės apskaitos funkcijos konsolidavimas ir suvienodintos informacinės sistemos, apskaitos metodai ir standartizuoti procesai leis sumažinti apskaitos klaidų skaičių.
4. Norime atkreipti dėmesį, kad galėtų mažėti VSDF ir PSDF ataskaitų konsolidavimo procese dalyvaujančių subjektų skaičius (1 pav.), nes buhalterinės apskaitos organizavimo procesas nereikalingai apkrautas žemesniojo lygio ataskaitų rinkinių sudarymu. Taip apsunkinamas finansinių ataskaitų konsolidavimas ne tik VSDF valdybai ir Valstybinei

¹⁰ Buhalterinės apskaitos įstatymas, 3 str. 4 p.

¹¹ Vyriausybės 2012-02-07 nutarimas Nr. 171 „Dėl Viešojo valdymo tobulinimo 2012–2020 metų programos patvirtinimo“.

¹² Vyriausybės programos įgyvendinimo planas, Vyriausybės 2017-03-13 nutarimas Nr. 167, 3.1.1 darbas „Viešojo sektoriaus įstaigų sistemos (institucinės sąrangos) optimizavimas“ ir 3.1.2 darbas „Viešojo sektoriaus įstaigų vidinių procesų optimizavimas“.

¹³ Strateginių projektų portfelį 2017-09-28 patvirtino Vyriausybės sudaryta Strateginių projektų portfelio komisija.

¹⁴ Vyriausybės 2018-02-07 nutarimas Nr. 125.

ligonių kasai, bet ir Finansų ministerijai, sudarančiai NFAR. Todėl pasiūlėme draudimo fondams įvertinti esamą valdymo struktūrą.

5. Dar vienas būdas mažinti subjektų, rengiančių atskirus ataskaitų rinkinius, skaičių yra sprendimai dėl kitų valstybės išteklių fondų, kurių sąmatas tvirtina Seimas, atskaitomybės reglamentavimo. Ankstesnėse audito ataskaitose buvome išsakę nuomonę, kad reikalavimas sudaryti atskirą Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondo metinių ataskaitų rinkinį yra perteklinis ir rekomendavome Finansų ministerijai priimti pokyčius lemiančius sprendimus. Šis fondas – tik nereikšmingas elektrinės eksploatavimo nutraukimo proceso finansavimo šaltinis. Mūsų nuomone, fondo duomenis pakaktų nurodyti Energetikos ministerijos finansinių ataskaitų rinkinyje ir toks atsiskaitymas išsamiau atspindėtų visą elektrinės eksploatavimo nutraukimo procesą. Šiai nuomonei pritaria Finansų ir Energetikos ministerijos, bet reikalingų priemonių (teisės aktų pakeitimų) įgyvendinimo terminai iš 2018 m. nukeliami į 2019 metus.
6. Ataskaitas rengiančių subjektų skaičius ir toliau turėtų būti mažinamas Vyriausybei tęsiant vykdomas viešojo sektoriaus optimizavimo iniciatyvas bei priimant sprendimus dėl fondų rengiamų ataskaitų skaičiaus. Tai supaprastintų konsolidavimo procesą, sumažintų klaidų tikimybę ir prisidėtų prie patikimos ir objektyvios finansinių ataskaitų informacijos gavimo.
7. Valstybiniai auditoriai ir savivaldybių kontrolieriai atlieka II konsolidavimo lygio VSS KFAR auditus ir dėl jų teikia audito nuomones. Audituojamų subjektų finansinėse ataskaitose kasmet nustatoma duomenų reikšmingų iškraipymų, todėl visais atvejais AAI dėl nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio (pirmasis parengtas dėl 2012 metų) teikė sąlygines nuomones.
8. Apie audito metu nustatytus dalykus informavome audituojamus subjektus, informacija dalinomės su Finansų ministerija ir savivaldybių kontrolieriais. Atsižvelgdami į audito metu gautus pastebėjimus, audituojami subjektai iki 2017 m. finansinių ataskaitų rinkinių parengimo buhalterinėje apskaitoje ištaisė 7,1 mln. Eur klaidų. Finansų ministerija rengdama valstybės ir nacionalinį finansinių ataskaitų rinkinius konsolidavimo įrašais tikslino ataskaitų duomenis.
9. Svarbu paminėti, kad rengdama 2017 m. valstybės KFAR Finansų ministerija priėmė sprendimą ir užregistravo 2 631,5 mln. Eur atidėjinį (valstybės ateinančių laikotarpių įsipareigojimas), susijusį su Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo ir giluminio atliekyno įrengimo būsimomis išlaidomis. Dėl šios priežasties reikšmingai padidėjo valstybės konsoliduotieji įsipareigojimai, kuriems dengti reikės nacionalinių finansavimo šaltinių, atitinkamai dėl didesnio veiklos deficito sumažėjo ir grynojo turto vertė. Finansų ministerija korekcijas atliko pagal Energetikos ministerijos pateiktą informaciją¹⁵, pagrindžiančią Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimui ir branduolinio kuro ir ilgaamžių radioaktyviųjų atliekų tvarkymui reikalingų lėšų poreikį. Giluminio atliekyno būsimosios išlaidos apskaičiuotos atsižvelgiant į Europos Komisijos pranešimą dėl ES direktyvos, susijusios su branduolinio kuro ir radioaktyviųjų atliekų atsakingo ir saugaus tvarkymo sistema, pažeidimo (radioaktyvios ilgaamžės atliekos privalo būti perkeltos į giluminį atliekyną). Prognozuojama, kad šio atliekyno darbams finansuoti iki 2077 m. reikės papildomų 2 520 mln. Eur. Kol kas lėšų šiems darbams finansuoti iš ES nenumatyta. Iki 2019 m. planuojama parengti teisės aktų projektus, nustatančius šių atliekų perkėlimo į giluminį atliekyną finansavimo modelį.

¹⁵ Energetikos ministerijos 2018-08-02 raštas Nr. (6.44-06)3-1442 „Dėl Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimui reikalingų lėšų pripažinimo atidėjiniu.“

1.1. Finansinėse ataskaitose yra reikšmingų duomenų iškraipymų

10. 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 lieka didelis mastas sumų, kurių teisingumo dėl įvairių priežasčių negalima buvo patvirtinti, todėl subjektams buvo teiktos sąlyginės nuomonės. Situacija iš esmės nepasikeitė ir 2017 metais. Pagal galiojančius teisės aktus parengtame NFAR išlieka sumos, kurių teisingumo negalėjome patvirtinti (1 lentelė).

1 lentelė. Nustatyti duomenų iškraipymai NFAR finansinėse ataskaitose

Eil. Nr.	Straipsniai	NFAR duomenys, mln. Eur	Išskaičiavimų suma, mln. Eur	
			Suma padidinta (+), sumažinta (-)	Suma, kurios teisingumo negalime patvirtinti
FINANSINĖS BŪKLĖS ATASKAITA				
A	ILGALAIKIS TURTAS	43 642,1	-12,5	14 852,6
B	BIOLOGINIS TURTAS	2 247,2	-	3,6
C	TRUMPALAIKIS TURTAS	7 379,8	-1	1 308,9
D	FINANSAVIMO SUMOS	5 854,7	16	168,6 ¹⁷
E	ĮSIPAREIGOJIMAI	21 909,3	-1,4	1 060,0
F	GRYNASIS TURTAS	25 619,3	-10,5	5 058,3
G	MAŽUMOS DALIS	-114,2	-	-0,6
VEIKLOS REZULTATŲ ATASKAITA				
A	PAGRINDINĖS VEIKLOS PAJAMOS	13 120,8	15,9	6 336,7
B	PAGRINDINĖS VEIKLOS SĄNAUDOS	-15 488,1	14	575,6
C	PAGRINDINĖS VEIKLOS PERVERŠIS IR DEFICITAS	-2 367,3	-0,7	
D	KITOS VEIKLOS REZULTATAS	134,6	2,3	-
E	FINANSINĖS IR INVESTICINĖS VEIKLOS REZULTATAS	-460,3	-	-
F	APSKAITOS POLITIKOS KEITIMO IR ESMINIŲ APSKAITOS KLAIDŲ TAISYMO ĮTAKA	487,6	-	-
G	GRYNASIS PERVERŠIS IR DEFICITAS PRIEŠ NUOSAVYBĖS METODO ĮTAKĄ	-2 205,4	-0,3	0,1
H	NUOSAVYBĖS METODO ĮTAKA	238,4	-0,1	-
I	GRYNASIS PERVERŠIS IR DEFICITAS	-1967,0	-	-
GRYNOJO TURTO POKYČIŲ ATASKAITA				
19	TIKROSIOS VERTĖS REZERVO LIKUTIS 2017-12-31	14 751,6	-	4 814,6
19	KITI REZERVAI	2 485,9	-	-
19	NUOSAVYBĖS METODO ĮTAKA	619,6	-	-
19	SUKAUPTAS PERVERŠIS AR DEFICITAS PRIEŠ NUOSAVYBĖS METODO ĮTAKĄ	7 762,1	-	-
19	MAŽUMOS DALIS	-114,2	-	

¹⁶ Subjektų 2017 m. finansinės būklės ataskaitose pateikti finansavimo sumų duomenys sumažėtų – 0,6 mln. Eur. Eliminavus grupės subjektų tarpusavio ūkines operacijas bei jų rezultatus NFAR finansavimo sumos nepasikeistų.

¹⁷ Subjektų 2017 m. finansinės būklės ataskaitose pateiktų apie 8 258,5 mln. Eur finansavimo sumų teisingumo negalime patvirtinti. Eliminavus grupės subjektų tarpusavio ūkines operacijas bei jų rezultatus šių NFAR finansavimo sumų, kurių teisingumo negalime patvirtinti, neliktų. Be to, 541,9 mln. Eur finansavimo sumų, kurių finansavimo šaltiniai nenurodyti, teisingumo negalėjo patvirtinti savivaldybių kontrolieriai.

Eil. Nr.	Straipsniai	NFAR duomenys, mln. Eur	Iškreipimų suma, mln. Eur	
			Suma padidinta (+), sumažinta (-)	Suma, kurios teisingumo negalime patvirtinti
AIŠKINAMASIS RAŠTAS				
	FINANSAVIMO SUMŲ SUMAŽĖJIMAS DĖL JŲ PANAUDOJIMO SAVO VEIKLAI	-	-	18
	PERDUOTOS FINANSAVIMO SUMOS KITIEMS VSS	-	-	19

Šaltinis – 2017 m. NFAR, Valstybės kontrolė

Negalėjome patvirtinti NFAR rinkinyje nurodyto 34,1 proc. ilgalaikio turto, 17,7 proc. trumpalaikio turto, 4,8 proc. įsipareigojimų, 19,7 proc. grynojo turto, 48,3 proc. pajamų ir 3,7 proc. sąnaudų sumų teisingumo.

11. Dėl savo dydžiu reikšmingiausio VSS – valstybės – 2017 m. KFAR teisingumo pareiškėme sąlyginę nuomonę (2 lentelė). To paties tipo nuomos pareiškėme ir dėl VSDF, Garantinio ir Ilgalaikio išmokų fondų finansinių ataskaitų rinkinių teisingumo, o savivaldybių kontrolieriai – dėl 45-ių savivaldybių KFAR.

2 lentelė. VSS 2017 m. finansinių ataskaitų turto duomenys ir audito išvadose pareikštos nuomonės

Konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkiniai	Subjektų skaičius	Iš viso turto ²⁰ , mln. Eur	Nuomonė ²¹ dėl konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkinio		
			2017 m.	2016 m.	2015 m.
valstybės	663	47 927,3	S	S	S
45 savivaldybių	2443	6 774	S	S – 39	S – 51
15 savivaldybių	561	1 337,7	B	B – 20 NA – 1	B – 8 NA – 1
VSDF	26	620,2	S	S	S
PSDF	12	271,1	B	B	B
Rezervinio (stabilizavimo) fondo	1	163,5	B	B	B
Garantinio fondo	1	49,1	S	S	S
Ilgalaikio darbo išmokų fondo	1	23,8	S	x	x
VĮ Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondo	1	0,4	B	B	B
Indėlių draudimo fondo	1	236,7	NA	NA	NA
Įsipareigojimų investuotojams draudimo fondo	1	2,6	NA	NA	NA
Pertvarkymo fondo	1	0,003	NA	NA	NA

Šaltinis – Valstybės kontrolė

Atkreiptinas dėmesys, kad nepakankama viešojo sektoriaus vidaus kontrolės sistema yra vienas iš veiksnių, lemiantis apskaitos klaidas, todėl praėjusio audito metu rekomendavome Finansų ministerijai parengti metodiką ar rekomendacijas, kaip subjektams atlikti vykdomos

¹⁸ Subjektų 2017 m. aiškinamuosiuose raštuose pateiktų duomenų apie 454,4 mln. Eur finansavimo sumų sumažėjimą dėl jų panaudojimo savo veiklai teisingumo negalime patvirtinti. Rengiant valstybės konsoliduotąsias ataskaitas, eliminavus šios grupės subjektų tarpusavio ūkines operacijas bei jų rezultatus, VKFAR neliktų šių sumų, kurių teisingumo negalime patvirtinti.

¹⁹ Subjektų 2017 m. aiškinamuosiuose raštuose pateiktų duomenų apie 9,8 mln. Eur perduotų finansavimo sumų kitiems VSS teisingumo negalime patvirtinti. Rengiant valstybės konsoliduotąsias ataskaitas, eliminavus šios grupės subjektų tarpusavio ūkines operacijas bei jų rezultatus, VKFAR neliktų šių sumų, kurių teisingumo negalime patvirtinti.

²⁰ Rinkinio finansinės būklės ataskaitoje nurodyta turto suma iš viso.

²¹ Santrumpos: B – besąlyginė; S – sąlyginė, NA – neauditauta.

veiklos, turto ir įsipareigojimų peržiūrą ir įsivertinti, ar tai atspindi jų finansinėse ataskaitose. Rekomendaciją ministerija planavo įgyvendinti iki 2018-09-30. Įgyvendinimas vėluoja.

Duomenų iškraipymų pobūdis valstybės konsoliduotosiose finansinėse ataskaitose

12. Reikšminga dalis duomenų apie turtą, įsipareigojimus ir pajamas vis dar yra nepatikima. Pagrindinė priežastis – neištaisyti ankstesnių auditų metu nustatyti iškraipymai apskaitoje:

- Reikšminga dalis 97,4 proc. (5 715, 1 mln. Eur) mokesčių pajamų ir 4,2 proc. (38,6 mln. Eur) pagrindinės veiklos kitų pajamų ir su jomis susijusių 18,9 proc. (1 298, 6 mln. Eur) gautinų bei 27,1 proc. (1 056, 3 mln. Eur) mokėtinų sumų valstybės KFAR yra registruojama pagal Valstybinės mokesčių inspekcijos apskaitai tvarkyti naudojamą Mokesčių apskaitos IS, kuri turi reikšmingų trūkumų²². Informacinės sistemos tobulinimo darbus planuojama baigti iki 2018 m. pabaigos.
- Nacionalinėje žemės tarnyboje patikėjimo teise valdomos 795,3 tūkst. ha laisvos valstybinės žemės vertė (13,8 mlrd. Eur) netiksli. Šiame fonde yra sklypų, kurių perleidimo fiziniams asmenims faktas neįformintas. Nėra žinoma laisvos valstybinės žemės fondo dalis, kuri turės būti perleista fizinių asmenų nuosavybėn. Rekomendavome tarnybai inventorizuoti laisvos valstybinės žemės fondą ir atlikti koregavimus apskaitoje. Tarnyba²³, siekdama surinkti duomenis apie nesudarytas sutartis, ėmėsi veiksmų ir planuoja iki 2018 m. pabaigos atlikti atitinkamus koregavimus apskaitoje.
- Nebaigtas simbolinė vertė apskaitytų kilnojamųjų (muziejinių) kultūros vertybių įvertinimo procesas. Šios vertybės finansinėse ataskaitose turi būti rodomos tikrąja verte. 2017 m. pabaigoje pagrindiniame ir pagalbiniame muziejų rinkinių fonduose buvo likę 2,3 mln. vnt. tikrąja verte neįvertintų muziejinių vertybių. Kultūros ministerija planuoja iki 2020 m. vertinimą baigti. Per 2017 m. buvo įvertinta 262,6 tūkst. vnt. šių vertybių – jų vertė padidėjo 374,9 karto.

Šio audito metu nustatėme²⁴, kad:

- Valstybės KFAR duomenys apie pajamas ir su jomis susijusias gautinas ir mokėtinas sumas yra neišsamūs, nes teismai nesivadovavo VSAFAS²⁵ ir neregistravo apskaitoje ūkinių operacijų, susijusių su žyminiu mokesčiu, mokamu už teismų atliekamus procesinius veiksmus, ir skirtomis baudų pajamomis. Todėl finansinėse ataskaitose atskleidė ne visas pajamas ir su jomis susijusias gautinas bei mokėtinas sumas. Negalėjome patvirtinti audituotų teismų finansinės būklės ataskaitose nurodytų per vienerius metus gautinų sumų, trumpalaikių įsipareigojimų, o veiklos rezultatų ataskaitoje – pagrindinės veiklos kitų pajamų duomenų, kurie konsoliduoti į valstybės KFAR, teisingumo.
- Nustatėme, kad audituoti subjektai ne visais atvejais pasirinko tinkamus apskaitos metodus, ne laiku registravo ūkines operacijas, neinventorizavo ar inventorizavo tik dalį turto ir įsipareigojimų, o inventorizuoti ilgalaikio ir trumpalaikio turto likučiai

²² Valstybinio audito ataskaita „Lietuvos Respublikos 2016 metų valstybės konsoliduotųjų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumas ir valstybės biudžeto vykdymo vertinimas“, 2017-09-29 Nr. FA-2017-P-60-5-7-1.

²³ 2018-08-28 raštas Nr. 1SD-(3179)-(4.2) „Dėl audito rezultatų“.

²⁴ Valstybinio audito ataskaita „2017 metų valstybės konsoliduotųjų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumo bei valstybės biudžeto lėšų ir turto valdymo, naudojimo, disponavimo jais teisėtumo vertinimas“, 2018-10-01 Nr. FA-2018-P-60-2-3-1.

²⁵ 10-asis VSAFAS „Kitos pajamos“.

nesutapo su apskaitos duomenimis, neteisingai apskaitė turtą ir darė kitas pavienes apskaitos klaidas.

Duomenų iškraipymų pobūdis savivaldybių konsoliduotosiose finansinėse ataskaitose

13. Reikšmingiausią nustatytų iškraipymų dalį sudarė sumos, kurių teisingumo savivaldybių kontrolieriai negalėjo patvirtinti:
 - 35-iose savivaldybėse²⁶ 932,2 mln. Eur infrastruktūros ir kitų statinių sumos teisingumo dėl neištaisytų ir naujai nustatytų klaidų vietinės reikšmės kelių ir gatvių apskaitoje:
 - Dalis vietinės reikšmės kelių ir gatvių nebuvo apskaityta. Pažymėtina, kad šio turto apskaitos problemai spęsti 2017-12-18 buvo pakeistos Inventorizacijos taisyklės²⁷ – savivaldybės turėjo palyginti apskaitoje užregistruotus vietinės reikšmės kelius ir gatves su savivaldybės tarybos patvirtintu sąrašu, išsiaiškinti neatitikimų priežastis ir, atsižvelgusios į tai, atlikti apskaitos ar sąrašo tikslinimus.
 - 23 tūkst. vnt. kelių ir gatvių užregistruoti apskaitoje simboliškai iki 1 Eur, o Vilniaus rajono savivaldybėje 1,1 tūkst. vnt. – nuline verte. Pagal VSAFAS²⁸ šie turto vienetai turi būti įvertinti ir užregistruoti tikrąja verte.
 - 22 savivaldybėse²⁹ 3,5 mln. Eur biologinio turto sumos teisingumo. Šių savivaldybių biudžetinės įstaigos nesivadovavo VSAFAS³⁰ reikalavimais ir netinkamai tvarkė biologinio turto apskaitą – neapskaitė parkų ir skverų, neapskaitė arba netinkamai apskaitė želdynus. 8-iose³¹ iš jų biologinio turto likutis lygus nuliui.
 - 5-iose savivaldybėse³² 62 mln. Eur kultūros vertybių sumos teisingumo. Subjektai kultūros vertybių neįvertino tikrąja verte.

Duomenų iškraipymų pobūdis socialinio draudimo išteklų fondų finansinėse ataskaitose

14. VSDF iš buhalterinės apskaitos duomenų, įgyvendindamas Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymo³³ ir šio fondo veiklą reglamentuojančių teisės aktų nuostatas, sudarė du ataskaitų rinkinius – konsoliduotuosius biudžeto vykdymo ir finansinių, vadovaudamasis tais pačiais buhalterinei apskaitai taikomais apskaitos principais, tačiau pateikti 2017 m. rezultatai skiriasi beveik 2 kartus: biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinyje nurodytas 106,7 mln. Eur grynasis perviršis, o finansinių ataskaitų rinkinyje – 91,3 mln. Eur

²⁶ Akmenės r., Alytaus r., Birštono, Biržų r., Kauno m., Kėdainių r., Kelmės r., Klaipėdos m., Kretingos r., Kupiškio r., Lazdijų r., Marijampolės, Mažeikių r., Molėtų r., Pakruojos r., Palangos m., Panevėžio m., Pasvalio r., Plungės r., Radviliškio r., Rietavo, Rokiškio r., Skuodo r., Šalčininkų r., Šiaulių m., Šiaulių r., Širvintų r., Švenčionių r., Telšių r., Varėnos r., Vilniaus m., Vilniaus r., Visagino, Zarasų r.

²⁷ Vyriausybės 2017-12-18 nutarimas Nr. 1045 „Dėl Vyriausybės 1999-06-03 nutarimo Nr. 719 „Dėl Inventorizacijos taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo“.

²⁸ 12-asis VSAFAS „Ilgalaikis materialusis turtas“, 25 p.

²⁹ Akmenės r., Alytaus r., Birštono, Biržų r., Kauno m., Kazlų Rūdos, Klaipėdos m., Klaipėdos r., Kretingos r., Kupiškio r., Mažeikių r., Panevėžio m., Pasvalio r., Radviliškio r., Raseinių r., Rietavo, Šalčininkų r., Švenčionių r., Tauragės r., Utenos r., Vilniaus m., Zarasų r.

³⁰ 16-asis VSAFAS „Biologinis turtas ir mineraliniai ištekliai“.

³¹ Alytaus r. savivaldybė, Birštono, Mažeikių r., Radviliškio r., Rietavo, Kazlų Rūdos, Klaipėdos r., Tauragės r.

³² Birštono, Kauno m., Pasvalio r., Tauragės r., Vilniaus m.

³³ Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas, 3 str. 2 ir 3 d.

deficitas. VSDF finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkiniai sudaryti nesilaikant Viešojo sektoriaus įstatyme nustatyto subjekto principo, nes juose pateikta ir kitų fondų, kuriuos arba jų įmokas administruoja fondo valdyba (Garantinio, Ilgalaikio darbo išmokų ir PSDF), duomenys. VSDF pajamų ir sąnaudų vertė iškraipyta dėl netinkamų apskaitos metodų ir prielaidų – VSDF pasirinkti apskaitinių įverčių – atidėjinių ir gautinų sumų nuvertėjimo – skaičiavimo metodai sumažina sąnaudas ir atitinkamai pagerina einamųjų metų rezultatą.

15. VSS finansiniai duomenys, rengiami tiek kaupimo, tiek pinigų principu, yra naudojami įvairioms analizėms atlikti ir ekonominiams sprendimams priimti. Tačiau dėl naudojamų skirtingų biudžetų ataskaitų rinkinių formų yra sunkiai suprantami vartotojams. Manome, kad to priežastis yra egzistuojanti praktika, kai VSDF ir PSDF biudžetų vykdymo ataskaitos sudaromos vadovaujantis tik šių fondų veiklą reglamentuojančiais teisės aktais, už kurių parengimą atsakinga Vyriausybė ir kuruojančios ministerijos – SADM arba SAM. Siekiant, kad biudžetų vykdymo duomenys būtų tinkamai sugrupuoti ir atskleisti teisingai ir aiškiai, Finansų ministerija galėtų labiau įtvirtinti savo kaip finansinės atskaitomybės politikos formuotojos vaidmenį, ir visa apimtimi įgyvendinti jai Vyriausybės pavestą funkciją – rengti ir tvirtinti visų viešojo sektoriaus subjektų, įskaitant SADM bei SAM valdymo sritis, finansinių ataskaitų ir biudžeto vykdymo ataskaitų formas, nurodant jų turinį. Apie minėtų fondų apskaitos problemas plačiau valstybinio audito ataskaitose³⁴.

1.2. Ataskaitų duomenys dar neišsamūs, o pateikimo terminai – nesuderinti

16. Tiek sudarant NFAR, tiek atsiskaitant už fiskalinius rodiklius ES bei siekiant geriau informuoti naudotojus apie nacionalinius duomenis ir (ar) fiskalinius apribojimus svarbu duomenų išsamumas ir tinkama jų aprėptis. Praėjusio audito metu nustatėme VSS priskyrimo valdžios instituciniam sektoriui problemą: skiriasi į KFAR įtraukiamų VSS ir statistikoje naudojamų valdžios sektoriaus subjektų aprėptis³⁵. Šio audito metu, įvertinę pagal apskaitą reglamentuojančius teisės aktus parengto NFAR duomenų informatyvumą / naudingumą, nustatėme, kad rinkinio duomenys nėra naudingi be viso valdžios sektoriaus turto ir įsipareigojimų. Apie 140 subjektų, mažesnių ar didesnių savo turtu ir įsipareigojimais³⁶, finansinių ataskaitų duomenys neatsispindi 2017 m. nacionaliniame ataskaitų rinkinyje pagal turto ir įsipareigojimų rūšis, nes nurodyta tik investicija į juos (finansinis turtas). Visuma duomenų neabejotinai darytų reikšmingą įtaką šio rinkinio balanso turto ir įsipareigojimų duomenims.

³⁴ 2018-10-01 valstybinio audito ataskaitos: Nr. FA-2018-P-60-4-8-1 „Valstybinio socialinio draudimo fondo 2017 metų konsoliduotųjų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumo bei lėšų ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo jais teisėtumo vertinimas ir Nr. FA-2018-P-60-3-7-1 „Privalomojo sveikatos draudimo fondo 2017 metų konsoliduotųjų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumo bei lėšų ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo jais teisėtumo vertinimas“.

³⁵ Viešąjį sektorių sudaro visi valdžios kontroliuojami šalies instituciniai vienetai rezidentai, o valdžios sektorių – iš privalomųjų mokėjimų finansuojami instituciniai vienetai, kurių pagrindinė veikla – ne rinkos paslaugų teikimas ir (ar) nacionalinių pajamų ir turto persikirstymas.

³⁶ Pvz.: VĮ Turto bankas – 194,8 mln. Eur turto ir 128,4 mln. Eur įsipareigojimų, VĮ Registrų centras – 30 mln. Eur turto ir 10,9 mln. Eur įsipareigojimų, VĮ „Regitra“ – 22,8 mln. Eur turto ir 0,5 mln. Eur įsipareigojimų, UAB Vilniaus vystymo kompanija – 24,7 mln. Eur turto ir 5,2 mln. Eur įsipareigojimų.

Pavyzdžiai dėl valdžios sektoriaus subjektų (nepriskiriamų VSS) įtakos turto ir įsipareigojimų duomenims

1. Valstybė apsisprendė turtą valdyti centralizuotai, centralizuoto valdytojo funkcijas pavesdama valstybės įmonei VĮ Turto bankui, kuris nepriskirtas prie VSS. Jeigu visi pastatai bus atiduoti valdyti minėtai įmonei, duomenų naudotojui analizuojant NFAR atrodys, kad valstybė neturi ilgalaikio materialaus turto (pastatų), o pagal buhalterinę apskaitą reglamentuojančius teisės aktus finansinėse ataskaitose bus nurodytas tik finansinis turtas, atitinkantis nuosavą kapitalą, nurodytą VĮ Turto bankas finansinėse ataskaitose.
2. VĮ Ignalinos atominė elektrinė buvo pateikusi informaciją aiškinamajame rašte dėl finansavimo poreikio elektrinės uždarymui, tačiau valstybė nebuvo užregistravusi įsipareigojimų (2016 m.), susijusių su įmonės uždarymu ir ši informacija nebuvo įtraukta į NFAR.
3. Vertinant fiskalinius rodiklius, valdžios sektoriaus deficitą (2011 m.) dviem procentiniais punktais padidino ne viešojo, o valdžios sektoriaus subjektas – VĮ „Indėlių ir investicijų draudimas“.

17. Pasikeitus Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymo nuostatoms³⁷, dalis pelno nesiekiančių juridinių asmenų bus priskirta viešajam sektoriui, bet viešojo ir valdžios sektoriaus subjektų aprėptys vis dar nebus tapačios. Todėl Finansų ministerijai audito metu pasiūlėme įvertinti AAI pastebėjimus ir plėsti viešojo sektoriaus subjektų aprėptį iki valdžios sektoriaus. Valdžios sektoriaus subjektų (nepriskiriamų VSS), už kuriuos atsakinga valstybė, finansinių ataskaitų (viso balanso) konsolidavimas į NFAR padėtų pačiai valstybei nepamiršti visų įsipareigojimų ir turėti naudingą informaciją apie viešųjų finansų būklę. Finansų ministerija pritarė šiam pasiūlymui³⁸.
18. Išsamios ataskaitos svarbios ir sprendimų priėmimui. Vyriausybė už veiklos rezultatus atsiskaitydama Seimui teikia veiklos ataskaitą, kurioje nėra išsamių duomenų apie valstybės finansų būklę, t. y. metiniai finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkiniai nepateikiami. Jau ne vieną kartą atkreipėme dėmesį, kad Vyriausybė atsiskaito Seimui nesuderintais terminais – per kelis kartus: veiklos ataskaitą pateikia iki kovo 31 d., finansinių ir biudžetų vykdymo ataskaitų rinkinius – iki spalio 10 d. Toks nesuderintas atsiskaitymas už lėšas, išleistas per metus, ir pasiektus rezultatus (tikslus, uždavinius, priemones) neužtikrina, kad būtų galima įvertinti, kaip panaudoti mokesčių mokėtojų pinigai. Šiuo metu, kai Vyriausybė įgyvendina AAI teiktas biudžeto valdysenos.
19. Įgyvendintos AAI rekomendacijos suvienodinti viešojo sektoriaus ir valdžios sektoriaus aprėptį, gerinti teikiamų finansinių ataskaitų duomenų išsamumą bei teisingumą, persvarstyti ataskaitų pateikimo terminus leistų turėti tokias finansines ataskaitas, kurios būtų naudingos vertinant viešųjų finansų būklę, priimant tiek valstybės, tiek savivaldybių valdymo ir (ar) veiklos sprendimus.

³⁷ 2018-05-24 įstatymo Nr. XIII-1176 redakcija.

³⁸ Finansų ministerijos 2018-08-23 raštas Nr. 6K-1804513.

2. VALSTYBĖS SKOLOS IR JOS VALDYMO VERTINIMAS

21. Valstybės skolą 2017-12-31 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 – 16 631,7 mln. Eur (39,7 proc. BVP).
22. Spartus 2017 m. ekonomikos augimas teigiamai veikė valdžios sektoriaus skolos dinamiką (3 lentelė). Palyginus su 2016 m., ji sumažėjo 0,4 proc. punkto nuo BVP. Valstybės skola padidėjo 1 118 mln. Eur dėl lėšų kaupimo ateinančių metų euroobligacijų emisijos išpirkimui. Atkreiptinas dėmesys, kad VSDF skolos likutis pagal paskolų sutartis su valstybės išdu 2017 m. pabaigoje sudarė 3 682,3 mln. Eur ir nuo 2018 m. perduota centrinės valdžios sektoriui³⁹. Šis perdavimas neturi įtakos konsoliduotosios valstybės skolos dydžiui.

3 lentelė. Valdžios sektoriaus deficitas ir skola

Rodiklis	2017		2016		2015	
	mln. Eur	% su BVP	mln. Eur	% su BVP	mln. Eur	% su BVP
Valdžios sektoriaus deficitas (-) / perteklius (+)	252,6	0,6	103,0	0,3	-91,6	-0,2
Centrinė valdžia	-34,7	-0,1	-104,6	-0,2	-213,2	-0,5
Vietos valdžia	86,7	0,2	191,8	0,5	122,4	0,3
Socialinės apsaugos fondai	200,6	0,5	15,8	0,0	-0,8	0,0
Valdžios sektoriaus bendroji skola (nominali vertė laikotarpio pabaigoje)	16 631,7	39,7	15 513,7	40,1	15 939,5	42,6

Šaltinis – Lietuvos statistikos departamentas

23. Dar kartą norime atkreipti dėmesį, kad skolos kriterijus – 60 proc. nuo BVP – yra bendras visoms Europos Sąjungos šalims narėms, neatsižvelgiant į jų ekonomikos dydį ir atvirumą. Šiuo metu valstybės skola nesiekia 40 proc. BVP, bet skaičiavimų, koks skolos lygis yra tvarus Lietuvos valdžios sektoriaus finansams, iki šiol nėra atliktas.

2.1. Atsiskaitymas už valstybės skolos valdymą reikšmingai nesikeitė

24. Skolinantis valstybės vardu Vyriausybei atstovauja Finansų ministerija, kuri už rezultatus atsiskaito Vyriausybei, Seimui ir visuomenei⁴⁰. Pagal Valstybės skolos įstatymą ministerija ne vėliau kaip iki spalio 1 d. teikia Vyriausybei informaciją apie valstybės skolą kartu su NFAR. Pastaroji, pritarusi rinkiniams, ne vėliau kaip iki spalio 10 d. juos pateikia Seimui.
25. Įvertinę Finansų ministerijos informaciją⁴¹ apie 2017 m. valstybės skolą ir atsižvelgę į audito metu surinktus įrodymus, galime teigti, kad kaip ir 2016 metais buvo laikomasi

³⁹ 2018 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas, 14 str.

⁴⁰ Valstybės skolos įstatymas, 12 str.

⁴¹ Informacija apie 2017 m. valstybės skolą pateikta kartu su 2017 m. nacionaliniu finansinių ataskaitų rinkiniu; Finansų ministerijos 2017-07-05 raštas Nr. (9-0303)-6K „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2015-2017 metų skolinimosi ir skolos valdymo gairių apraše numatytų uždavinių įgyvendinimo“; metinis leidinys „Valstybės skola 2017“.

gairėse⁴² nustatytos valstybės finansų skolinimosi ir skolos valdymo srities politikos, nenukrypstant nuo suplanuotų uždavinių. Tačiau kaip ir praėjusiais metais atsiskaitymas už skolinimosi ir skolos valdymo uždavinius išliko formalus – orientuotas į faktus, o ne į priežasčių, galimų pasekmių ir naujų kryptių analizę.

Atsiskaitymo už 2017 m. skolinimosi ir skolos valdymo uždavinių įgyvendinimą trūkumai

1. 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). Vyriausybė informuota apie analizės rezultatus ir iš dalies nurodytos priežastys, kad rizikos priedų svyravimo diapazonui įtaką darė leidžiamų VVP trukmės veiksniai – istoriškai vidaus rinkoje patrauklesni išlieka trumpesnės trukmės VVP, nes rizikos priedai ilgesnės trukmės VVP virš lyginamosios obligacijos dažniausiai yra didesni. Tačiau informacija apie ne mažiau svarbius išorės veiksnius, veikiančius visą Europos rinką, nedetalizuota.
 2. Taikyti perfinansavimo rizikos valdymo priemonės išperkant didelės apimties (1 mlrd. Eur ekvivalento ir didesnes) euroobligacijų emisijas 2015, 2016 ir 2018 metais, tokias kaip: priešlaikinis euroobligacijų išpirkimas; VVP keitimas; išankstinis piniginių išteklių kaupimas ir kt. (3 uždavinys). Vyriausybė informuota, kad ruošiantis išankstiniam lešų kaupimui 1 400 mln. Eur euroobligacijų emisijos išpirkimui 2018 m. pradžioje, Finansų ministerija 2017 metais supirko ir anulavo 70,2 mln. Eur šios emisijos bei išleido naujas 10 ir 30 metų trukmės euroobligacijų 1 850 mln. Eur vertės emisijas. Neatskleista informacija, kad šios lėšos buvo panaudotos ne tik perfinansavimui, bet ir piniginių srautų subalansavimui.
 3. Numatyta gerinant valstybės išdo finansinio turto likvidumą pritraukti kuo didesnę valdžios sektoriui priskiriamų subjektų laikinai nenaudojamų piniginių išteklių dalį į valstybės išdą (6 uždavinys). Vyriausybei kaip ir pernai neatskleista informacija, kad šis uždavinys buvo neįgyvendintas ir natskleistos neįgyvendinimo priežastys, šis uždavinys buvo perkeltas į naujo laikotarpio valstybės finansų skolinimosi ir skolos valdymo srities politiką.
26. Siekiant tobulinti formalų atsiskaitymą už vykdomos skolinimosi ir skolos valdymo politikos rezultatus, pernai rekomendavome Finansų ministerijai atskleisti skolos valdymo sprendimų priėmimui svarbią informaciją (esamas problemas, įžvelgiamas rizikas, priežastis ir priemones joms valdyti), kad ji būtų informatyvi ir naudinga. Rekomendacija neįgyvendinta. Įvertinti ir atskleisti 2015–2017 m. laikotarpio svarbią informaciją ministerija planavo⁴³ naujo vidutinio laikotarpio valstybės finansų skolinimosi ir skolos valdymo srities strateginiame dokumente – gairėse, bet buvo priimtas sprendimas jų nerengti. Vyriausybės skolinimosi ir skolos valdymo tikslas ir tikslui siekti užsibrėžti uždaviniai ir kriterijai, kuriais remiantis uždaviniai laikomi įgyvendintais, buvo nustatyti Lietuvos stabilumo 2017 m. programoje⁴⁴, kuri rengiama vadovaujantis Europos Parlamento ir Tarybos reglamentais.
27. Įvertinę Stabilumo programą⁴⁵ matome, kad svarbios informacijos vertinimo apie išorės veiksnius, veikiančius Europos finansų rinką, skolos valdymo problemas ir jos valdymo rizikos rodiklių pokyčius, neįgyvendintus valdymo uždavinius nėra. Pernai audito metu atkreipėme dėmesį, kad iš esmės keisti skolinimosi ar skolos valdymo principų nebuvo ketinta, tačiau tinkamas dėmesys strateginių dokumentų rengimui, atsižvelgiant į ankstesnio laikotarpio nustatytų uždavinių vykdymą ir jų rezultatus lėmusius veiksnius, būtų tvirtas pagrindas viešųjų finansų tvarumui užtikrinti. Nustatyta, kad 2018–2021 m. laikotarpio skolinimosi ir skolos valdymo uždaviniai, siekiant užtikrinti valstybės išlaidų finansavimą ir prisiimtų įsipareigojimų

⁴² Vyriausybės 2014–12–15 nutarimas Nr. 1437 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2015–2017 metų skolinimosi ir skolos valdymo gairių patvirtinimo“.

⁴³ Valstybinio audito ataskaita „2016 metų nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio ir valstybės skolos vertinimas“, 2017-09-29 Nr. FA-2017-P-60-6-8-1.

⁴⁴ Lietuvos stabilumo 2018 metų programa. Valdžios sektoriaus skola ir jos projekcijos.

⁴⁵ Ten pat.

vykdymą skolintomis lėšomis kuo mažesnėmis sąnaudomis ir priimtina rizika vidutiniu laikotarpiu, ir jų vertinimo kriterijai iš esmės nepasikeitė, o kai kuriais atvejais jų nėra.

28. Atkreipiame dėmesį, kad, perkėlus skolinimosi ir skolos valdymo politiką į Stabilumo programą, Finansų ministerijai neliko prievolės atsiskaityti Vyriausybei už skolinimosi ir skolos valdymo uždavinių įgyvendinimą. Manome, kad atsiskaitymas yra reikalingas. Finansų ministerija turėtų apsvarstyti, kaip bus atsiskaitoma už šią politiką. Svarbu ne tik parengti informaciją apie skolinimosi ir skolos valdymo faktinius duomenis, bet atlikti jų vertinimą, atskleidžiant pokyčių priežastis ir jų poveikį. Informacija turi būti išsami, informatyvi ir naudinga.

Ne visi naudoti duomenų šaltiniai skolai apskaičiuoti yra tinkami

29. Ne vieneri metai pasisakome, kad dalis valstybės skolai apskaičiuoti naudojamų duomenų šaltinių yra nepatikimi. Valdžios sektoriaus skolos rodiklių apskaičiavimo ir jų pateikimo vartotojams funkcijos nuo 2017 m. priskirtos⁴⁶ Lietuvos statistikos departamentui. Siekiant išvengti duomenų dubliavimo, nepateikimo ir kitų galimų klaidų, pernai rekomendavome Finansų ministerijai išanalizuoti departamento valstybės skolai apskaičiuoti naudojamus duomenų šaltinius. Ministerija įsipareigojo iki 2018-06-30 juos įvertinti ir, esant būtinumui, teikti papildomai parengtus duomenis. Rekomendaciją įgyvendinti vėluojama. Todėl departamentas vėl susidūrė su ta pačia problema – apskaičiuotus 2017-12-31 valstybės skolos duomenis turės patikslinti dėl savivaldybių skolinių ir valdžios sektoriaus subjektų finansinės nuomos (lizingo) įsipareigojimų.
30. Lietuvos statistikos departamentas kaip vieną iš duomenų šaltinių naudojo Lietuvos banko duomenis⁴⁷ apie valdžios sektoriaus subjektų neįvykdytų įsipareigojimų grąžinti kreditoriams (pinigų finansų įstaigoms⁴⁸) lėšas pasirašant paskolų sutartis, finansinės nuomos (lizingo) sutartis ir kitus įsipareigojamuosius skolos dokumentus, likučius. Duomenų šaltinis neapima visų valdžios sektoriaus subjektų įsipareigojimų ne tik dėl jam sudaryti naudojamų statistinių metodų, bet ir dėl to, jog dalis sandorių sudaromi su kitais nei pinigų finansų įstaigos ūkio subjektais. Todėl departamentas papildomai vertino 2017-12-31 savivaldybių skolinių įsipareigojimų ataskaitos bei biudžetinių įstaigų finansinės nuomos (lizingo) ir pirkimo išsimokėtinai⁴⁹ duomenis, kurie nebuvo detalizuoti pagal kreditorius, ir darė prielaidas, ar įsipareigojimus priskirti valdžios sektoriaus skolai. Pažymėtina, kad turimi finansinės nuomos (lizingo) ir pirkimo išsimokėtinai duomenys taip pat nebuvo išsamūs ir dėl kitos priežasties – duomenis privalo pateikti ne visi valdžios sektoriui priskirti subjektai.
31. Savivaldybių skolinių įsipareigojimų ataskaitos paskirtis yra atskleisti visą informaciją apie savivaldybių skolinimąsi, todėl joje turi būti pateikti visų įsipareigojimų duomenys. Ne kartą pabrėžėme, kad būtina suformuoti aiškią ir viešą nuomonę, kokie įsipareigojimai savo turiniu priskirtini skoliniam (įsipareigojimų požymiai ir (ar) kriterijai), kad būtina ugdyti vietos valdžios sąmoningumą, prisiimant tokius įsipareigojimus ir pateikiant informaciją apie

⁴⁶ Vyriausybės nutarimai: 1997-06-02 Nr. 537 „Dėl Tarptautinio valiutos fondo duomenų platinimo specialiųjų standartų taikymo Lietuvoje“ (su vėlesniais pakeitimais); 2001-05-16 Nr. 569 „Dėl Lietuvos Respublikos makroekonominės ir su ja susijusios statistikos rengimo“ (su vėlesniais pakeitimais).

⁴⁷ Lietuvos Respublikos pinigų finansų įstaigų (Lietuvos komercinių bankų ir užsienio bankų filialų, kredito unijų duomenys) balansas ir pinigų statistikos duomenys.

⁴⁸ Bankai, indėlių bendrovės, kredito įstaigos, pinigų rinkos fondai.

⁴⁹ Biudžetinės įstaigos turi prievolę pildyti ir pateikti Lietuvos Statistikos departamentui investicijų statistines ataskaitas KS-02.

juos ataskaitose. Ankstesnių auditų⁵⁰ metu Finansų ministerijai rekomendavome imtis priemonių, kad į valstybės skolą būtų įtraukti visi savivaldybių įsipareigojimai. Ministerija 2018 metais pateikė Vyriausybei Savivaldybių skolinimosi taisyklių⁵¹ pakeitimo projektą: siūlė atsisakyti baigtinio skolinių įsipareigojimų sąrašo ir pavesti Statistikos departamentui konsultavimo funkciją dėl įsipareigojimų, darančių įtaką valstybės skolai atskleidimo, tačiau Vyriausybė jo nepatvirtino. Rekomendacija iki šiol neįgyvendinta⁵². Primename, kad užtrukęs sprendimų ieškojimas ir nesant aiškumo, kokie įsipareigojimai pagal kitus įsipareigojamuosius skolos dokumentus savo turiniu priskirtini skoliniams (pvz.: turto nuomos įsipareigojimai savo turiniu priskirtini finansinei nuomai (lizingui), įsipareigojimai pagal ilgalaikės rangos ir priežiūros sutartis ir kt.) gali turėti neigiamos įtakos valdžios sektoriaus skolos dydžiui, nes tokių sandorių mastas nėra žinomas⁵³.

32. Audito metu nustatėme⁵⁴, kad įstaigos sudarė skolinių įsipareigojimų sandorius, nors tai daryti draudžia įstatymas⁵⁵ – jos savo vardu negalėjo skolintis lėšų, prisiimti jokių skolinių įsipareigojimų. Finansinės nuomos (lizingo) įsipareigojimai didina valstybės skolą, todėl įstatymo reikalavimų, ribojančių tam tikrų subjektų teisę skolintis, nesilaikymas daro neigiamą įtaką skolos dydžio valdymui. Biudžetinės įstaigos kaip pagrindinę tokių sandorių sudarymo ir įsipareigojimų prisiėmimo priežastį įvardija nepakankamą finansavimą iš biudžeto. Finansų ministerija, metodškai vadovaujanti apskaitai bei biudžetų sudarymui ir vykdymui, turėtų skatinti biudžetines įstaigas, planuojant finansavimo poreikį, vertinti turto įsigijimo alternatyvas, atkreipti dėmesį į finansinės nuomos (lizingo) sandorių ekonominio naudingumo vertinimą ir teisės aktais nustatytą apribojimų, prisiimant skolinius įsipareigojimus, laikymąsi. Manome, kad šis klausimas turėtų būti sprendžiamas kartu su šiuo metu vykdoma strateginio planavimo ir biudžeto sistemos pertvarka.
33. Atsižvelgiant į audito metu nustatytus dalykus Lietuvos statistikos departamentui rekomendavome patikslinti apskaičiuotą valstybės skolos 2017-12-31 dydį. Jo teigimu⁵⁶ skola bus patikslinta dėl biudžetinių įstaigų prisiimtų finansinės nuomos (lizingo) įsipareigojimų ir savivaldybių prisiimtų skolinių įsipareigojimų.

2.2. Lėšų poreikis valstybės piniginių išteklių valdymui didėjo

34. Audito metu nenustatėme esminių valstybės piniginių išteklių valdymo sprendimų pokyčių. 2017 metais situacija, palyginti su praėjusiais nesikeitė: vėl stebimas valstybės išdo likvidumo padidėjimas – sąskaitose grynųjų pinigų likučiai tam tikrais laikotarpiais siekė apie 3 mlrd. Eur. Atkreiptinas dėmesys, kad valstybės piniginiai ištekliai laikomi Lietuvos banke, o už jų laikymą mokamos palūkanos. 2017 metais valstybės išdo piniginių išteklių saugojimo išlaidos per metus sudarė 5,8 mln. Eur ir, palyginus su 2016 metais,

⁵⁰ Valstybinio audito 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.

⁵¹ Vyriausybės 2004-03-26 nutarimas Nr. 345 „Dėl Savivaldybių skolinimosi taisyklių patvirtinimo“.

⁵² Rekomendacijos ir priemonių joms įgyvendinti terminas baigėsi 2017-06-30.

⁵³ Valstybinio audito 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.

⁵⁴ Valstybinio audito ataskaita „2017 metų valstybės konsoliduotųjų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumo bei valstybės biudžeto lėšų ir turto valdymo, naudojimo, disponavimo jais teisėtumo vertinimas“, 2018-10-01 Nr. FA-2018-P-60-2-3-1.

⁵⁵ Biudžeto sandaros įstatymas, 10¹ str. (10 str. 4 d. pagal redakciją, galiojusią iki 2018-01-01).

⁵⁶ Lietuvos statistikos departamento 2018-08-29 raštas Nr. SD-619.

padidėjo beveik 2 kartus. 2017 metais stebima ir valstybės skolos valdymo sąnaudų, palyginus su 2016 metais, didėjimo tendencija (4 lentelė).

4 lentelė. Sąnaudų pokyčiai

Sąnaudų pokyčiai	2017	2016	2015
Valstybės išdo piniginių išteklių saugojimo sąnaudos	5,8 ⁵⁷	2,8	0,9
Kitų piniginių išteklių saugojimo sąnaudos	0,6	0,2	0,1
Valstybės skolos valdymo sąnaudos	534,4	528,9	583,9
Šaltinis – Valstybės kontrolė			

Taigi, laukiant valstybės piniginių išteklių valdymo pokyčių, nėra teigiamo finansinio poveikio biudžetui.

35. Praėjusio audito metu turėjome pastebėjimų, kad valstybės biudžeto sąnaudų augimą lėmė didesni banko sąskaitose laikomų valstybės piniginių išteklių likučiai. Siekiant optimizuoti valstybės piniginių išteklių likučius, Finansų ministerijai rekomendavome imtis priemonių gerinti šių išteklių srautų prognozių tikslumą, skatinti ir ugdyti atsakingumą subjektų, teikiančių duomenis šių prognozių rengimui. Ministerija įsipareigojo iki 2018-06-30 atlikti asignavimų valdytojų prognozavimo rezultatų analizę ir atnaujinti rekomendacijas dėl prognozavimo, kontrolės, stebėsenos ir vertinimo. Rekomendaciją įgyvendinti vėluojama. Ministerija teigia, kad sklandų atitinkamų įstaigų prognozavimo procesą užtikrins nuo 2018 m. liepos mėn. pradėjęs veikti Nacionalinis bendrųjų funkcijų centras. Manome, kad tik pradėjęs veiklą centras gali dalyvauti šiame procese, tačiau ministerija turi atlikti viso pajamų ir išlaidų planavimo proceso analizę ir galimų rizikų vertinimą. Todėl, siekiant užtikrinti sklandų kompleksiską atitinkamų piniginių srautų planavimo procesą, ministerija turi parengti rekomendacijas įstaigoms, tarp jų ir šiam centrui.
36. Finansų ministerijai rekomendavome lanksčiau taikyti įvairias laikinai laisvų piniginių išteklių investavimo strategijas, atsižvelgiant į tai, kad nustatytas⁵⁸ draudimas investuoti, kai investicijai taikytina palūkanų norma yra mažesnė už nulį, apribojo galimybes sumažinti už valstybės piniginių išteklių laikymą Lietuvos banko sąskaitose patiriamas išlaidas. 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. Vadovaujantis Valstybės išdo įstatymu, Finansų ministerija turi teisę laikinai laisvus⁵⁹ valstybės piniginius išteklius investuoti finansų ministro nustatyta tvarka, laikydamasi šiame įstatyme nustatytų sąlygų ir investavimo priemonių pasirinkimui taikomų kriterijų (investuotų lėšų saugumas, likvidumas, metinis pelningumas, komisinio užmokesčio ar kitų išlaidų dydis). Priimti išteklių laikymo ir investavimo sprendimai 2017 metais, kaip ir 2016 metais, nepasikeitė ir buvo paremti saugumu, kaip pagrindiniu kriterijumi pasirenkant investavimo priemonę⁶⁰. Ministerija įsipareigojo⁶¹ peržiūrėti ir patikslinti

⁵⁷ Nuo 2017-05-01 laikinai laisvoms ES ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšoms Lietuvos bankas taikė neigiamą palūkanų normą. Jos sudarė apie 10 proc. piniginių išteklių saugojimo sąnaudų.

⁵⁸ Valstybės piniginių išteklių valdymo taisyklės, patvirtintos finansų ministro 2012-12-07 įsakymu Nr. 1K-417.

⁵⁹ Laikinai nenaudojamus asignavimus finansuoti, valstybės pinigų fondų veiklai ir visiems valstybės turiniams įsipareigojimams vykdyti.

⁶⁰ Saugiausiomis pagal emitento tipą prioriteto tvarka laikomos centrinių bankų pinigų rinkos priemonės.

⁶¹ Iki 2018-03-31 valstybinio audito ataskaita „2016 metų nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio ir valstybės skolos vertinimas“, 2017-09-29 Nr. FA-2017-P-60-6-8-1.

Valstybės išdo vidaus tvarką reglamentuojančius teisės aktus, susijusius su investavimo sprendimais. Ministerija informavo, kad šiuo metu rengiami teisės aktų projektai. Rekomendaciją įgyvendinti vėluojama.

37. Finansų ministerijai rekomendavome⁶² sukurti vidaus kontrolės priemones, užtikrinančias sistemingą turimų skolinių priemonių ir jų alternatyvų vertinimą. Ministerija patikslino vidaus teisės aktus⁶³ ir atsižvelgiant į pokyčius finansų rinkoje planavo bent du kartus į metus atlikti tokius vertinimus. Šio audito metu nustatėme, kad skolinimosi alternatyvų (refinansavimo) vertinimas ministerijoje nuo 2017 m. kovo mėn. neatliekamas, nes nebuvo užtikrintas veiklos procesų tęstinumas dėl darbuotojų kaitos.

2.3. Tokiais tempais fiskalinis rezervas iki 2021 m. nebus sukauptas

38. Valstybės kontrolė yra pasisakiusi, kad sunkmečiu valstybės finansų stabilumas nebus užtikrintas esamo dydžio finansiniu rezervu, todėl Vyriausybė valstybės finansiniam stabilumui palaikyti turėtų ieškoti papildomų tvarių Rezervinio (stabilizavimo) fondo finansavimo šaltinių. Nepriklausoma fiskalinė institucija ne kartą konstatavo, kad turi būti įvertintas ir teisės aktuose nustatytas tiek grėsmės Lietuvos valstybės finansų tvarumui nekeliantis skolos lygis, tiek ir siektina fiskalinė erdvė, kad būtina apsispręsti, kokio dydžio minimalų fiskalinį rezervą Lietuva turi sukaupti ir (ar) kiek ciklinių pajamų skirti skolai mažinti. Atlikusi Lietuvos stabilumo 2018 m. programos vertinimą⁶⁴, taip pat 2018 m. birželio mėn. paskelbtose Europos fiskalinės politikos monitoriaus⁶⁵ įžvalgose fiskalinė institucija pabrėžė, kad Lietuvos fiskalinė politika nekeičia ir išlaikys prociklinę skatinimo kryptį: gerais laikais nėra formuojama pakankama erdvė tam, kad verslo ūkio ciklo nuosmukio metu būtų galima vykdyti anticiklinį skatinimą. Fiskalinių rezervų kaupimas Lietuvos stabilumo 2018 m. programoje⁶⁶ įvardijamas kaip vienas svarbiausių viešųjų finansų politikos vidutinio laikotarpio tikslų. Valdžios sektoriui priskiriamų subsektorių biudžetų perteklių numatoma sukaupti skirtinguose fonduose: Rezerviniame (stabilizavimo) – 1 proc. BVP, Valstybinio socialinio draudimo rezerviniame – 0,7 proc. BVP, Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto rezerve – 0,3 proc. BVP. 2021 m. pabaigoje šiuose fonduose valstybė turėtų būti sukaupusi 2 proc. BVP dydžio fiskalinį rezervą.
39. Rezerviniame (stabilumo) fonde nuo 2016 m. kaupiamos lėšos didėja nereikšmingai ir 2017 m. pabaigoje sudarė tik 163 mln. Eur (0,4 proc. BVP). Planuojama, kad 2018 m. pajamos iš dividendų ir atitinkamai fondo įplaukos, turėtų išaugti, nes, pasikeitus teisės aktams⁶⁷, valstybės įmonių ir valstybės valdomų įmonių pelno įmokos į biudžetą yra susietos su jų nuosavo kapitalo grąžos rodikliu. Rezerviniame (stabilizavimo) fonde 2018 m. pabaigoje numatyta sukaupti 284 mln. Eur (0,6 proc. BVP), t. y. 0,2 proc. punkto daugiau nei 2017 m.

⁶² Valstybinio audito 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.

⁶³ Finansų ministro 2012-12-07 įsakymas Nr. 1K-417 „Dėl su Lietuvos Respublikos Vyriausybės skolinimosi valstybės vardu ir skolinantis priimtų įsipareigojimų bei valstybės piniginių išteklių valdymo susijusių teisės aktų patvirtinimo ir komisijų sudarymo“.

⁶⁴ 2018-05-04 ataskaita Nr. BP-3 „Lietuvos stabilumo 2018 metų programos vertinimas“.

⁶⁵ Europos fiskalinės politikos monitorius – tai ES nepriklausomas fiskalines institucijas jungiančio tinklo iniciatyva. Šios institucijos savo atliktų vertinimų pagrindu prisideda prie ES ir pasaulyje vykstančių diskusijų dėl fiskalinės raidos. Europos fiskalinės politikos monitorių vienu metu publikuoja 24-ių ES valstybių fiskalinės institucijos.

⁶⁶ Lietuvos 2018 m. stabilumo programa, 2018-04-25 Nr. 387.

⁶⁷ Valstybės ir savivaldybės įmonių įstatymo 2017-10-19 redakcija Nr. XIII-701, Vyriausybės 2016-08-11 nutarimas Nr. 786 „Dėl dividendų už valstybei nuosavybės teise priklausančias bendrovių akcijas ir valstybės įmonių pelno įmokų“ pakeitimo“.

pabaigoje. Pernai teikėme pastabas, kad Vyriausybė turėtų ieškoti papildomų šio fondo finansavimo šaltinių.

40. Prasidėjus ekonominei krizei 2008 metais, nebuvo sukaupta pakankamai Socialinio draudimo rezervinio fondo lėšų, kurios tuo metu buvo labai reikalingos tiek pensijoms, tiek kitoms socialinio draudimo išmokoms. VSDF biudžeto deficitas augo. Priimti socialinį modelį įgyvendinantys įstatymai, kaip pagalbos priemonė kitos ekonominės krizės šalyje atveju, numatė Socialinio draudimo rezervinio fondo sukūrimą, kurį pradėti kaupti buvo tikimasi 2017 metais, bet lėšų nesukaupta.
41. Nuo 2016 m. įsigaliojus Sveikatos draudimo įstatymo pakeitimams⁶⁸, PSDF biudžeto rezervas išskirtas į dvi lėšų dalis – pagrindinę ir rizikos valdymo. Pagrindinę lėšų dalį sudaro 1,5 proc. einamųjų biudžetinių metų PSDF biudžeto pajamų sumos, patvirtintos tų metų rodiklių patvirtinimo įstatymu. Ji naudojama išlaidoms, susidariusioms dėl ekstremaliosios situacijos, taip pat pajamų trūkumui kompensuoti, kai nesurenkama 1/12 ir daugiau planuotų fondo biudžeto pajamų ir neužtenka kasos apyvartos lėšų. Rizikos valdymo lėšų dalį sudaro likusios fondo biudžeto rezervo lėšos, kurios naudojamos pajamoms ir išlaidoms subalansuoti, privalomojo sveikatos draudimo paslaugų išlaidoms kompensuoti, pajamų trūkumui padengti, todėl kyla abejonių, ar šią rezervo dalį galima laikyti fiskaliniu rezervu. PSDF biudžeto rezerve 2018 m. pradžioje sukaupta 180,2 mln. Eur, tarp jų rizikos valdymo dalis – 153,7 mln. Eur, tuo tarpu pagrindinė dalis, kurią galima būtų vadinti fiskaliniu rezervu, sudarė tik 26,5 mln. Eur, t. y. 0,06 proc. BVP.

⁶⁸ Sveikatos draudimo įstatymas, 22, 23 str.

REKOMENDACIJŲ ĮGYVENDINIMO PLANAS

Rekomendacijos eilės numeris ataskaitoje	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / Priemonės / Komentarai*	Rekomendacijos įgyvendinimo ir informavimo apie įgyvendinimą data*
1.	Siekiant, kad nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio duomenys galėtų būti naudojami biudžetams planuoti, fiskaliniams, ekonominiams rodikliams skaičiuoti ir pan., praplėsti dabar konsoliduojamų viešojo sektoriaus subjektų aprėptį iki valdžios sektoriaus.	Finansų ministerija	1. Atlikti: <ul style="list-style-type: none"> nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio apimties ir turinio analizę, siekiant įvertinti informacijos naudingumą sprendimų priėmimui ir tvirtinimo procedūros Seime tikslingumą; viešojo sektoriaus subjektams nepriskiriamų valdžios sektoriaus subjektų finansinių ataskaitų ir pagal Viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės standartus rengiamų finansinių ataskaitų palyginamumo analizę, nustatant šių ataskaitų sudarymo skirtumus. 2. Identifikuoti rekomendacijos įgyvendinimo alternatyvas ir atlikus analizę pasirinkti mažiausiai išteklių reikalaujančią alternatyvą. 3. Pagal pasirinktą alternatyvą pateikti siūlymus keisti teisės aktus, įvertinant pakeitimų įgyvendinimui reikalingą laiką ir nustatant atitinkamą įsigaliojimo datą.	2021 m. I ketv. 2021 m. II ketv. 2021 m. III ketv. 2021 m. IV ketv.
2.	Siekiant, kad Vyriausybė, atsiskaitydama Seimui už veiklos rezultatus, kartu pateiktų ir konsoliduotųjų ataskaitų rinkinius, būtina suderinti atsiskaitymo terminus.	Finansų ministerija	1. Peržiūrėti konsoliduotųjų ataskaitų rengimo procedūras ir jų terminus, siekiant nustatyti trumpiausią įmanomą valstybės bei išteklių fondų konsoliduotųjų ataskaitų parengimo terminą. 2. Parengti su valstybės bei išteklių fondų konsoliduotųjų ataskaitų rinkinio ir Vyriausybės rengiamos veiklos ataskaitos pateikimo Seimui terminais susijusių teisės aktų pakeitimų projektus.	2018 m. IV ketv. 2019 m. IV ketv.
3.	Siekiant, kad visų valstybėje įsteigtų fondų ataskaitų rinkiniai būtų aiškūs, palyginami, o Finansų ministerija galėtų įgyvendinti savo kaip finansinės atskaitomybės politikos formuotojos vaidmenį, patikslinti teisės aktus taip, kad juose pareiga parengti finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų formas ir jų turinį būtų pavesta Finansų ministerijai, nepriklausomai nuo to, kad fondas priklauso kitai, nei Finansų ministerijos, valdymo sričiai.	Finansų ministerija	1. Dalyvauti išteklių fondų sudaromose darbo grupėse dėl šių fondų apskaitos ir atskaitomybės optimizavimo, koordinuoti išteklių fondų atliekamą finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų turinio ir formos analizę, įvertinant jų naudingumą sprendimų priėmimui ir turinio pokyčių poreikius. 2. Atsižvelgiant į analizės rezultatus identifikuoti rekomendacijos įgyvendinimo alternatyvas ir, pasirinkus rekomendacijos įgyvendinimo būdą, teikti pasiūlymus keisti teisės aktus.	2019 m. IV ketv. 2020 m. II ketv.

* – priemonės ir terminus rekomendacijoms įgyvendinti pateikė Lietuvos Respublikos finansų ministerija.

Atstovas ryšiams, atsakingas už Valstybės kontrolės informavimą apie rekomendacijų įgyvendinimą plane nustatytais terminais:

Atskaitomybės, audito, turto vertinimo ir nemokumo politikos departamento direktorė, Ingrida Muckutė, tel. (85) 239 0164, el. paštas ingrida.muckute@finmin.lt

Valstybės kontrolierius



Arūnas Dulkys

PRIEDAI

Valstybinio audito ataskaitos
„2017 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).

ES – Europos Sąjunga.

IS – informacinė sistema.

KFAR – konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkinys.

NFAR – 2017 metų nacionalinis finansinių ataskaitų rinkinys.

NŽT – Nacionalinė žemės tarnyba.

PSDF – Privalomojo sveikatos draudimo fondas.

SAM – Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija.

SADM – Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija.

VĮ – valstybės įmonė.

VLK – Valstybinė ligonių kasa.

VMI – Valstybinė mokesčių inspekcija prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos.

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.

Kaupimo principas – ūkinės operacijos ir ūkiniai įvykiai viešojo sektoriaus subjekto apskaitoje registruojami tada, kai jie įvyksta, ir pateikiami tų ataskaitinių laikotarpių finansinėse ataskaitose. Pajamos registruojamos tada, kai jos uždirbamos, o sąnaudos – tada, kai jos patiriamos, neatsižvelgiant į pinigų gavimą ar išmokėjimą⁶⁹.

Pinigų principas – viešojo sektoriaus subjekto išlaidos pripažįstamos tada, kai išmokami pinigai, o pajamos pripažįstamos tada, kai gaunami pinigai⁷⁰.

⁶⁹ Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas, 9 str.

⁷⁰ Ten pat, 14 str.

Audito apimtis ir metodai

Audito tikslas:

- įvertinti 2017 m. nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio duomenis ir pareikšti nepriklausomą nuomonę;
- įvertinti 2017 m. valstybės skolos duomenis ir jos valdymą atsižvelgiantose audituoti srityse.

Audituotos konsoliduotosios finansinės ataskaitos:

- 2017 m. nacionalinis finansinių ataskaitų rinkinys: finansinės būklės, veiklos rezultatų, pinigų srautų ir grynojo turto pokyčių ataskaitos bei finansinių ataskaitų aiškinamasis raštas, parengti pagal 2017-12-31 duomenis.

NFAR ir valstybės skolos apimtis:

- Audituotą 2017 m. nacionalinis 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 ir Pertvarkymo fondo finansinių ataskaitų duomenys pateikti kaip vieno VSS finansinių ataskaitų rinkinys. NFAR parengtas pagal finansų ministro 2018-01-29 įsakymu Nr. 1K-33 patvirtintą 2017 m. konsolidavimo schemą konsolidavus 3 710-ies 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 2018-01-01 valdžios sektoriui priskirti 3 666 ūkio subjektai.

Auditas atliktas:

- pagal Valstybinio audito reikalavimus⁷¹, tarptautinius audito standartus (TAS)⁷² ir tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus⁷³;
- 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

⁷¹ Valstybės kontrolieriaus 2002-02-21 įsakymas Nr. V-26 „Dėl Valstybinio audito reikalavimų patvirtinimo“.

⁷² Tarptautinės buhalterijų federacijos Tarptautinių audito ir užtikrinimo standartų valdybos išleisti tarptautiniai audito standartai (Lietuvos audito rūmų išversti į lietuvių kalbą), prieiga per internetą: <http://lar.lt/www/new/page.php?326>.

⁷³ Finansinio audito (1000–1810 TAAIS) ir atitikties audito (4000 TAAIS) standartai, prieiga per internetą: <http://www.vkontrole.lt/page.aspx?id=350>.

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 532,7 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

2017 m. pradžios ir pabaigos turto ir atitinkamai finansavimo sumų, įsipareigojimų ir grynojo turto likučiai:

pradžioje buvo iš viso 52 201 578 tūkst. Eur, pabaigoje – 53 269 109 tūkst. Eur.

2017 m. valstybės skolos ir skolinimosi valstybės vardu duomenys:

Valstybės skola, įvertinus išvestinių finansinių priemonių sandorius pradžioje buvo 15 513, 7 mln. Eur (40,2 proc. BVP), pabaigoje – 16 631, 7 (39,7 proc. BVP). 2017 metais valstybės vardu pasiskolinta 2 782, 7 mln. Eur, grąžinta 1 305, 3 mln. Eur (įvertinus išvestinių finansinių priemonių sandorius).

Audito apimtys apribojimai

Audito apimtis nebuvo ribojama.

Vertintos audito sritys ir jose atliktos procedūros dėl 2017 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, Rezervinio (stabilizavimo) fondo, Garantinio fondo, Valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo (nutraukimo) fondo, ir Ilgalaikio darbo išmokų fondo 2017 m. konsoliduotųjų 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 80,9 proc. (iš viso 3 002 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, informavome apie nustatytas sritis, kuriose įžvelgiama reikšmingo iškraipymo rizika – vietinės reikšmės kelių ir gatvių, įsipareigojimų apskaita.

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

- Konsolidavimo įrašų teisingumas/pagrįstumas: Finansų ministerijoje statistinės atrankos būdu atsirinkome konsolidavimo įrašus, kuriais taisomos 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 vertintome valstybės skolos ir piniginių išteklių valdymo sistemoje vedamos valstybės skolos apskaitos duomenų teisingumą.

Bendras ataskaitų rinkinio vertinimas:

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 (išperkamosios nuomos (lizingo) ir savivaldybių skoliniai).
- Finansų ministerijoje dėl skolinimosi tikslų ir uždavinių vykdymo, nustatytų limitų ir skolinimosi procedūrų laikymosi; dėl savivaldybės 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):

- Vertintome apskaitos registruose pateiktų duomenų teisingumą Finansų ministerijoje; rekomendacijų dėl valstybės skolos duomenų šaltinių ir savivaldybių skolinių įsipareigojimų įgyvendinimo eiga; Lietuvos statistikos departamente valstybės skolos apskaičiavimui naudotų duomenų šaltinių patikimumas.
- Vertinome, ar 2017 metais skolinasi tik nustatytiems tikslams; ar buvo laikytasi nustatytų skolos ir skolinimosi limitų; ar laikomasi Vyriausybės 2015–2017 m. skolinimosi ir skolos valdymo gairėse nustatytos valstybės finansų skolinimosi ir skolos valdymo srities politikos ir kokie pokyčiai įvyko atsiskaitant už rezultatus bei nustatant naujo vidutinio laikotarpio skolinimosi ir skolos valdymo politiką; ar laikytasi nustatytos tvarkos atliekant priešlaikinį emisijų išpirkimą (vykdymo būdo ir tarpininko pasirinkimas supirkimo priedo ir pelningumo nustatymas, išvestinių finansinių priemonių sandorių nutraukimas); sprendimų dėl priešlaikinio išpirkimo pagrįstumą ir alternatyvų vertinimo sistemiškumą; ar laikytasi nustatytos tvarkos 2017 metais platinant Vyriausybės vertybinius popierius vidaus rinkoje (pelningumo nustatymas kai skolinasi ne pagal skolinimosi poreikį); ar laikytasi nustatytos tvarkos platinant Vyriausybės vertybinius popierius (euroobligacijas) užsienio rinkoje (platintojų atranka); valstybės piniginių išteklių piniginių išteklių optimizavimo išdėstytose paskaitose pokyčiai.
- 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:

- 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 2017 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas.
- Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas (Valdžios sektoriui priskiriamų biudžetų taisyklės).
- Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto Lietuvos Respublikos 2017 m. rodiklių patvirtinimo įstatymas (Paskolų, paimtų siekiant vykdyti įsipareigojimus apdraustiesiems, palūkanų dengimas).

Audito apimtis ir metodai

Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimai:

- 2014-12-15 Nr. 1437 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2015–2017 m. skolinimosi ir skolos valdymo gairių patvirtinimo“.
- 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“.
- 2017-03-01 Nr. 133 „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; 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 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).
 - 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. DJ-255 „Dėl ūkio subjektų priskyrimo instituciniams sektoriams ir subsektoriams tvarkos aprašo patvirtinimo“.
-

NAUDINGI • VERTINAMI • ATPAŽŪSTAMI

