



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

Lietuvos Respublikos finansų
ministerijai

2023-08

Kopija
Lietuvos Respublikos Vyriausybės
kanceliarijai

DĖL BIUDŽETO SANDAROS ĮSTATYMO NR. I-430 PAKEITIMO ĮSTATYMO PROJEKTO

Susipažinę su Lietuvos Respublikos finansų ministerijos parengtais ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės pateiktais Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo Nr. I-430 pakeitimo įstatymo projektu (toliau – BSĮ pakeitimo projektas) ir su juo susijusiais įstatymų pakeitimų projektais (Nr. 23-5232(3)), dėkojame Finansų ministerijai už tobulinimo iniciatyvas bei konkrečius žingsnius, tačiau dar teikiame savo nuomonę, kurią, tikimės, įvertinsite ir atsižvelgsite į ją svarstydami BSĮ pakeitimo projektą Vyriausybėje.

Dėl Seimo ir Vyriausybės įgaliojimų valstybės biudžeto srityje

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 1999-07-09 nutarime pasisakė, kad turi būti atskirtos Konstitucijoje įtvirtintos Seimo ir Vyriausybės galios biudžeto sudarymo ir vykdymo srityje. Atsižvelgiant į tai, kad „pagal Konstituciją Vyriausybei <...> nesuteikiama galių pačiai pakeisti biudžetą“, „nustatyti subjektus, kuriems skiriami valstybės biudžeto asignavimai, – Seimo kompetencija“, „pagal Konstituciją Vyriausybė patvirtintą valstybės biudžetą turi vykdyti pagal tą paskirtį ir tomis apimtimis, kurios nustatomos biudžeto įstatyme, ji neturi teisės pakeisti biudžeto įstatyme nustatytų asignavimų sumų ir jų valdytojų“, ir į tai, kad „įstatymas gali būti keičiamas tik įstatymu“, taip pat į Valstybės kontrolės teiktą rekomendaciją inicijuoti teisės aktų pakeitimus, nusprendus, kokius finansinius rodiklius ir kiek jų privalo patvirtinti Seimas ir kiek suteikti Vyriausybei teisių vykdyti biudžetą (2016-10-03 valstybinio audito ataskaita Nr. FA-P-60-6-10-1), siūlytina atsisakyti BSĮ pakeitimo projekto 5 str. 1 d. 3 p., 28 str. 3 d., 29 str. 1 d. 1 p. ir 29 str. 2 d. nuostatų ta apimtimi, kuria Vyriausybei ar jos įgaliotai institucijai suteikiamos teisės keisti Seimo įstatymu patvirtintus asignavimus. Pažymėtina, kad Valstybės kontrolė ne kartą pasisakė (valstybinio audito ataskaitos: 2020-10-01 Nr. FAE-10 ir 2021-10-01 Nr. FAE-12) dėl tokio teisinio reglamentavimo pagrindu sukurtos praktikos, kuri parodo planavimo trūkumus, nesuteikia pakankamai informacijos fiskalinei rizikai valdyti ir didina riziką pažeisti fiskalinės drausmės reikalavimus, ydingumo.

Manytume, kad Biudžeto sandaros įstatymo pakeitimai turėtų derėti su padarytais pakeitimais strateginio valdymo sistemoje. Atsižvelgiant į tai, kad strateginio valdymo sistema remiasi valstybės veiklos sritimis, strateginiai veiklos planai taip pat turėtų būti rengiami pagal valstybės veiklos sritis, numatant joms siektinus tikslus ir tam skiriamą finansavimą. Juos rengtų įstaigos, atsakingos už valstybės veiklos sritį. Atitinkamai Seimui tvirtinti teikiamame valstybės biudžeto projekte pagal valstybės veiklos sritis būtų numatomi rodikliai, už kurių įgyvendinimą vėliau būtų ir atsiskaitoma. Taip būtų užtikrintas pakankamas lankstumas Vyriausybei vykdyti biudžetą nepažeidžiant Konstitucijos nuostatų, o prievolė kreiptis į Seimą dėl atitinkamų metų biudžeto pakeitimo atsirastų esant esminiams pokyčiams – keičiant valstybės veiklos srities tikslus ar jiems pasiekti reikiamą finansavimą.

Dėl valstybės biudžeto asignavimų planavimo ir atsiskaitymo už juos

Manome, kad siekiant mažinti administracinę naštą ir panaudotus asignavimus teisingai atskleisti pagal detalią išlaidų ekonominę klasifikaciją, būtina keisti asignavimų planavimo pagal programų sąmatas sistemą.

Valstybės kontrolė teikė rekomendacijas: *siekiant efektyviai, ekonomiškai ir rezultatyviai panaudoti valstybės biudžeto pinigus, sumažinti administracinę naštą, rekomendavome nustatyti optimalų viešojo sektoriaus <....> paslaugų įsigijimo ir asignavimų naudojimo kontrolės mechanizmą, kad įstaigos galėtų siekti veiklos rezultatų* (2017-09-29 valstybinio audito ataskaita Nr. P-60-5-7-1) ir *siekiant mažinti pridėtinės vertės nekuriančio ir dubliuojamo darbo mastą, administracinę naštą viešojo sektoriaus subjektams, turėti aiškią ir sprendimams priimti naudingą informaciją, tobulinti planavimo ir atsiskaitymo už Vyriausybės tikslų ir prioritetų pasiekimą, panaudojant valstybės biudžeto pinigus, sistemą* (2016-10-03 valstybinio audito ataskaita Nr. FA-P-60-6-10-1). Planuojamais teisinio reguliavimo pokyčiais nebus pasiekti minėti tikslai, nes neatsisakoma labai detalaus planavimo pagal ekonominę klasifikaciją (2 str. 10 d.).

Auditų metu nustatome, kad asignavimų valdytojai, nesilaikydami esamo teisinio reglamentavimo, suplanuoja pavaldžioms ar kitoms biudžetinėms įstaigoms skirtus asignavimus ir už juos atsiskaito „viena eilute“, t. y. ne pagal detalią išlaidų ekonominę klasifikaciją, motyvuodami tuo, kad planavimo etape nėra žinomas būsimų išlaidų ekonominis turinys. Tai akivaizdus pavyzdys, parodantis, kad reikalavimas detaliai planuoti būsimas išlaidas neįmanomas ir todėl netikslingas. Neatsisakius detalaus planavimo, ir toliau bus nesilaikoma teisės aktų reikalavimų tiek sudarant biudžetus, tiek už juos atsiskaitant.

Kaip administracinė našta vertintini ir nuolatiniai reguliarūs sąmatų tikslinimai keičiant suplanuotus asignavimus pagal ekonominę klasifikaciją, kai apmokamos einamosios išlaidos (pvz., komunalinių paslaugų, reprezentacinių, kitų prekių ir paslaugų ir pan.). Pasitaiko atvejų, kai

įstaigos, siekdamos išvengti šių sąmatų kaitaliojimų, padarytas išlaidas priskiria netinkamam ekonominės klasifikacijos straipsniui.

Faktinių (padarytų) išlaidų priskyrimas tinkamam ekonominės klasifikacijos straipsniui yra svarbus rengiant statistinius duomenis ir atsiskaitant Eurostatui, todėl būtina keisti asignavimų planavimo pagal programų sąmatas sistemą, atsisakant detalaus planavimo ir paliekant tik detalų atsiskaitymą.

Dėl projektų atrankos finansavimo būdo

Atkreipiame dėmesį, kad Biudžeto sandaros įstatyme nenustatyti kriterijai (pagrindai), kada gali būti taikomas valstybės biudžeto asignavimų skyrimas konkurso (atrakos) būdu. Valstybės kontrolė, tiek atlikusi auditą (2019-10-01 valstybinio audito ataskaita Nr. FA-8 „2018 metų valstybės konsoliduotųjų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumo bei valstybės biudžeto lėšų ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo jais teisėtumo vertinimas“), tiek teikdama nuomones dėl jai pateiktų teisės aktų projektų, ne kartą pasisakė ir siūlė, kad galimybės taip skirti valstybės biudžeto asignavimus atsiradimas turi būti nustatytas Biudžeto sandaros įstatyme.

Tiek vadovaujantis šiuo metu galiojančiu Biudžeto sandaros įstatymo 5 str. 1 d. 1 p., tiek siūlomame BSI pakeitimo projekto 4 str. 1 d. 2 p. numatyta, kad asignavimų valdytojai (pagal projektą – valstybės biudžeto asignavimų valdytojų vadovai) privalo, be kita ko, paskirstyti patvirtintus asignavimus kitiems subjektams, kuriems galimybė gauti biudžeto pinigus programoms vykdyti įtvirtinta tame pačiame Biudžeto sandaros įstatymo straipsnyje (pavyzdžiui, numatyta subjektų veiklos sritį reglamentuojančiuose įstatymuose, vadovaujantis Strateginio valdymo įstatymu priimtuose Vyriausybės nutarimuose ir kitais nustatytais nurodytais pagrindais). Darytina išvada, kad tik tokiu būdu (kaip nustatyta Biudžeto sandaros įstatyme) yra galimybė skirti valstybės biudžeto asignavimus, netaikant viešojo pirkimo procedūrų, t. y. subjektai, kurie nėra biudžetinės įstaigos, turi galimybę gauti valstybės biudžeto pinigus, jei atitinka Biudžeto sandaros įstatyme nustatytus jau minėtus reikalavimus. Tačiau 2018 m. atlikdami minėtą auditą nustatėme, kad, netaikant viešųjų pirkimų procedūrų pinigai, taip pat skiriami subjektams (ne viešojo sektoriaus subjektams, įskaitant ir privatų), taikant atrankos (konkursinį) būdą jų projektams vykdyti pagal kiekvieno atskirai asignavimo valdytojo patvirtintas tvarkas. Pažymėtina, kad tokia asignavimų skyrimo galimybė nėra nurodyta Biudžeto sandaros įstatyme, bet prievolė skirti valstybės finansavimą nurodyta kituose įstatyme (pavyzdžiui, Kino, Sporto ir kituose įstatymuose), kaip valstybės siekis remti / palaikyti atitinkamą sritį. Asignavimų valdytojai, įgyvendindami įstatymuose nustatytą prievolę, skiria valstybinį finansavimą savo valdymo srityje konkurso būdu atrinktiems projektams vykdyti iš jiems patvirtintų asignavimų programoms. Atlikusi minėtą auditą,

Valstybės kontrolė teikė rekomendaciją Vyriausybei reglamentuoti bendrus projektinio (atrankos) finansavimo būdo taikymo principus ir bendras tokio būdo taikymo taisykles, be to, konstatavo, kad Biudžeto sandaros įstatyme nėra nustatyta tokios galimybės – nenurodytas toks būdas (pagrindas), kad būtų galima skirti subjektams valstybės pinigų, netaikant viešojo pirkimo procedūrų. Vėliau priimtame ir nuo 2021-01-01 įsigaliojusiame Strateginio valdymo įstatyme (3 str. 14 d.) nustatyta, kad projektinis valdymas yra strateginio valdymo sistemos dalyvių pažangos veiklos organizavimo forma, skirta Vyriausybės veiklos prioritetams, kurie numatyti Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos nuostatų įgyvendinimo plane ir įtraukti į strateginį projektų portfelį įgyvendinti, o strateginio valdymo sistemos dalyviams prireikus – ir vykdant kitus projektus. Tačiau pabrėžtina, kad galimybės (pagrindo) asignavimų valdytojams (valdytojų vadovams) skirti valstybės biudžeto lėšų subjektams kitokiais pagrindais nei jau numatyti Biudžeto sandaros įstatymo 5 str. 1 d. 1 p. (BSĮ pakeitimo projekto 4 str. 1 d. 1 p.) nėra, todėl teisinio reguliavimo pasikeitimas, kad asignavimų valdytojai pažangos veiklas įgyvendina vykdydami projektus, problemos, nustatytos audito metu, neišsprendė.

Tokį teisinio reglamentavimo poreikį patvirtino ir audito metu (2022-12-01 valstybinio audito ataskaita Nr. VAE-12 „Lietuvos ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo plano rodiklių pasiekimas“) nustatyti dalykai, kai buvo pritaikytas projektų atrankos konkurso būdas paslaugai įsigyti, išvengiant viešųjų pirkimų procedūrų. Atsižvelgę į tai, kas išdėstyta, bei vadovaudamiesi BSĮ pakeitimo projekto 1 str. nustatyta įstatymo paskirtimi, o būtent – nustatyti valstybės biudžeto <...> asignavimų naudojimo <...> teisinius pagrindus, siūlome finansavimo galimybę konkurso (atrankos) būdu nustatyti BSĮ pakeitimo projekte.

Dėl ataskaitoms keliamų reikalavimų

Taip pat atkreipiame dėmesį dėl BSĮ pakeitimo projekto 30 str. 1 d. siūlomos formuluotės, jog auditui keliami reikalavimai nustatyti Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatyme (VSAĮ). VSAĮ reguliavimo dalykas nėra auditui keliami reikalavimai. VSAĮ reguliavimo dalykas yra visuomenei skelbiamų viešojo sektoriaus subjektų ataskaitų rinkinių sudėčiai, finansinėse, biudžeto vykdymo ir veiklos ataskaitose teikiamai informacijai, ataskaitų rinkinių rengimui keliami reikalavimai ir atsakomybė už jų parengimą, pateikimą ir paskelbimą (1 str. 2 d.), todėl BSĮ pakeitimo projekte numatytas reguliavimas išplečia VSAĮ nustatytą reguliavimą ir jo neatitinka.

Dėl sąvokų

Atsižvelgiant į tai, kad valstybės biudžetas sudaromas pinigų principu, BSĮ vietoje „pajamų“ turėtų būti vartojama „įplaukų“ sąvoka, nes „pajamų“ sąvoką apibrėžia Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas ir ji suprantama kaip viešojo sektoriaus subjekto gauta, gaunama arba

gautina ekonominė nauda už viešųjų paslaugų teikimą, prekių ir paslaugų pardavimą per ataskaitinį laikotarpį, kai turto vertė padidėja arba įsipareigojimai sumažėja, dėl to padidėja grynasis turtas, išskyrus tiesioginį jo didinimą, ir apskaitoje registruojama neatsižvelgiant į pinigų gavimą. BSI pakeitimo projekto 23 str. 1 d. ir 2 d. numato, kad į konkrečių metų biudžetą įskaitomos įplaukos, nors jos įvardijamos kaip pajamos.

Dėkojame už bendradarbiavimą.

Valstybės kontrolieriaus pavaduotojas

Audrius Misevičius

Danguolė Krištopavičienė, mob. 8 620 33140 el. p. Danguole.Kristopaviciene@valstybeskontrole.lt
Gintaras Pakalniškis, mob. 8 608 91962, el. p. Gintaras.Pakalniskis@valstybeskontrole.lt