



AUKŠČIAUSIOJI
AUDITO INSTITUCIJA
NAUDINGI • VERTINAMI • ATPAŽIŪSTAMI

VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA

2018 METŲ NACIONALINIO FINANSINIŲ ATASKAITŲ RINKINIO IR VALSTYBĖS SKOLOS DUOMENŲ IR JOS VALDYMO VERTINIMAS

2019 m. spalio 1 d.

Nr. FA-9



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

Auditą atliko: Vita Andrulytė (grupės vadovė), Inga Trepšienė, Asta Stalauškienė, Laima Bužinskienė, Simona Karišauskaitė.

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

TURINYS

PAGRINDINIAI FAKTAI	4
SANTRAUKA	5
ĮŽANGA	9
AUDITO REZULTATAI	10
1. NACIONALINIO FINANSINIŲ ATASKAITŲ RINKINIO VERTINIMAS	10
1.1. Finansinėse ataskaitose yra duomenų reikšmingų iškraipymų	10
1.2. Galime turėti paprastesnį ir mažesnę administracinę naštą sukurtą viešojo sektoriaus buhalterinės apskaitos procesą	16
1.3. Nacionalinio ataskaitų rinkinio duomenys neišsamūs, o pateikimo terminai nesuderinti	21
2. VALSTYBĖS SKOLOS DUOMENŲ IR JOS VALDYMO VERTINIMAS	22
2.1. Skolos suskaičiavimas turi nereikšmingų trūkumų	22
2.2. Nėra pokyčių skolos ir piniginių išteklių valdymo srityje – neįgyvendintos rekomendacijos	23
2.3. Dalis savivaldybių nesilaikė Rodiklių įstatymo reikalavimų	25
2.4. Rezervuose sukaupta mažiau nei planuota	25
REKOMENDACIJŲ ĮGYVENDINIMO PLANAS	27
PRIEDAI	28
1 priedas. Santrumpos ir sąvokos	28
2 priedas. Audito apimtis ir metodai	29

PAGRINDINIAI FAKTAI

54,4 mlrd. Eur

viešojo sektoriaus turto vertė.

21,0 mlrd. Eur

viešojo sektoriaus įsipareigojimų suma.

15,4 mlrd. Eur

valstybės skola.

7 metai

iš eilės teikiame sąlyginę nuomonę dėl nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio.

5 rekomendacijas

Finansų ministerija vėluoja įgyvendinti skolos ir piniginių išteklių valdymo srityje.

9 proc.

surenkamų mokesčių sumokama už pasiskolintas lėšas.

130

viešojo sektoriaus subjektų ataskaitų rinkinių, konsoliduojamų į nacionalinį finansinių ataskaitų rinkinį, sumažėjo per 2018 m.

SANTRAUKA

Audito tikslas ir apimtis

Vadovaudamiesi Valstybės kontrolės įstatymu¹ ir Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymu² atlikome 2018 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 pareiškama audito išvadoje. Audito apimtis ir taikyti metodai išsamiau aprašyti 2 priede „Audito apimtis ir metodai“ (29 psl.).

Pagrindiniai audito rezultatai

1. Finansinėse ataskaitose yra duomenų reikšmingų iškraipymų

Dėl 2018 m. nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio teikiame sąlyginę nuomonę: jis dar neparodo teisingos mūsų valstybei priklausančio turto ir įsipareigojimų, pajamų vertės, nes subjektų apskaitoje yra reikšmingų klaidų, kurių didžioji dalis kartojasi ne vienerius metus.

Reikšminga dalis mokesčių pajamų (97 proc.) ir su jomis susijusių gautinų ir mokėtinų sumų yra nepatikimos dėl Mokesčių apskaitos informacinės sistemos trūkumų. Šios sistemos tobulinimo darbai baigti 2018 m. pabaigoje.

Kultūros ministerijos valdymo srities įstaigos 57 proc. savo valdomų kilnojamųjų kultūros vertybių (muziejinių) įvertino simboline vieno euro, o ne tikrąja, verte.

Savivaldybėse netinkamai vykdoma infrastruktūros ir kitų statinių, biologinio turto ir kultūros vertybių apskaita, dėl to ilgalaikio turto likutis yra mažesnis ir nerodo tikrosios šio turto vertės.

Kita priežastis, kodėl nacionaliniame finansinių ataskaitų rinkinyje yra reikšmingų klaidų, tai pateikiami neteisingi duomenys į konsolidavimo sistemą. Finansų ministerija ne visais atvejais išsiaiškina klaidų atsiradimo priežastis, todėl daro neteisingus rankinius įrašus. 2018 m. ataskaitų rinkinyje nustatėme klaidų:

- finansavimo sumų iš Europos Sąjungos, užsienio valstybių ir tarptautinių organizacijų likutis yra didesnis 103 743,3 tūkst. Eur;
- finansavimo sumų iš kitų šaltinių likutis yra mažesnis 912 698,6 tūkst. Eur;
- finansavimo sąnaudų didesnės 47 605,6 tūkst. Eur;

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

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

- nuvertėjimo ir nurašytų sumų sąnaudos 88 206,8 tūkst. Eur mažesnės;
- tikrosios vertės rezervas didesnis 6 018 728,6 tūkst. Eur;
- 2018 m. rezultatas padidintas (padidintas perviršis) 22 511,7 tūkst. Eur;
- sukauptas rezultatas sumažintas (padidintas deficitas) 6 084 423,7 tūkst. Eur.

Konsolidavimo informacinė sistema sukurta taip, kad kaupiamoji eliminavimo ir rankinių įrašų informacija nuo duomenų įvedimo pradžios 2010 m. perkeliama ir yra naudojama sudarant einamųjų metų ataskaitas, todėl tam tikrais atvejais, norint padaryti teisingą įrašą, reikia išanalizuoti duomenis nuo jų įvedimo pradžios. Manome, kad darbuotojams, darantiems rankinius įrašus, sudėtinga išanalizuoti (prisiminti) beveik 10 metų senumo informaciją. Taigi, būtina ieškoti sprendimų, kurie leistų supaprastinti konsolidavimo procesą ir užtikrintų teisingų ataskaitų rinkinių sudarymą (1.1 poskyris, 10–16 psl.).

2. Galime turėti mažesnę administracinę naštą sukuriantį viešojo sektoriaus buhalterinės apskaitos procesą

Aukščiausiosios audito institucijos ankstesnių auditų metu teiktos rekomendacijos ir šio audito metu nustatyti dalykai rodo pažangos apskaitos procesuose poreikį:

- stokojama ryžtingų sprendimų, kurie paprastintų apskaitos ir atskaitomybės procesus ir taip mažintų administracinę naštą – neatsisakoma perteklinės, dubliuojančios informacijos pateikimo ataskaitų rinkiniuose, o perteklinį šių rinkinių skaičių, pavyzdžiui, Valstybinio socialinio draudimo ir Privalomojo sveikatos draudimo fonduose, sukuria juridinių asmenų gausa;
- biudžetų ataskaitų rinkiniai sudaromi vadovaujantis skirtingais principais ir skirtingomis formomis, yra nepalyginami ir sunkiai suprantami vartotojams;
- subjektų apskaitos tvarkymo metodiniai reikalavimai yra platūs, leidžiantys jiems pasirinkti skirtingus apskaitos metodus, apskaitinius įverčius, nors visų jų ataskaitų rinkiniai yra konsoliduojami į vieną – nacionalinį ataskaitų rinkinį. Todėl metodinių reikalavimų viešojo sektoriaus buhalterinei apskaitai supaprastinimas sumažintų administracinę naštą, palengvintų apskaitos procesą ir taip sumažintų klaidų mastą.

Išsprendę šias problemas turėtume paprastesnį ir mažesnę administracinę naštą sukuriantį viešojo sektoriaus buhalterinės apskaitos procesą. Apskaitos tvarkymo reikalavimai būtų aiškesni apskaitos specialistams, o ataskaitos suprantamesnės jų vartotojams, todėl naudingos formuojant biudžetus, skaičiuojant fiskalinius rodiklius ar atliekant kitus ekonominius vertinimus (1.2 poskyris, 16–21 psl.).

3. Nacionalinio ataskaitų rinkinio duomenys neišsamūs, o pateikimo terminai nesuderinti

Praėjusio audito metu teikėme dvi rekomendacijas: praplėsti dabar konsoliduojamų subjektų aprėptį iki valdžios sektoriaus ir suderinti atsiskaitymo už veiklos rezultatus ir finansinę atskaitomybę Seimui terminus. Šios rekomendacijos svarbios siekiant turėti tinkamu laiku ir naudingus finansinius duomenis biudžetams planuoti, fiskaliniams ir ekonominiams rodikliams skaičiuoti ir Seimui atsiskaityti. Įgyvendindama šias rekomendacijas, Finansų ministerija jau parengė teisės aktų pakeitimo projektus ir pateikė juos viešojo sektoriaus subjektams nuomonei pareikšti (1.3 poskyris, 21 puslapis).

4. Nėra pokyčių skolos ir piniginių išteklių valdymo srityje – neįgyvendintos rekomendacijos

Skolai per 5 m. laikotarpį nominalia verte išliekant panašaus lygio, nesikeitė ir skolos valdymo išlaidos, kurios 2018 m. sudarė 527,3 mln. Eur, arba 8,5 proc. 2018 m. surinktų mokesčių (2017 m. atitinkamai 534,4 mln. Eur ir 9,1 proc.). Piniginių išteklių likučiai 2018 m. eigoje siekė iki 2,5 mln. Eur, o už jų laikymą per šiuos metus, panašiai kaip ir per 2017 m., buvo sumokėta apie 6 mln. Eur.

Aukščiausioji audito institucija, siekdama tobulinti, optimizuoti valstybės skolos ir piniginių išteklių valdymą, ankstesnių auditų metu rekomendavo Finansų ministerijai:

- sukurti vidaus kontrolės priemones, užtikrinančias sistemingą turimų skolinių priemonių ir jų alternatyvų vertinimą;
- optimizuoti valstybės piniginių išteklių likučius, imantis priemonių gerinti šių išteklių prognozių tikslumą, skatinant ir ugdant atsakingumą subjektų, teikiančių duomenis šių prognozių rengimui;
- lanksčiau taikyti įvairias investavimo strategijas.

Šios rekomendacijos neįgyvendintos – pasigedome veiksmų, ieškant galimybių sutaupyti valstybės biudžeto lėšų mokant mažesnę kainą tiek už skolintas lėšas, tiek už piniginių išteklių laikymą bankų sąskaitose (2.2 poskyris, 23–25 psl.).

5. 2018 m. pabaigoje rezervuose sukaupta mažiau nei planuota

Finansų stabilumui šalyje užtikrinti sukauptas rezervas 2018 m. pabaigoje sudarė 496,8 mln. Eur, arba 1,1 proc. BVP, ir buvo 65,5 mln. Eur mažesnis, nei planuota. Atkreipiame dėmesį, kad pasitaiko atvejų, kai fiskaliniu rezervu laikome lėšas sąskaitose, kurias teisės aktais leidžiama naudoti einamosioms išlaidoms padengti.

Privalomojo sveikatos draudimo fondo rezervą 2018 m. pabaigoje sudarė 145,3 mln. Eur, tačiau didžioji rezervo dalis gali būti naudojama sveikatos apsaugos ministro sprendimu pajamoms ir išlaidoms subalansuoti, privalomojo sveikatos draudimo paslaugų išlaidoms kompensuoti, pajamų trūkumui padengti. Taip 2018 m., augant fondo biudžetui, buvo panaudota 80 mln. Eur šio fondo rezervo lėšų. Rezervo naudojimas, o ne tolesnis kaupimas palankiomis ekonominėmis aplinkybėmis, prieštarauja Lietuvos stabilumo 2019 m. programai.

Rezerviniame (stabilizavimo) fonde 2018 m. pabaigoje planuota turėti 283,5 mln. Eur, faktiškai sudarė 231 mln. Eur. Atkreiptinas dėmesys, kad yra parengtas Vyriausybės nutarimo projektas dėl teisės aktų pakeitimų, kuriais siūloma dalį fondo gaunamų įplaukų skirti lėšoms, kuriomis bus finansuojamas Ignalinos atominės elektrinės radioaktyviųjų atliekų giluminio atliekyno įrengimas ir radioaktyviųjų atliekų tvarkymas, kaupiti. Priėmus sprendimą dalį fondo įplaukų atidėti valstybės ateinančių laikotarpių įsipareigojimams finansuoti, mažėtų fondo lėšų dalis, skiriama fiskaliniam rezervui kaupiti.

120,6 mln. Eur 2018 m. pabaigoje buvo sukaupta Garantiniame ir Ilgalaikio darbo išmokų fonduose.

Stabilumo programoje 2018 m. buvo numatyta, kad 2021 m. pabaigoje Vyriausybė bus sukaupusi 2 proc. BVP rezervą. Nepaisant to, kad nei 2017, nei 2018 m. planuotų rezervų nesukaupta, 2019 m. šioje programoje yra numatyta iki 2021 m. sukaupti ne 2, bet 3,9 proc. BVP fiskalinį rezervą (2.4 poskyris, 25–26 psl.).

Rekomendacijos

Finansų ministerijai

1. Siekiant teisingų viešojo sektoriaus subjektų konsoliduotųjų ataskaitų duomenų, peržiūrėti šių subjektų finansinių ataskaitų konsolidavimo procesą, tam tikslui naudojamos informacinės sistemos funkcionalumas, joje susikaupusios (kasmet perkeliamos) konsolidavimo informacijos apimtis ir numatyti konsolidavimo proceso tobulinimo priemonės (1-asis pagrindinis audito rezultatas).
2. Siekiant, kad viešojo sektoriaus subjektų konsoliduojamos ataskaitos būtų parengtos pagal vienodus apskaitos metodus ir taisykles, priimti sprendimus dėl bendros (vienodos) apskaitos politikos taikymo. (2-asis pagrindinis audito rezultatas).

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai pateikti ataskaitos dalyje „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“ (27 puslapis).

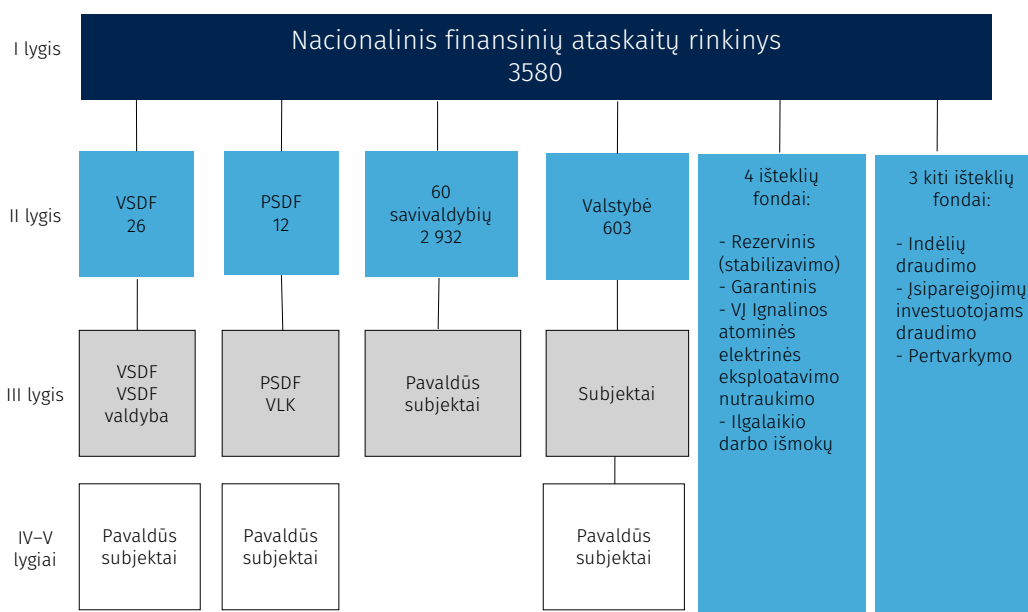
JŽANGA

Vadovaudamiesi teisės aktais atlikome 2018 metų nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio ir valstybės skolos duomenų ir jos valdymo vertinimo auditą.

Į 2018 m. nacionalinį finansinių ataskaitų rinkinį įtraukti 3 580 viešojo sektoriaus subjektų duomenys (2017 m. – 3 710) (1 pav.).

Valstybės skolą³ sudaro prie valdžios sektoriaus priskiriamų subjektų, turinčių teisę skolintis, prisiimtų, bet dar neįvykdytų, įsipareigojimų grąžinti kreditoriams lėšas, pasiskolintas išplatinant Vyriausybės vertybinius popierius, pasirašant paskolų sutartis, finansinės nuomos (lizingo) sutartis ir kitus įsipareigojamuosius skolos dokumentus konsoliduota suma. Valdžios sektorių sudaro centrinės valdžios, socialinės apsaugos fondų ir vietos valdžios sektoriai, kuriems pagal Lietuvos statistikos departamento skelbiamą sąrašą 2019-01-01 priskirti 3 518 (2017 m. – 3 666) ūkio subjektai. Priskyrimą prie institucinių sektorių ir klasifikavimą atlieka Lietuvos statistikos departamentas.

1 pav. Konsolidavimo lygiai ir VSS



Šaltinis – Valstybės kontrolė

Nacionalinį finansinių ataskaitų rinkinį ir kartu su juo teikiamą informaciją apie skolą rengia Finansų ministerija. Vadovaujantis teisės aktais Valstybės kontrolei rinkinys turi būti pateikiamas iki liepos 31 d., Vyriausybei iki spalio 1 d., Valstybės kontrolė iki spalio 1 d. teikia audito ataskaitą ir išvadą Vyriausybei. Finansų ministerija šį rinkinį Valstybės kontrolei pateikė rugpjūčio 19 d. – dviem savaitėmis vėliau nei nustatyta įstatymuose.

³ Valstybės skolos įstatymas, 2 str. 21 d.

AUDITO REZULTATAI

1. NACIONALINIO FINANSINIŲ ATASKAITŲ RINKINIO VERTINIMAS

1.1. Finansinėse ataskaitose yra duomenų reikšmingų iškraipymų

1. Nacionalinis finansinių ataskaitų rinkinys (NFAR) apima 3 580 viešojo sektoriaus subjektų (VSS) apskaitos duomenis. 60 savivaldybių (2 932 VSS) konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkinių (KFAR) auditus atlieka savivaldybių audito ir kontrolės tarnybos. Dėl 2018 m. savivaldybių KFAR buvo pareikštos 13 besąlyginių, 46 sąlyginės nuomos, Neringos savivaldybė buvo neaudituoja. Dėl 2018 m. valstybės, kuri apima 603 subjektų apskaitos informaciją, ir VSDF konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkinių aukščiausioji audito institucija taip pat pareiškė sąlyginės nuomos. Dėl 2018 m. Ilgalaikio darbo išmokų (IDIF), Garantinio (GF), Rezervinio (stabilizavimo) (RF) ir Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo (IAEENF) fondų finansinių ataskaitų rinkinių pareikštos besąlyginės nuomos.
2. Auditų metu nustatėme apskaitos klaidų arba sumų, kurių teisingumo patvirtinti negalime (1 lentelė).

1 lentelė. Nustatyti duomenų iškraipymai NFAR finansinėse ataskaitose

Eil. Nr.	Straipsniai	NFAR duomenys, mln. Eur	Iškraipymų suma, mln. Eur	
			Suma padidinta (+), sumažinta (-)	Suma, kurios teisingumo negalime patvirtinti
FINANSINĖS BŪKLĖS ATASKAITA				
A	ILGALAIKIS TURTAS	45 539,1	15,3	1 638,1
B	BIOLOGINIS TURTAS	2 398,8	-1,4	18,5
C	TRUMPALAIKIS TURTAS	6 459,1	231,6	1 163,3
D	FINANSAVIMO SUMOS	5 523,2	-809,3	230,5
E	ĮSIPAREIGOJIMAI	20 981,4	75,0	939,3
F	GRYNASIS TURTAS	28 013,9	-40,2	554,7
G	MAŽUMOS DALIS	-121,5	-	-121,5
VEIKLOS REZULTATŲ ATASKAITA				
A	PAGRINDINĖS VEIKLOS PAJAMOS	14 736,7	128,1	7 572,0
B	PAGRINDINĖS VEIKLOS SĄNAUDOS	-15 135,8	85,9	37,4
C	PAGRINDINĖS VEIKLOS PERVIRŠIS AR DEFICITAS	-399,1	41,0	7 531,9
D	KITOS VEIKLOS REZULTATAS	191,8	-	-
E	FINANSINĖS IR INVESTICINĖS VEIKLOS REZULTATAS	-184,4	-	-
F	APSKAITOS POLITIKOS KEITIMO IR ESMINIŲ APSKAITOS KLAIDŲ TAISYMO ĮTAKA	60,7	-	-

Eil. Nr.	Straipsniai	NFAR duomenys, mln. Eur	Iškraipymų suma, mln. Eur	
			Suma padidinta (+), sumažinta (-)	Suma, kurios teisingumo negalime patvirtinti
G	GRYNASIS PERVIRŠIS AR DEFICITAS PRIEŠ NUOSAVYBĖS METODO ĮTAKĄ	-331,0	40,9	7 532,0
H	NUOSAVYBĖS METODO ĮTAKA	98,8	-	-
I	GRYNASIS PERVIRŠIS AR DEFICITAS	-232,2	40,8	7 531,7
GRYNOJO TURTO POKYČIŲ ATASKAITA				
19	TIKROSIOS VERTĖS REZERVO LIKUTIS 2018-12-31	16 931,1	6 025,7	361,8
19	KITI REZERVAI	2 357,9	-	-
19	NUOSAVYBĖS METODO ĮTAKA	547,3	-	-
19	SUKAUPTAS PERVIRŠIS AR DEFICITAS PRIEŠ NUOSAVYBĖS METODO ĮTAKĄ	8 177,7	-6 066,3	-11,0
19	MAŽUMOS DALIS	-121,5		-121,5
PINIGŲ SRAUTŲ ATASKAITA				
A	PAGRINDINĖS VEIKLOS PINIGŲ SRAUTAI	1 979,2	-10,5	12,4
III	IŠMOKOS	-10 722,2	0,1	
D	VALIUTOS KURSŲ PASIKEITIMO ĮTAKA PINIGŲ IR PINIGŲ EKIVALENTŲ LIKUČIUI	-0,5	0,1	
AIŠKINAMASIS RAŠTAS				
	Neatlygintinai gautas turtas iš valstybės biudžeto	-	-	.4
	Ilgalaikio materialiojo turto balansinės vertės pasikeitimas per ataskaitinį laikotarpį	-	-	.5
	Finansavimo sumų sumažėjimas dėl jų panaudojimo savo veiklai	-698,4	97,1	-
	Finansavimo sumų sumažėjimas dėl jų perdavimo ne VSS	-1 786,9	293,0	-
	Neapibrėžtieji įsipareigojimai	-	-0,2	1,2

Šaltinis – 2018 m. NFAR, Valstybės kontrolė

Negalime patvirtinti NFAR rinkinyje nurodyto 4 proc. ilgalaikio turto, 18 proc. trumpalaikio turto, 4 proc. finansavimo sumų, 4 proc. įsipareigojimų, 2 proc. grynojo turto, 100 proc. mažumos dalies ir 51 proc. pajamų teisingumo.

Klaidos atliekant konsolidavimo procedūras

- Konsolidavimo metodika⁶ nustato, kuriuos duomenis VSS teikia į Viešojo sektoriaus apskaitos ir ataskaitų konsolidavimo informacinę sistemą (VSAKIS). Prireikus VSS, atsakingas už KFAR parengimą, atlieka duomenų koregavimus registruodamas rankinius įrašus. NFAR sudaro ir rankinius įrašus registruoja Finansų ministerija. Viena iš priežasčių,

⁴ Subjektų 2018 m. aiškinamuosiuose raštuose pateiktų duomenų apie 288,5 mln. Eur finansavimo sumų padidėjimą teisingumo negalime patvirtinti. Rengiant konsoliduotąsias ataskaitas, eliminuojamos grupės subjektų tarpusavio ūkinės operacijos bei jų rezultatai, todėl VKFAR šių finansavimo sumų nelieka.

⁵ Subjektų 2018 m. aiškinamuosiuose raštuose pateiktų duomenų apie 288,5 mln. Eur ilgalaikio materialiojo turto balansinės vertės pasikeitimą per ataskaitinį laikotarpį teisingumo negalime patvirtinti. Rengiant konsoliduotąsias ataskaitas, eliminuojamos grupės subjektų tarpusavio ūkinės operacijos bei jų rezultatai, todėl VKFAR šių finansavimo sumų nelieka.

⁶ Patvirtinta finansų ministro 2018-12-31 įsakymu Nr. 1K-463 „Dėl finansų ministro 2011-04-19 įsakymo Nr. 1K-152 „Dėl viešojo sektoriaus subjektų finansinių ataskaitų rinkinių konsolidavimo“ pakeitimo“.

kodėl KFAR yra reikšmingų klaidų, yra neteisingi duomenys, pateikiami į VSAKIS. Finansų ministerija ne visais atvejais išsiaiškina klaidų atsiradimo priežastis, todėl daro nekorektiškus (neatitinkančius ūkinės operacijos turinio) rankinius įrašus. VSAKIS sukurta taip, kad kaupiamoji eliminavimo informacija nuo duomenų įvedimo pradžios 2010 m. perkeliama ir dalyvauja sudarant einamųjų metų ataskaitas, todėl tam tikrais atvejais, norint nustatyti 2018 m. susidariusio likučio teisingumą ir dėl to daromo rankinio įrašo turinį (priežastį, kodėl daromas rankinis įrašas), reikia išanalizuoti duomenis nuo jų įvedimo pradžios. Manome, kad jau pasiektas kritinis laikas, kai darbuotojams, darantiems rankinius įrašus, sudėtinga išanalizuoti (prisiminti) beveik 10 metų senumo informaciją.

4. Atkreipiame dėmesį, kad pati Finansų ministerija nurodo, jog VSS duomenis suveda nekorektiškai, tai matyti juos reorganizuojant (jungiant ar likviduojant): 2018 m. dėl VSS reorganizavimų VSAKIS finansavimo sumos iš valstybės biudžeto buvo koreguotos 6 567,7 tūkst. Eur, iš savivaldybės biudžeto – 2 336,5 tūkst. Eur, iš Europos Sąjungos, užsienio valstybių ir tarptautinių organizacijų – 56 233,5 tūkst. Eur, iš kitų šaltinių – 359 956,3 tūkst. Eur.
5. Vadovaujantis NFAR duomenimis, finansavimo sumų iš ES, užsienio valstybių ir tarptautinių organizacijų konsoliduotas likutis sudaro 5 055 170,8 tūkst. Eur. Susumavus subjektų likučius, tokio finansavimo bendra suma sudaro 5 097 450,6 tūkst. Eur, t. y. 42 279,8 tūkst. Eur daugiau, nei konsoliduota. Subjektų tokio finansavimo likučių sumos ir konsoliduotos sumos skirtumas yra išankstinių mokėjimų pavedimams VSS vykdyti suma (asignavimų valdytojas, gavęs finansavimo sumas iš ES, užsienio valstybių ir tarptautinių organizacijų ir perdavęs jas projekto vykdytojams, iki išlaidų tinkamumo finansuoti patvirtinimo apskaitoje užregistruoja išankstinius mokėjimus pavedimams vykdyti, o projektų vykdytojas – gautas finansavimo sumas). NFAR duomenimis, išankstiniai apmokėjimai VSS pavedimams vykdyti iš ES, užsienio valstybių ir tarptautinių organizacijų 2018 m. pabaigoje sudaro 146 023,1 tūkst. Eur, taigi toks turėtų būti finansavimo sumų iš Europos Sąjungos, užsienio valstybių ir tarptautinių organizacijų likučių sumos ir konsoliduotos sumos NFAR skirtumas. Dėl šios priežasties NFAR finansavimo sumų iš ES, užsienio valstybių ir tarptautinių organizacijų likutis 103 743,3 tūkst. Eur (146 023,1 – 42 279,8) padidintas.
6. Vadovaujantis NFAR duomenimis, finansavimo sumų iš kitų šaltinių konsoliduotas likutis sudaro 467 995,9 tūkst. Eur. Susumavus subjektų likučius, tokio finansavimo bendra suma sudaro 1 554 258,6 tūkst. Eur. Konsoliduotas finansavimo iš kitų šaltinių likutis gali būti mažesnis nei atskirai kiekvieno subjekto turimo tokio finansavimo suma, nes VSS gali finansuoti kitą VSS iš savo uždirbamų pajamų ir pan. Audito metu vertinome, kiek VSS turi finansavimo iš ne VSS ir nustatėme, kad tokio finansavimo likutis NFAR galėtų būti apie 1 380 694,5 tūkst. Eur, t. y. 912 698,6 tūkst. Eur daugiau, taigi, finansavimo sumų iš kitų šaltinių likutis sumažintas 912 698,6 tūkst. Eur⁷.
7. VSS nekorektiškai pateikė informaciją apie gautas finansavimo sumas iš valstybės biudžeto, gautinų finansavimo sumų iš valstybės biudžeto pasikeitimą ir finansavimo sumų iš Europos

⁷ Vadovaujantis konsolidavimo metodikos 36 p., „Ataskaitiniu laikotarpiu viešojo sektoriaus subjektai, kurie metų pabaigoje turi gautų finansavimo sumų iš kitų šaltinių likutį, turi detalizuoti šį likutį pagal tikslingą paskirtį ir pirminius finansavimo sumų teikėjus VSAKIS įvedimo formoje „Gautų finansavimo sumų iš kitų šaltinių likutis pagal pirminius finansavimo sumų teikėjus“. Pateikti duomenys turi sutapti su VSAKIS įvedimo formos „Finansavimo sumos pagal šaltinį, tikslingą paskirtį ir jų pokyčiai per ataskaitinį laikotarpį“ stulpelio „Finansavimo sumų likutis ataskaitinio laikotarpio pabaigoje“ 4.1 ir 4.2 eil. pateiktais duomenimis. Pagal pateiktą informaciją konsoliduojantis subjektas turi patikrinti finansavimo sumų iš kitų šaltinių likučio teisingumą savo grupės konsoliduotojoje finansinėje ataskaitoje.“ Audito metu tikrinome, kokias sumas subjektai nurodo kaip gautas ne iš VSS (laikome, kad sumos nurodytos teisingai). Patikrinę 11 VSS finansavimo iš kitų šaltinių likučio (jų bendra suma sudaro 74 proc. viso subjektų rodomo finansavimo iš kitų šaltinių), nustatėme, kad jie turi 1 020 869,7 tūkst. Eur finansavimo ne iš VSS. Ekstrapolavus nustatytą klaidą visumai, tikėtina, kad finansavimo iš kitų šaltinių suma NFAR gali būti apie 1 380 694,5 tūkst. Eur.

Sąjungos, užsienio valstybių ir tarptautinių organizacijų perdavimą kitiems VSS, o Finansų ministerija registravo rankinius įrašus, kurie neatitiko ūkinės operacijos turinio. Dėl šių priešasčių NFAR aiškinamojo rašto 12 priede pateiktos sumos apie finansavimo sumų iš ES, užsienio valstybių ir tarptautinių organizacijų sumažėjimą dėl jų panaudojimo savo veiklai yra 97 104,2 tūkst. Eur, o dėl jų perdavimo ne VSS – 293 018,3 tūkst. Eur padidintos (rodoma, kad tiek perdavė daugiau), finansavimo sąnaudos didesnės⁸ 47 605,6 tūkst. Eur, o 2018 m. rezultatas sumažintas (padidintas deficitas) 65 695,1 tūkst. Eur (47 605,6+18 089,5⁹).

8. Pagal NFAR duomenis tikrosios vertės rezervas 2018 m. pabaigoje sudarė 16 931 077,1 tūkst. Eur. VSS subjektai savo ataskaitose nurodė, kad 2018 m. pabaigoje turėjo 10 832 127,3 tūkst. Eur tikrosios vertės rezervo, t. y. 6 098 949,8 tūkst. Eur mažiau. Didžioji dalis šio skirtumo susidarė, nes Finansų ministerija nepagrįstai koregavo Nacionalinės žemės tarnybos (NŽT) nurodytą tikrosios vertės rezervą. Dėl šios priežasties NFAR 2018 m. pabaigoje rodomas tikrosios vertės rezervas yra 6 018 728,6 tūkst. Eur per didelis¹⁰, einamųjų metų rezultatas 88 206,8 tūkst. Eur padidintas (padidintas perviršis), o ankstesnių metų rezultatas 6 018 728,6 tūkst. Eur pamažintas (užregistruotas deficitas).

Finansų ministerijos komentarai

Finansų ministerija nesutinka su tikrosios vertės rezervo pavyzdyje pateiktu teiginiu „Finansų ministerija nepagrįstai koregavo Nacionalinės žemės tarnybos nurodytą tikrosios vertės rezervą“. Dar 2015 m. Finansų ministerija pateikė nuomonę Valstybinio audito ataskaitoje „Dėl 2014 metų nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio, valstybės skolos ataskaitų ir skolinimosi teisėtumo“, kad atlikdama nuvertėjimo ir nurašytų sumų sąnaudų ir tikrosios vertės rezervo koregavimą rėmėsi Nacionalinės žemės tarnybos pateikta informacija ir atsižvelgdama į 2013 metų valstybės konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rengimo metu atliktą koreguojantįjį įrašą. Nacionalinė žemės tarnyba informavo, kad laisvos žemės fondas į apskaitą buvo įtrauktas 2011-12-31 Nacionalinės žemės tarnybos direktoriaus įsakymu. 2013 m. Nacionalinė žemės tarnyba padidino žemės įsigijimo savikainą 14 220,3 mln. Eur suma, iš jos Nekilnojamojo turto registre neįregistruotos laisvos valstybinės žemės įsigijimo savikaina buvo padidinta 14 008 mln. Eur. Pagal ankščiau minėtą įsakymą laisvos žemės fondas 2011 m. buvo įtrauktas į apskaitą, todėl 2013 m. valstybės konsoliduotose finansinėse ataskaitose suma, kuria Nacionalinė žemės tarnyba padidino įsigijimo savikainą, Finansų ministerija perkėlė iš įsigijimo savikainos į žemės vertės pokytį ir padidino tikrosios vertės rezervą, remdamiesi tuo, kad žemės vertės padidėjimas po to, kai žemė pirmą kartą buvo įtraukta į apskaitą, rodomas didinant tikrosios vertės rezervą, taip pat atsižvelgiant į tai, kad laisvos valstybinės žemės vertė nustatoma remiantis nuo tos žemės savybių nepriklausančiais masinio vertinimo duomenimis. 2014 m. ir paskesniais metais pagal Nacionalinės žemės tarnybos papildomai pateiktą informaciją apie į apskaitą įtrauktos laisvos žemės ir valstybinės žemės vertės ir kiekio pokyčius bei atsižvelgiant į ankstesnių metų koreguojančius įrašus ir tai, kad žemės nuvertėjimas buvo vertinamas nuo 2013 m. Nacionalinės žemės tarnybos padidintos visos žemės įsigijimo savikainos, konsoliduotose valstybės finansinėse ataskaitose Finansų ministerija mažino laisvos valstybinės žemės nuvertėjimo ir nurašytų sumų sąnaudas bei atitinkamai tikrosios vertės rezervą. Prieš atliekant koregavimus buvo analizuojama Nacionalinė žemės tarnybos pateikta finansinių ataskaitų informacija, vertinami veiklos ypatumai, papildomai siunčiami paklausimai ir tik atlikus susidariusių skirtumų detalesnę analizę, registruojamas konsolidavimo įrašas. Atkreipiame dėmesį, kad buvo vadovautasi Nacionalinė žemės tarnybos susirašinėjimo metu pateiktais dokumentais.

⁸ 2018 m. VSS nekorektiška parodyta (nekonsoliduota) gautų finansavimo sumų iš valstybės biudžeto, nemokamai gauto turto iš valstybės biudžeto ir gautinų finansavimo sumų iš valstybės biudžeto pasikeitimo suma.

⁹ Vadovaujantis konsolidavimo metodikos 40.1 p., „aiškinamojo rašto lentelėje „Finansavimo sumos pagal šaltinį, tikslinę paskirtį ir jų pokyčiai per ataskaitinį laikotarpį“ finansavimo sumų iš valstybės biudžeto apyvarta ir (arba) likučiai ataskaitinio laikotarpio pabaigoje turi būti lygūs nuliui“. 2018 m. finansavimo sumų iš valstybės biudžeto pergrupavimo stulpelyje VSS nurodė –787 968,0 tūkst. Eur. Ši suma rankiniu įrašu buvo pripažinta einamųjų metų deficitu. Audito metu nustatėme, kad Nacionalinės mokėjimų agentūros, Valstybinio studijų fondo, Klaipėdos universiteto pergrupavime rodomos sumos (bendrai 18 089,5 tūkst. Eur) yra pergrupuotos į finansavimo sumas iš ES, užsienio valstybių ir tarptautinių organizacijų, todėl 18 089,5 tūkst. Eur einamųjų metų deficitas pripažintas neteisingai.

¹⁰ 2013 m. tarnyba įvertino nesuformuotus žemės sklypus 14,15 mlrd. Eur (48,8 mlrd. Lt). Ta pačia suma registravo finansavimo sumas iš valstybės biudžeto. Sudarydama 2013 m. NFAR, Finansų ministerija šiai sumai užregistravo tikrosios vertės rezervą, nors pagal apibrėžimą tikrosios vertės rezervas – VSS grynojo turto vertės pokyčio, susidarancio dėl VSS ilgalaikio materialiojo turto tikrosios vertės pasikeitimo, suma, t. y. tikrosios vertės rezervas turėjo būti registruojamas tik ta suma, kuri yra įsigijimo savikainos ir tikrosios vertės pervertinant žemę skirtumas. Nuo 2013 m. ministerija kasmet mažina suformuotą tikrosios vertės rezervą suma, lygia tarnybos apskaičiuotoms laisvos žemės nuvertėjimo sąnaudoms.

Aukščiausioji audito institucija atkreipia dėmesį, kad pagal pateiktą paaiškinimą Finansų ministerija atlieka ne konsoliduojančio subjekto funkcijas, bet dubliuoja NŽT apskaitą. Jeigu, Finansų ministerijos nuomone, NŽT neteisingai tvarkė žemės apskaitą, Finansų ministerija, atlikusi koreguojamuosius rankinius įrašus sudarydama 2013 m. ataskaitų rinkinius, turėjo informuoti NŽT apie būtinybę išsitaistyti klaidas ir, sudarydama 2014 m. finansinių ataskaitų rinkinį, anuliuoti 2013 metų įrašą. Pažymime, kad NŽT žemės apskaitą tvarko pagal Finansų ministerijos teiktas rekomendacijas.

9. Vadovaujantis 14-uoju ir 15-uoju VSAFAS, NFAR rodoma mažumos dalis, t. y. kontroliuojamo VSS grynojo paviršio ar deficito arba grynojo pelno ar nuostolio ir grynojo turto arba nuosavo kapitalo dalis, tenkanti nekontroliuojantiems subjektams, ir ji yra apskaičiuojama kaip proporcinga prie viešojo sektoriaus subjektų grupės nepriklausančių konsoliduojamo subjekto dalininkų įnašų ir (arba) balsų visuotiniame susirinkime dalis. 2018 m. duomenimis ši dalis buvo neigiama ir sudarė 112 465,16 tūkst. Eur, tačiau dėl VSAKIS nustatymų, kai mažumos dalis yra apskaičiuojama tik proporcingai balsų skaičiui, o ne įnešamo dalininkų kapitalo dydžiui, mažumos dalis (aktualu įnašo daliai) yra apskaičiuojama nekorektiškai, todėl šio likučio patvirtinti negalime.
10. Kaip minėta, VSAKIS sukurta taip, kad ji kaupia ir perkelia visą praėjusių laikotarpių informaciją, todėl tie rankiniai įrašai, kurie praeitais laikotarpiais koregavo trumpalaikį turtą arba įsipareigojimus, kitais ataskaitiniais metais turi būti atstatomi. Dėl neatstatytų rankinių įrašų kitos gautinos sumos sumažintos 10 005,7 tūkst. Eur, sukauptos gautinos sumos – 117 115,7 tūkst. Eur, grąžinti mokesčiai, įmokos ir jų permokos sumažinti 36 804,4 tūkst. Eur. Finansų ministerija informavo, kad artimiausiu metu planuoja „gautinų ir mokėtinų sumų informaciją bei rankinius įrašus papildomai išanalizuoti nuo 2010 m. ir, nustačius koreguotinas sumas, registruoti rankinius įrašus rengiant 2019 m. valstybės konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkinį“.
11. VSAKIS veikimo principas ir nustatytos klaidos rodo, kad būtina ieškoti sprendimų, kurie leistų supaprastinti konsolidavimo procesą ir užtikrintų teisingų ataskaitų rinkinių sudarymą. Būtina peržiūrėti finansinių ataskaitų konsolidavimo procesą, tam tikslui naudojamos informacinės sistemos funkcionalumus, joje susikaupusios (kasmet perkeliamos) konsolidavimo informacijos apimtis ir numatyti konsolidavimo proceso tobulinimo priemonės. Apie konsolidavimo proceso tobulinimą tikslinga galvoti įsigyjant naujas informacines sistemas centralizuotos buhalterinės apskaitos tvarkymui.

Duomenų iškraipymo pobūdis valstybės konsoliduotuosiose finansinėse ataskaitose

12. VKFAR neparodo teisingos mūsų valstybei priklausančio turto, įsipareigojimų ir pajamų vertės, nes 2018 m. liko aplinkybės, darančios įtaką tam tikrų apskaitos sričių duomenų patikimumui ir teisingumui, o subjektų apskaitoje nustatyta kitų reikšmingų duomenų iškraipymų:
 - Audituojamu laikotarpiu išliko aplinkybės, susijusios su Valstybinės mokesčių inspekcijos mokesčių fondo apskaitai tvarkyti naudojamos informacinės sistemos trūkumais. Dėl šios priežasties NFAR negalime patvirtinti reikšmingos dalies 97 proc. (7 545,2 mln. Eur) mokesčių pajamų ir su jomis susijusių 36 proc. (1 112,9 mln. Eur) per vienerius metus gautinų bei 23 proc. (932,8 mln. Eur) mokėtinų sumų.

- Kultūros ministerijai pavaldžios ir jos valdymo sričiai priskirtos įstaigos, valdančios 94 proc. valstybės kilnojamyjų kultūros vertybių (muziejinių), 57 proc. jų įvertino simboline vieno euro, o ne tikrąja, verte.
- VKFAR atskleista netiksli valstybinės žemės vertė, nes ne visais atvejais patikslinta jos vertė, dalis žemės sklypų neužregistruoti įstaigų apskaitoje, neteisingai registruotos ūkinės operacijos, netinkamai atlikta inventorizacija.

Duomenų iškraipymo pobūdis savivaldybių konsoliduotosiose finansinėse ataskaitose

- 2018 m. nebuvo įgyvendintos ar įgyvendinamos tik iš dalies ankstesnių auditų metu teiktos rekomendacijos dėl vietinės reikšmės kelių ir gatvių, todėl pagrindinė problema dėl kelių išlieka: jie neinventorizuoti, teisiškai neįregistruoti, apskaityti simboline verte, netinkamai apskaitomas biologinis turtas ir kultūros vertybės:
 - 35-iose savivaldybėse¹¹ 962,7 mln. Eur infrastruktūros ir kitų statinių sumos teisingumo negalima patvirtinti dėl neištaisyty ir naujai nustatytų klaidų vietinės reikšmės kelių ir gatvių apskaitoje: dalis šių kelių ir gatvių vienetų neapskaityta; į apskaitos registrus neįtraukti visi keliai ir gatvės, esantys patvirtintuose savivaldybių tarybų sprendimais sąrašuose; ne visi vietinės reikšmės keliai ir gatvės inventorizuoti ir (ar) teisiškai įregistruoti.
 - 7-iose savivaldybėse¹² dalis vietinės reikšmės kelių ir gatvių apskaityta simboline iki 1 Eur verte. Pagal VSAFAS¹³ šie turto vienetai turi būti įvertinti ir užregistruoti tikrąja verte.
 - 24-iose savivaldybėse¹⁴ negalima patvirtinti 18,4 mln. Eur biologinio turto sumos teisingumo. Savivaldybės ir šių savivaldybių biudžetinės įstaigos netinkamai tvarkė biologinio turto apskaitą – neapskaitė parkų ir skverų, neapskaitė ar netinkamai apskaitė želdynus ir kt. 10-yje iš jų¹⁵ nurodytas biologinio turto likutis yra lygus nuliui.
 - 8-iose savivaldybėse¹⁶ negalima patvirtinti 71,7 mln. Eur kultūros vertybių sumos teisingumo, nes jos neįvertintos tikrąja verte.

Duomenų iškraipymo pobūdis socialinio draudimo išteklių fondų finansinėse ataskaitose

- Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos pateikiami metų rezultatai finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkiniuose, sudarytuose tuo pačiu kaupimo principu, labai skiriasi, bet sukauptas fondo rezultatas abiejuose nurodytas vienodas – 486,6 mln. Eur

¹¹ Akmenės r., Alytaus r., Birštono, Biržų r., Jonavos r., Kauno m., Kauno r., Kelmės r., Klaipėdos m., Kretingos r., Kupiškio r., Lazdijų r., Marijampolės, Mažeikių r., Molėtų r., Pakruojo r., Palangos m., Panevėžio m., Panevėžio r., Plungės r., Radviliškio r., Rietavo, Skuodo r., Šalčininkų r., Šiaulių m., Šiaulių r., Širvintų r., Švenčionių r., Telšių r., Varėnos r., Vilkaviškio r., Vilniaus m., Vilniaus r., Visagino., Zarasų r.

¹² Kauno r., Mažeikių r., Panevėžio r., Radviliškio r., Rietavo, Varėnos r., Vilkaviškio r.

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

¹⁴ Akmenės r., Alytaus m., Alytaus r., Birštono, Biržų r., Jonavos r., Jurbarko r., Kauno m., Klaipėdos r., Kretingos r., Kupiškio r., Mažeikių r., Neringos, Pakruojo r., Panevėžio m., Pasvalio r., Radviliškio r., Rietavo, Šiaulių r., Švenčionių r., Telšių r., Vilniaus m., Visagino., Zarasų r.

¹⁵ Alytaus r., Birštono, Jurbarko r., Klaipėdos r., Mažeikių r., Neringos, Pakruojo r., Rietavo, Šiaulių r., Visagino.

¹⁶ Joniškio r., Kauno m., Kėdainių r., Kelmės r., Kretingos r., Pakruojo r., Pasvalio r., Vilniaus m.

pelno. Sudedant skirtingus metų rezultatus, neįmanoma gauti vienodo sukaupto rezultato, todėl tai rodo, kad apskaita tvarkoma nesilaikant jai taikomų reikalavimų.

15. Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto vykdymo ir konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkiniai ne visais atvejais sudaryti vadovaujantis VSAFAS ar kitais teisės aktais, reglamentuojančiais apskaitą ir atskaitomybę: ataskaitose pateikti duomenys nerodo teisingos šio fondo finansinės būklės ir rezultatų, nes jose atskleisti ir kitų veiklų rezultatai, fondo rezultatas padidintas 4,6 mln. Eur, pasirinkus netinkamus sąnaudų pripažinimo metodus; neatskleista informacija apie 0,2 mln. Eur tikėtiną atgauti turtą. Apie fondo apskaitos problemas plačiau valstybinio audito ataskaitoje¹⁷.

Sukurtos priemonės rekomendacijai dėl apskaitos duomenų kokybės gerinimo praktikoje dar neveikia

16. Siekiant patikimų ir objektyvių rinkinio duomenų ir sumažinti viešojo sektoriaus subjektų finansinėse ataskaitose nustatytų iškraipymų mastą, atlikę auditą pagal 2016 m. duomenis, Finansų ministerijai rekomendavome parengti metodiką / rekomendacijas, kaip subjektams atlikti savo vykdomos veiklos, turto ir įsipareigojimų peržiūrą ir įsivertinti, ar visa tai atsispindi jų finansinėse ataskaitose. Šią rekomendaciją ministerija planavo įgyvendinti iki 2018-09-30. Įgyvendinimas vėlavo, todėl teigiamo poveikio 2018 m. ataskaitų duomenų teisingumui neturėjo.
17. Įgyvendindama šią rekomendaciją, Finansų ministerija parengė rekomendacijas VSS: jose pasiūlė viešųjų juridinių asmenų vadovams atlikti vykdomų veiklų rizikos vertinimą, nustatyti rizikos veiksnius, kurie gali turėti neigiamą poveikį jų rengiamų finansinių ataskaitų straipsniams, ir atlikti peržiūrą, o apie planuojamas įgyvendinti priemones informuoti Finansų ministeriją iki 2019-04-01. Ministerija, išanalizavusi jai pateiktas ataskaitas, nustatė, kad tik dalyje jų išsamiau pateikta informacija dėl veiklų peržiūros atlikimo ir planuojamų priemonių, todėl turėtų toliau tęsti darbą su VSS, kad pateikti siūlymai duotų teigiamą poveikį finansinių ataskaitų kokybei. Rekomendacijos poveikį įrodytų sumažėjęs VSS finansinėse ataskaitose nustatytų iškraipymų mastas ir geresnė KFAR kokybė.

1.2. Galime turėti paprastesnį ir mažesnę administracinę naštą sukuriantį viešojo sektoriaus buhalterinės apskaitos procesą

18. Nuo 2010 metų VSS apskaitą tvarko vadovaudamiesi VSAFAS kaupimo principu, bet net ir po dešimties metų yra reikšmingų klaidų: dėl svarbiausių mūsų valstybės finansinių dokumentų – nacionalinio finansinių ataskaitų, valstybės ir socialinio draudimo konsoliduotųjų ataskaitų rinkinių – vis dar reiškiamos sąlyginės nuomonės. Apie apskaitos klaidas plačiau valstybinio audito ataskaitose¹⁸.

¹⁷ 2019-09-30 valstybinio audito ataskaita Nr. FA-2 „Valstybinio socialinio draudimo fondo 2018 metų konsoliduotųjų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumo bei lėšų ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo jais teisėtumo vertinimas“.

¹⁸ Valstybinio audito ataskaitos: „2018 metų valstybės konsoliduotųjų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumo bei valstybės turto valdymo, naudojimo, disponavimo jais teisėtumo“ ir „Valstybinio socialinio draudimo fondo 2018 metų konsoliduotųjų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumo bei lėšų ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo jais teisėtumo vertinimas“.

19. Reikia pažymėti, kad Vyriausybė, 2005 m. tvirtindama Viešojo sektoriaus buhalterinės apskaitos ir finansinės atskaitomybės sistemos reformos koncepciją¹⁹, numatė, kad „pereinamuoju laikotarpiu neišvengiamas apskaitos dvigubinimas (t. y. būtų rengiamas valstybės konsoliduotųjų ataskaitų rinkinys kaupimo principu, o už biudžetą atsiskaitoma pinigų principu). Ateityje galima būtų svarstyti ir biudžeto sudarymą ir atsiskaitymą už jo vykdymą kaupimo principu“. Auditų rezultatai rodo, kad pažangios buhalterinės apskaitos vizija, apie kurią Vyriausybė kalbėjo prieš 15 metų, bus įgyvendinta, tikėtina, negreitai. Aukščiausioji audito institucija ankstesnių auditų metu yra teikusi rekomendacijų, kurių įgyvendinimas prisidėtų prie pažangos buhalterinėje apskaitoje, tačiau ilgi rekomendacijų įgyvendinimo terminai, kuriuos numatė pačios įstaigos, arba vėlavimai jas įgyvendinti, atitolina pokyčius šioje svarbioje srityje. Buhalterinės apskaitos ir finansinės atskaitomybės procesų problemas galima suskirstyti į tris grupes: 1) yra perteklinio darbo ir administracinės naštos; 2) skirtingi reikalavimai atskirų biudžetų atskaitomybėms, 3) metodinių reikalavimų gausa, tam tikrais atvejais pereinanti į painiavą. Išsprendę šias problemas turėtume paprastesnį, tuo pačiu ir pigesnį viešojo sektoriaus buhalterinės apskaitos procesą. Reikalavimai būtų aiškesni apskaitos tvarkytojams, o ataskaitos suprantamesnės jų vartotojams, todėl naudingos formuojant biudžetus, skaičiuojant fiskalinius rodiklius ar atliekant kitus ekonominius vertinimus.

Vis dar neatsisakoma perteklinės, dubliuojančios informacijos, nemažinama administracinė našta ataskaitų rengėjams

20. Vadovaudamiesi Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymu VSS sudaro du ataskaitų rinkinius – KFAR ir biudžeto vykdymo (BVAR). Vykdamas įstatymą, KFAR turėtų būti sudaromas kaupimo, o BVAR – pinigų principu, bet praktikoje ir BVAR yra ataskaitų, sudaromų kaupimo principu. Institucijos tų pačių duomenų pagrindu sudaro kelias ataskaitas, dažnai ataskaitų rinkiniuose pateikiama informacija skiriasi, nors jų turinys turėtų būti vienodas. Aukščiausioji audito institucija, teikdama išvadą dėl 2015 metų valstybės konsoliduotųjų ataskaitų rinkinio²⁰, rekomendavo atsisakyti perteklinės, pasikartojančios informacijos, siekti sumažinti administracinę naštą ataskaitų rengėjams ir aiškiau atskleisti informaciją jos vartotojams. Finansų ministerija buvo įsipareigojusi tobulinti ataskaitų formas, tačiau iki šiol įsipareigojimo neįvykdė visa apimtimi, o įstaigos ir toliau dubliuoja darbą – dalį kaupimo principu parengtos informacijos pateikia ne tik KFAR, bet ir BVAR, ir taip nesilaiko Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymo reikalavimo šį rinkinį sudaryti pinigų principu. Finansų ministerijos nuomone, atsisakius kaupimo informacijos (gautinų, mokėtinų sumų) pateikimo BVAR, būtų „prarastas svarbus informacinis šaltinis, kuris naudojamas ne tik statistiniais tikslais (parengta informacija teikiama tokioms organizacijoms kaip TVF, Eurostatas, EBPO), bet ir fiskalinei priežiūrai vykdyti“. Atkreipiame dėmesį, kad audito metu²¹ buvo nustatyta, jog kaupimo principu sudarytos ir BVAR pateiktos ataskaitos dažnai būna neteisingos, nes jose pateikiami ne visi duomenys (pateikiami ne visi įsiskolinimai, nes dalis paslaugų teikėjų sąskaitų faktūrų gaunama jau sudarius BVAR ir ji nėra tikslinama).

¹⁹ Vyriausybės 2005-06-29 nutarimas Nr. 718 „Dėl viešojo sektoriaus buhalterinės apskaitos ir finansinės atskaitomybės sistemos reformos koncepcijos ir koordinavimo ir priežiūros komisijos sudarymo“.

²⁰ 2016-10-03 valstybinio audito ataskaita Nr. FA-P-60-6-10-1 „2015 metų valstybės konsoliduotųjų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumas ir valstybės biudžeto vykdymo vertinimas“.

²¹ 2016-10-03 valstybinio audito ataskaita Nr. FA-P-60-6-10-1 „2015 metų valstybės konsoliduotųjų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumas ir valstybės biudžeto vykdymo vertinimas“.

21. Atlikdami 2018 m. auditus, toliau stebime situaciją, kai BVAR rinkiniai apima platesnę, ne tik pinigų principu parengtą, informaciją. Pavyzdžiui, Valstybinė ligonių kasa PSDF biudžeto rinkinyje pateikia informaciją ir apie gautinas ir mokėtinas sumas. Jos nurodomos ir KFAR, bet kitaip sugrupuotos, kitokio dydžio, todėl ataskaitų vartotojams be papildomų įstaigos paaiškinimų sunkiai suprantamos. Valstybinio socialinio draudimo fondo (VSDF) valdyba rengia du ataskaitų rinkinius tuo pačiu kaupimo principu, todėl jai rekomendavome optimizuoti buhalterinės apskaitos ir ataskaitų sudarymo procesą: atsisakyti rengti du rinkinius tuo pačiu kaupimo principu ir pateikti svarbius fondo vykdymo duomenis viename.
22. Perteklinę našatą ataskaitų rengėjams sukelia ir VSS gausa. Pernai audito metu²² teikėme rekomendaciją Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai (SADM), siekiant optimizuoti fondo veiklą ir supaprastinti fondo valdymo struktūrą, į vieną juridinį asmenį sujungti 13 šiuo metu veikiančių fondo administravimo įstaigų. Toks struktūros pakeitimas leistų fondo valdybai vietoj dabar daromų 38 vnt. ataskaitų rinkinių sudaryti tik vieną. Tai palengvintų, supaprastintų ne tik fondo valdybos veiklą, bet ir Finansų ministerijos veiklą rengiant ir konsoliduojant žemiausiojo lygio ataskaitas. Pažymėtina, kad SADM šiuos pokyčius įgyvendinti savo nustatytais terminais vėluoja.
23. Analogišką rekomendaciją teikėme ir Sveikatos apsaugos ministerijai (SAM): jos valdymo srityje esanti Valstybinė ligonių kasa ir jai pavaldžios penkios teritorinės ligonių kasos sudaro 22 vnt. ataskaitų rinkinių, optimizavus valdymo struktūrą, t. y. šešias įstaigas sujungus į vieną juridinį asmenį, Valstybinė ligonių kasa sudarytų tik du ataskaitų rinkinius. SAM, kaip ir SADM, savo nustatytais terminais rekomendaciją įgyvendinti vėluoja.

Biudžetų ataskaitų rinkiniai sudaromi vadovaujantis skirtingais principais ir skirtingomis formomis, yra nepalyginami ir sunkiai suprantami vartotojams

24. VSS finansiniai duomenys, rengiami tiek kaupimo, tiek pinigų principu, yra naudojami įvairioms analizėms atlikti ir ekonominiams sprendimams priimti, tačiau dėl skirtingų formų, šie biudžetų ataskaitų rinkiniai yra sunkiai suprantami vartotojams. Ši problema nurodyta ir praeitų metų valstybinio audito ataskaitoje²³: priežastimi įvardijome egzistuojančią praktiką, 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 ministerijai rekomendavome imtis iniciatyvos ir 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 ir SAM valdymo sritis, finansinių ataskaitų ir biudžeto vykdymo ataskaitų formas, nurodant jų turinį.
25. Nuo 2017 m. Ilgalaikio darbo išmokų (IDIF) ir Garantinį (GF) fondus pradėjo administruoti Socialinio draudimo fondo valdyba. Priėmus šį sprendimą nebuvo vertinama, ar reikalingi pokyčiai kitose srityse – biudžetų tvirtinimo ir buhalterinės apskaitos procese ir pan. Šių

²² 2018-10-01 valstybinio audito ataskaita Nr. FA-2018-P-6-4-8-1 „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“.

²³ 2018-10-01 valstybinio audito ataskaita Nr. FA-2018-P-60-3-4-1 „2017 metų nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio ir valstybės skolos duomenų ir jos valdymo vertinimas“.

fondų lėšų sąmatos kaip ir anksčiau tvirtinamos kartu su valstybės biudžetu, o įmokos administruojamos su kitu – socialinio draudimo – biudžetu kartu su socialinio draudimo įmokomis. Socialinio draudimo fondo (VADF) biudžetas formuojamas kaupimo principu, todėl atsiranda atsiskaitymo tarp biudžetų ir apskaitos problemų (plačiau fondų valstybinio audito ataskaitose)²⁴. Siekiant suderinti administruojamų fondų ir jų administratoriaus veiklą reglamentuojančių teisės aktų nuostatų taikymą, SADM rekomendavome²⁵ inicijuoti teisės aktų pakeitimus, kad IDIF ir GF biudžetai būtų tvirtinami kartu su VADF biudžetu, įsivertinant vienodų principų taikymą formuojant visus šiuos biudžetus.

26. Svarbu išgryninti ir suvienodinti visų biudžetų BVAR sudarymą, nes tai leis priimti sprendimus dėl biudžetų pinigų principu mąsto ir reikalingumo. Tai lemtų ne tik mažesnę administracinę naštą tvarkant „dvigubą“ apskaitą, bet ir pažangą naudojant kaupimo duomenis (statistikoje, formuojant biudžetus ir pan.).

Pasirinkimų pagal viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės standartus gausa apsunkina apskaitos procesą ir didina klaidų mastą

27. Dešimties metų VSS ataskaitų rinkinių auditų rezultatai rodo, kad apskaitos tvarkymo metodiniai reikalavimai yra platūs, leidžiantys subjektams pasirinkti skirtingus apskaitos metodus, apskaitinius įverčius, nors visų VSS ataskaitų rinkiniai yra konsoliduojami į vieną – nacionalinį ataskaitų rinkinį.
28. Vadovaujantis Buhalterinės apskaitos įstatymu²⁶, ūkio subjekto vadovas turi parinkti apskaitos politiką ir ją įgyvendinti. Įstatymas nurodo, kad joje turi būti nurodyti trys dalykai: 1) ūkio subjekto apskaitai taikomi apskaitos standartai ar kiti teisės aktai, reglamentuojantys apskaitą ir finansinę atskaitomybę; 2) finansinių ataskaitų rinkinio sudėtis ir finansinėms ataskaitoms sudaryti taikomi apskaitos principai; 3) apskaitos metodai ir taisyklės, kuriais vadovujamasi registruojant ūkio subjekto turtą, nuosavą kapitalą, finansavimo sumas, įsipareigojimus, pajamas, sąnaudas ir (ar) pinigų srautus. Pirmieji du reikalavimai yra vienodi visiems VSS: jie neturi pasirinkimo teisės ir taiko tuos pačius apskaitos standartus – VSAFAS, o juose nustatyta finansinių ataskaitų rinkinio sudėtis ir finansinėms ataskaitoms sudaryti taikomi apskaitos principai, kurių taip pat privalo laikytis. Taigi, tik vykdydami trečiąjį reikalavimą, t. y. pasitvirtinę turto ir nuosavybės straipsnių registravimo apskaitos metodus ir taisykles, VSS gali pasirinkti apskaitos metodus ir taisykles. Tokie pasirinkimai yra pertekliniai, nes visi VSS yra konsoliduojami į vieną ataskaitų rinkinį – valstybės, savivaldybių, o galiausiai visi į nacionalinį, todėl vienuose ūkinėms operacijoms ir ūkiniams įvykiams turi būti taikomi vienodi apskaitos metodai ir taisyklės. Pavyzdžiui, kai turto ar įsipareigojimų vertės negali būti tiksliai apskaičiuotos, o tik įvertintos, naudojami apskaitiniai įverčiai, kuriuos parenka pačios įstaigos: turto nusidėvėjimui apskaičiuoti, atidėjimo, abejotinių skolų, sukauptų pajamų, sukauptų įsipareigojimų sumų vertinimui, finansinio turto ar įsipareigojimų tikrajai vertei nustatyti ir pan.

²⁴ Valstybinio audito ataskaitos: „Valstybinio socialinio draudimo fondo 2018 metų konsoliduotųjų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumo bei lėšų ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo jais teisėtumo vertinimas“, „Garantinio fondo 2018 metų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumo bei lėšų ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo jais teisėtumo vertinimas“, „Ilgalaikio darbo išmokų fondo 2018 metų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumo bei lėšų ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo jais teisėtumo vertinimas“.

²⁵ 2019-09-30 valstybinio audito ataskaita Nr. FA-2 „Valstybinio socialinio draudimo fondo 2018 metų konsoliduotųjų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumo bei lėšų ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo jais teisėtumo vertinimas“.

²⁶ Buhalterinės apskaitos įstatymas, 2001-11-06, Nr. IX-574.

Palyginome skirtingų pajamų administratorių VSDF ir Valstybinės mokesčių inspekcijos (VMI) taikomus dydžius gautinų sumų nuvertėjimui apskaičiuoti. Savo esme jie administruoja tų pačių mokesčių mokėtojų sumokamus mokesčius (įmokas), bet yra patvirtinę skirtingus nuvertėjimo skaičiavimo dydžius:

- VSDF skaičiuoja pusės metų pradelstų skolų 80 proc. nuvertėjimą,
- VMI skaičiuoja pusės metų pradelstų skolų 50 proc. nuvertėjimą.

Kitas pavyzdys, kai įstaigos ilgalaikiam turtui, priskiriamam vienai grupei pagal kokybines savybes, taiko skirtingus nusidėvėjimo skaičiavimo dydžius (2 lentelė).

2 lentelė. Įstaigų patvirtintas ilgalaikio turto naudingas tarnavimo laikas (metais)

	1	2	3	4
Kapitaliniai mūriniai pastatai	140	100	115	100
Pastatai	100	50	75	75
Kompiuteriai ir jų įranga	5	4	5	4
Baldai	12	4	8	7
Lengvieji automobiliai ir jų priekabos	10	7	7	6

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal įstaigų duomenis

Iš pateiktos lentelės darome išvadą, kad vienos biudžetinės įstaigos kapitalinis mūrinis pastatas naudingai tarnus 40 metų ilgiau nei kitos arba viena įstaiga baldus keis (jie pagal buhalterinės apskaitos dokumentus bus nudėvėti) tris kartus greičiau nei kita.

Atkreipiame dėmesį, kad nustatėme atvejį, kai tos pačios ministerijos valdymo sričiai priskirtų biudžetinių įstaigų ilgalaikio turto naudingo tarnavimo laikas skiriasi net 3 kartus, nors teisės aktai²⁷ įpareigoja šį laiką suderinti su VSS grupės, kuriai jie priklauso, atsakingu už konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkinio parengimą VSS. Taigi subjektai derinimą supranta kaip formalų veiksmą ir nesiekia taikyti logiškai pagrįstų vienodų apskaitos metodų ir taisyklių.

- Auditų rezultatai rodo, kad dažnai subjektai apskaitos politiką laiko formaliu dokumentu ir joje tik perrašo standartų nuostatas, o metodų ir taisyklių ūkinėms operacijoms registruoti nenumato. Valstybės kontrolė 2018 finansinių metų auditų metu pateikė 18 rekomendacijų dėl apskaitos politikos tobulinimo.
- VSS finansinių ataskaitų duomenų analizė rodo, kad tikslinga peržiūrėti ir pakeisti kai kurių VSAFAS nuostatų turinį. Nustatėme atvejų, kai VSS, parduodami ilgalaikį turtą, pagal VSAFAS²⁸ reikalavimus apskaitoje registruoja pajamas, lygias pelnui iš to turto pardavimo. Registruoja ir pervestinas sumas į valstybės ar savivaldybių biudžetus. Susidaro situacijos, kai pervestinos sumos už parduodamą turtą būna didesnės, nei užregistruotas pelnas, taip ataskaitų rinkiniuose rodoma priskaičiuotų pajamų suma mažesnė, nei pervestinių pajamų. Pavyzdžiui, Nacionalinės žemės tarnybos 2018 m. finansinių ataskaitų rinkinys rodo, kad 2018 m. įstaiga užregistravo tik 4,5 mln. Eur uždirbtų pajamų (jas sudaro skirtumas (pelnas arba nuostolis) iš žemės pardavimo), tačiau į išdą ir savivaldybių

²⁷ Vyriausybės 2009-06-10 nutarimas Nr. 564 „Dėl minimalios ilgalaikio materialiojo turto vertės nustatymo ir ilgalaikio turto nusidėvėjimo (amortizacijos) minimalių ir maksimalių ekonominių normatyvų viešojo sektoriaus subjektams sąrašo patvirtinimo“.

²⁸ Finansų ministro 2008-05-08 įsakymas Nr. 1K-174 „Dėl viešojo sektoriaus apskaitos ir atskaitomybės 12-ojo standarto patvirtinimo“.

biudžetus perves 14,7 mln. Eur, t. y. 10,2 mln. Eur daugiau, nei jų uždirbo. Tokios finansinės ataskaitos nekorektiškos, neinformatyvios ir net nesuprantamos vartotojams.

31. Atsižvelgiant į išdėstytus dalykus, galime daryti išvadą, kad į vieną rinkinį konsoliduojamos ataskaitos turi būti parengtos pagal vienodus, suderintus apskaitos metodus ir taisykles. Prievolė kiekvienam VSS pasirinkti, susiderinti ir patvirtinti apskaitą reguliuojančius dokumentus sukuria papildomą administracinę naštą ir didina klaidų tikimybę. Todėl būtų tikslinga peržiūrėti VSAFAS, pašalinti juose numatytų pasirinkimų galimybes, patikslinti reikalavimus kai kurių ūkinių operacijų apskaitai (pvz. šios ataskaitos 30 punkte). Taip pat naudinga patvirtinti apskaitos vadovą, nurodantį vienodą vienuoliktųjų ūkinių operacijų registravimą VSS pagal atskiras apskaitos sritis. Tai ypač aktualu pradėjus centralizuotai tvarkyti buhalterinę apskaitą.

1.3. Nacionalinio ataskaitų rinkinio duomenys neišsamūs, o pateikimo terminai nesuderinti

32. Praėjusio audito²⁹ metu teikėme dvi rekomendacijas: praplėsti dabar konsoliduojamų subjektų aprėptį iki valdžios sektoriaus ir suderinti atsiskaitymo už veiklos rezultatus ir finansinę atskaitomybę Seimui terminus. Šios rekomendacijos svarbios siekiant tinkamu laiku turėti naudingus finansinius duomenis biudžetams planuoti, fiskaliniams ir ekonominiams rodikliams skaičiuoti ir kokybiškai atsiskaityti Seimui.

Įgyvendindama minėtas rekomendacijas, Finansų ministerija jau parengė teisės aktų pakeitimo projektus³⁰ ir pateikė juos VSS nuomonei pareikšti.

²⁹ 2018-10-01 valstybinio audito ataskaita Nr. FA-2018-P-60-3-4-1 „2017 metų nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio ir valstybės skolos duomenų ir jos valdymo vertinimas“.

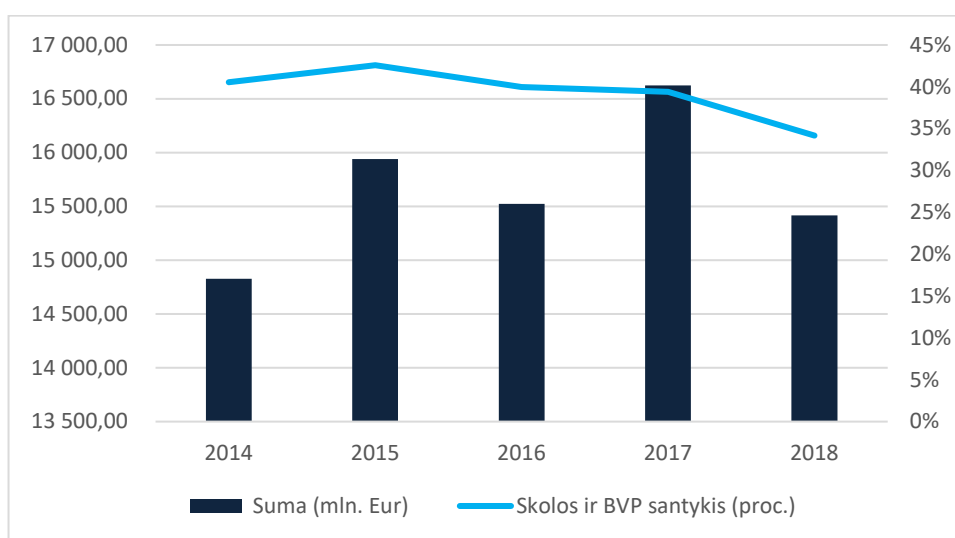
³⁰ Vyriausybės 2019-09-04 nutarimo projektas Nr. 19-10288.

2. VALSTYBĖS SKOLOS DUOMENŲ IR JOS VALDYMO VERTINIMAS

2.1. Skolos suskaičiavimas turi nereikšmingų trūkumų

33. Statistikos departamento skaičiavimais, 2018 m. pabaigoje valdžios sektoriaus skola sudarė 15 417, 11 mln. Eur ir, palyginti su 2017 m., sumažėjo 1 208 mln. Eur. Šios skolos ir BVP santykis sudaro 34,2 proc. Skola santykinai mažėja, tačiau per pastaruosius 5 metus jos dydis nominalia verte lieka panašus ir vidutiniškai sudaro 15 666,84 mln. Eur (2 pav.).

2 pav. Skola ir skolos ir BVP santykis 2014-2018 m.



Šaltinis – Valstybės kontrolė

34. Didžiąją dalį – 14 803,76 mln. Eur, arba 96 proc. – sudaro skola valstybės vardu. Įsipareigojimus valstybės vardu prisiima ir valdo, atsiskaito už juos Vyriausybė, jai atstovauja Finansų ministerija.
35. Ne valstybės vardu prisiimtų įsipareigojimų suma 2018 m. pabaigoje sudarė 613,35 mln. Eur. Didelė jos dalis – 103,4 mln. Eur, arba 17 proc. – yra apyvartoje esančios eurų monetos, kurios, atsižvelgiant į Eurostato rekomendacijas, įtraukiamos į valstybės skolą. Apyvartoje yra 119,5 mln. Eur litų (banknotų ir monetų), kurie į valstybės skolą neįtraukiami. Manome, kad sprendimai tiek dėl eurų, tiek dėl litų įtraukimo į valstybės skolą turėtų būti priimami taikant vienodus principus, su tuo susitinka ir Statistikos departamentas.
36. Likusią valdžios sektoriaus skolos dalį – 510 mln. Eur – sudaro kitų valdžios sektoriui priskiriamų subjektų prisiimti įsipareigojimai. Priskyrimą prie institucinių sektorių ir klasifikavimą atlieka Lietuvos statistikos departamentas. Pagal departamento skelbiamą sąrašą 2019-01-01 šiam sektoriui buvo priskirti 3 518 ūkio subjektų, tai yra 148 mažiau nei 2018-01-01. Informacija apie pokyčius valdžios sektoriuje – 2018 m. juos lėmė reformos, kai subjektai buvo sujungti arba išskaidyti – nėra skelbiama. Be to, įtraukiant naujus subjektus, jų turimi įsipareigojimai įtraukiami ir į praeities laikotarpių skolą, tačiau, kokios skolos pokyčiai įvyksta ne dėl naujai prisiimtų ar grąžintų įsipareigojimų, o dėl pokyčių valdžios sektoriuje, neatskleidžia nei Statistikos departamentas, kuris ją skaičiuoja, nei

Finansų ministerija, kuri duomenis apie skolą pateikia kartu su NFAR. Tai yra fiskalinio skaidrumo trūkumai, kuriuos nurodo ir Tarptautinis valiutos fondas³¹.

37. Valdžios sektoriaus skola apskaičiuoti Statistikos departamentas naudoja keletą duomenų šaltinių, tačiau vieni jų apima ne visus valstybės skola priskiriamus skolinius įsipareigojimus, kiti – ne visus valdžios sektoriui priskiriamus subjektus. Lietuvos banko PFI balansas³² apima tik tuos įsipareigojimus, kuriuos valdžios sektoriaus subjektai sudaro su bankais arba kredito unijomis. Jei įsipareigojimai, pvz., finansinė nuoma (lizingas), yra sudaryti su kitomis įstaigomis, jie į skolą įtraukiami iš Investicijų statistinės ataskaitos³³, kurią pildo ne visi valdžios sektoriaus subjektai. Siekiant duomenų kokybės – įtraukti tuos įsipareigojimus (kai įsipareigojimai kyla iš finansinės nuomos sutarčių pagal teisinę formą, kai jų turinys – finansinė nuoma (lizingas)), kurie nepatenka į investicijų statistinę ataskaitą - ataskaitos duomenys palyginami su VSAKIS duomenis. Toks painus valstybės skolos duomenų surinkimas lemia žmogiškųjų klaidų neišvengiamumą. Audito metu nustatėme klaidų, kurios savo apimtimi nėra reikšmingos, bet rodo skolos apskaičiavimo pokyčių poreikį.
38. Ankstesnio audito metu rekomendavome³⁴ bendradarbiaujant skolos apskaičiavimo procese dalyvaujančioms institucijoms (Finansų ministerijai, Lietuvos statistikos departamentui ir Lietuvos bankui) įvertinti teisės aktuose nustatytus valdžios sektoriaus skolos duomenų šaltinius, jų naudojimo praktikoje apimtį, galimas duomenų šaltinių alternatyvas, taip pat nustatyti aiškią, nuoseklią ir atsekamą jų naudojimo apskaičiuojant valdžios sektoriaus skolą seką. Audito rezultatai rodo, kad rekomendacijos įgyvendinimo vėlavimas neigiamai veikia ne tik skolos tikslumą, bet ir apskaičiavimo efektyvumą – aiškių, visus valdžios sektoriaus subjektus apimančių šaltinių turėjimas leistų procesą supaprastinti ir išvengti žmogiškų klaidų ir pildant formas, ir apdorojant skolos duomenis.
39. Vietos valdžios sektoriaus skola 2018 m. pabaigoje sudarė 494,11 mln. Eur. Jai apskaičiuoti naudojami ir savivaldybių skolinių įsipareigojimų ataskaitos duomenys. Kasmet nustatome atvejų, kai įsipareigojimai, savo turiniu priskirtini skoliniam (pvz., pagal ilgalaikes rangos ir priežiūros sutartis), į šią ataskaitą neįtraukiami. Finansų ministerijai rekomendavome³⁵ parengti metodines rekomendacijas ir (ar) pakeisti teisės aktus, kad į valstybės skolą būtų įtraukti visi įsipareigojimai, tačiau rekomendacija iki šiol neįgyvendinta. Tokių atvejų, kai sandoriai nevertinami turinio viršenybės prieš formą principu ir neatskleidžiami skolinių įsipareigojimų ataskaitoje, nustatėme ir šio audito metu, todėl vietos valdžios sektoriaus skola nėra tiksli.

2.2. Nėra pokyčių skolos ir piniginių išteklių valdymo srityje – neįgyvendintos rekomendacijos

40. Skolai per 5 metų laikotarpį nominalia verte išliekant panašaus lygio, nemažėja ir jos valdymo išlaidos: 2018 m. jos sudarė 527 349 tūkst. Eur, arba 8,5 proc. 2018 m. surinktų mokesčių (2017 m. atitinkamai 534 394 tūkst. Eur, arba 9,1 proc.).

³¹ IMF Country Report No. 19/122 „Republic Of Lithuania Fiscal Transparency Evaluation“, May 2019.

³² Lietuvos Respublikos pinigų finansų įstaigų (Lietuvos komercinių bankų ir užsienio bankų filialų, kredito unijų duomenys) balansas ir pinigų statistikos duomenys.

³³ Investicijų statistinė ataskaita, forma KS-02, patvirtinta Lietuvos statistikos departamento generalinio direktoriaus 2017-11-13 įsakymu Nr. DJ-234.

³⁴ 2017-09-29 valstybinio audito ataskaita Nr. FA-2017-P-60-6-8-1 „2016 metų nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio ir valstybės skolos vertinimas“.

³⁵ 2016-10-03 valstybinio audito ataskaita Nr. FA-P-60-8-11-1 „2015 metų nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio ir valstybės skolos ataskaitų teisingumas ir skolinimosi teisėtumas“.

41. Turimos skolos perfinansavimas turi įtakos palūkanų sumų mažėjimui, todėl, siekiant sutaupyti valstybės biudžeto lėšų ir reaguoti į pokyčius finansų rinkoje, 2016 m. rekomendavome Finansų ministerijai sukurti vidaus kontrolės priemones, užtikrinančias sistemingą turimų skolinių priemonių ir jų alternatyvų vertinimą³⁶. Ši rekomendacija buvo įgyvendinta tik formaliai – 2017 m. pakeistos Piniginių išteklių valdymo taisyklės³⁷: nustatyta prievolė atlikti analizes ir ne rečiau kaip du kartus per metus parengti ministerijos vadovybei ataskaitą dėl skolinimosi alternatyvų. Pažymėtina, kad ir patvirtinus taisykles alternatyvų vertinimas tiek 2017, tiek 2018 m. nebuvo atliekamas. Ministerija sutinka su aukščiausios audito institucijos pastaba, kad turimų skolinių įsipareigojimų ir skolos valdymo alternatyvų vertinimas yra svarbi funkcija, tačiau jos nevykdė dėl žmogiškųjų išteklių stokos.
42. Pasigendame sprendimų, kurie leistų sutaupyti valstybės biudžeto lėšų mokant mažiau už piniginių išteklių laikymą sąskaitose. Ankstesnių auditų metu³⁸ rekomendavome ir optimizuoti valstybės piniginių išteklių likučius, imantis priemonių gerinti šių išteklių prognozių tikslumą, skatinant ir ugdant atsakingumą subjektų, teikiančių duomenis šių prognozių rengimui, ir lanksčiau taikyti įvairias investavimo strategijas. Šios rekomendacijos neįgyvendintos. Finansų ministerija informavo, kad „2019 metais suorganizuoti susitikimai su Nacionalinio bendrųjų funkcijų centro atstovais dėl informacijos, skirtos valstybės piniginių išteklių srautams prognozuoti, teikimo valstybės išdui. Valstybės išdas atliko išsamią analizę ir parengė naujo prognozavimo modelio projektą, kuris užtikrintų sklandesnį prognozavimo procesą ir sumažintų administracinę naštą asignavimų valdytojams. Planuojama, kad asignavimų valdytojai pagal naują modelį informaciją, skirtą valstybės piniginių išteklių srautams prognozuoti, pradės teikti nuo 2020 m. sausio mėnesio“. Taip pat finansų ministro 2019 m. rugsėjo 26 d. įsakymu³⁹, siekiant lanksčiau taikyti įvairias investavimo strategijas, buvo nustatytos lankstesnės investavimo sąlygos (pelningumas į konkrečias investavimo priemones gali būti mažesnis už 0 procentų, tačiau ne mažesnis nei palūkanų norma, taikoma už Lietuvos banke laikomus valstybės piniginius išteklius).
43. 2018 m. piniginių išteklių likučiai siekė iki 2,5 mlrd. Eur. Už valstybės piniginių išteklių laikymą per šiuos metus, panašiai kaip ir per 2017 m., buvo sumokėta apie 6 mln. Eur (3 lentelė).

3 lentelė. Išlaidų už piniginių išteklių laikymą sąskaitoje pokyčiai 2016–2018 m. (mln. Eur)

Išlaidų rūšis	2018 m.	2017 m.	2016 m.
Valstybės išdo piniginių išteklių saugojimo išlaidos	4,8	5,8	2,8
Kitų piniginių išteklių saugojimo išlaidos ⁴⁰	0,9	0,6	0,2
Iš viso	5,7	6,4	3

Šaltinis – Valstybės kontrolė pagal įstaigų duomenis

³⁶ 2016-10-03 valstybinio audito ataskaita Nr. FA-P-60-8-11-1 „2015 metų nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio ir valstybės skolos ataskaitų teisingumas ir skolinimosi teisėtumas“.

³⁷ Finansų ministro 2012-12-07 įsakymas Nr. 1K-417 „Dėl su Lietuvos Respublikos Vyriausybės skolinimosi valstybės vardu ir skolinantis prisiimtų įsipareigojimų bei valstybės piniginių išteklių valdymu susijusių teisės aktų patvirtinimo ir komisijų sudarymo“ (su vėlesniais pakeitimais).

³⁸ 2017-09-29 valstybinio audito ataskaita Nr. FA-2017-P-60-6-8-1 „2016 metų nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio ir valstybės skolos vertinimas“.

³⁹ Finansų ministro 2019-09-26 įsakymu Nr. 1K-279 pakeistas 2012-12-07 įsakymas Nr. 1K-417.

⁴⁰ Garantinio, Rezervinio (stabilizavimo), Ignalinos AE eksploataavimo nutraukimo, Ilgalaikio darbo išmokų, Privalomojo sveikatos draudimo, Valstybinio socialinio draudimo fondai.

44. Nustatėme, kad piniginių srautų prognozių tikslumui įtakos turi ir institucijų, atsakingų už projektų, finansuojamų ES lėšomis, vykdymą, pateikiamos informacijos apie lėšų poreikį įvertinimas. Finansų ministerija 2015 m. pasirašė 1 300 mln. Eur paskolos sutartį su Europos investicijų banku. Paskola išimama dalimis ir skirta struktūrinės paramos lėšomis finansuojamų projektų bendrajam finansavimui. 2015 m. ministerija išėmė 300 mln. Eur paskolos, o 2017 ir 2018 m. skolinimosi programose numatė išimti kitą 300 mln. Eur dalį. 2015 m. išimtos dalies lėšos nebuvo išmokėtos projektams, todėl 2017 m. antra paskolos dalis negalėjo būti išimta, o 2018 m. buvo nuspręsta jos neišimti. Dar kartą atkreipiame dėmesį į būtinybę gerinti piniginių išteklių srautų prognozavimą. Nepakankamai tikslios prognozės turėjo įtakos skolinimosi programų 2017 m. ir 2018 m. įgyvendinimui, be to, lėšų neišmokėjimas didina likutį valstybės išdo sąskaitoje, taigi ir Lietuvos bankui mokamas palūkanas už valstybės piniginių išteklių laikymą banko sąskaitose.

2.3. Dalis savivaldybių nesilaikė Rodiklių įstatymo reikalavimų

45. 2018 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme, siekiant biudžetinės drausmės, nustatyti reikalavimai savivaldybėms: įsiskolinimai (mokėtinos sumos, išskyrus sumas paskoloms grąžinti) negali būti didesni už praėjusių metų įsiskolinimus, o metinio grynojo skolinimosi suma negali būti teigiamas dydis. 2018 m. 34-ios savivaldybės⁴¹ neįvykdė pirmojo reikalavimo – įsiskolinimas 2019-01-01 buvo 11 441 tūkst. Eur didesnis nei 2018-01-01. 2016 m. šio reikalavimo neįvykdė 25 savivaldybės, 2017 m. – 11. Be to, 2018 m. 9 savivaldybės⁴² skolinosi viršydamos metinį grynojo skolinimosi limitą – bendra viršyta suma sudaro 1 059 tūkst. Eur. 2017 m. tokių savivaldybių buvo 4, 2016 m. – 2.

2.4. Rezervuose sukaupta mažiau nei planuota

46. Finansų stabilumui šalyje užtikrinti sukauptas rezervas 2018 m. pabaigoje sudarė 496,8 mln. Eur, arba 1,1 proc. BVP, ir buvo 65,5 mln. Eur mažesnis, nei planuota.
47. PSDF rezervą sudaro dvi dalys – pagrindinė, laikoma privalomąja ir skirstoma Vyriausybės nutarimu, esant ypatingoms sąlygoms, ir rizikos valdymo, naudojama sveikatos apsaugos ministro sprendimu pajamoms ir išlaidoms subalansuoti, privalomojo sveikatos draudimo paslaugų išlaidoms kompensuoti, pajamų trūkumui padengti. 2018 m. buvo planuojama⁴³ rezerve sukaupti 165,3 mln. Eur, iš jų 26,5 mln. Eur pagrindinę ir 138,8 mln. Eur rizikos valdymo dalis. Pagrindinė dalis nėra kaupiama, o jos dydis, planuojant mažesnes fondo pajamas, mažės. PSDF rezerve 2018-12-31 buvo sukaupta 145,3 mln. Eur, iš jų 26,5 mln. Eur pagrindinė ir 118,8 mln. Eur rizikos valdymo dalys. Nesukaupta planuota suma, nes 2018 m. 80 mln. Eur iš rizikos valdymo dalies ministras skyrė paslaugų, apmokamų PSDF biudžeto lėšomis, įkainiams didinti. Rezervo naudojimas augant fondo biudžetui (180,1 mln. Eur, arba 11,0 proc.) prieštarauja Lietuvos stabilumo 2019 m. programai⁴⁴, kuria siekiama toliau tolygiai kaupti fiskalinius rezervus išnaudojant vis dar palankias ekonomines aplinkybes.

⁴¹ Druskininkų, Kauno m., Klaipėdos m., Neringos, Palangos m., Šiaulių m., Visagino, Akmenės r., Alytaus r., Anykščių r., Ignalinos r., Jonavos r., Joniškio r., Jurbarko r., Kauno r., Kėdainių r., Kelmės r., Kretingos r., Kupiškio r., Mažeikių r., Panevėžio r., Pasvalio r., Prienų r., Radviliškio r., Skuodo r., Šakių r., Šilalės r., Tauragės r., Ukmergės r., Utenos r., Zarasų r., Kalvarijos, Rietavo, Elektrėnų.

⁴² Druskininkų, Marijampolės, Šiaulių m., Akmenės r., Prienų r., Radviliškio r., Šilutės r., Švenčionių r., Varėnos r.

⁴³ 2017-12-12 įstatymas Nr. XII-873 „2018 metų Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto rodiklių patvirtinimo įstatymas“.

⁴⁴ Vyriausybės 2019-04-24 nutarimas Nr. 385 „Dėl Lietuvos stabilumo 2019 metų programos“.

48. Rezerviniame (stabilizavimo) fonde 2018 m. pabaigoje planuota turėti 283,5 mln. Eur, kurie esant ekstremaliai situacijai būtų panaudoti valstybės biudžeto išlaidoms finansuoti, įsipareigojimams, susijusiems su valstybės skola ir su ES politikos įgyvendinimu (grąžintinai), vykdyti. Šio fondo lėšų likutis buvo apie 50 mln. Eur mažesnis ir sudarė 230,9 mln. Eur. Atkreiptinas dėmesys, kad yra pateiktas Vyriausybės nutarimo projektas⁴⁵ dėl kai kurių teisės aktų pakeitimų, kuriais siūloma dalį Rezervinio (stabilizavimo) fondo gaunamų įplaukų skirti lėšoms, kuriomis bus finansuojamas Ignalinos atominės elektrinės radioaktyviųjų atliekų giluminio atliekyno įrengimas ir radioaktyviųjų atliekų tvarkymas, kaupiti. Šiam tikslui siūloma skirti 50 proc. į fondą gaunamų valstybės valdomų įmonių dividendų (25 proc. visų į valstybės biudžetą sumokamų minėtų įmonių dividendų). Priėmus sprendimą dalį fondo įplaukų atidėti valstybės ateinančių laikotarpių įsipareigojimams finansuoti, mažėtų fondo lėšų dalis, skiriama fiskaliniam rezervui kaupiti.
49. 120,6 mln. Eur 2018 m. pabaigoje buvo sukaupta Garantiniame ir Ilgalaikio darbo išmokų fonduose, o Socialinio draudimo fondo rezervas, kurio lėšos esant poreikiui būtų naudojamos pensijų, ligos, motinystės, nedarbo, nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų socialinio draudimo išmokoms finansuoti, 195 mln. Eur pasipildė tik 2019 m.
50. 2018 m. Stabilumo programoje buvo numatyta, kad 2021 m. pabaigoje Vyriausybė bus sukaupusi 2 proc. BVP rezervą. Nepaisant to, kad nei 2017, nei 2018 m. planuoti rezervai nebuvo sukaupti, 2019 m. Stabilumo programoje numatyta iki 2021 m. sukaupiti ne 2, bet 3,9 proc. BVP fiskalinį rezervą. Atkreipiame dėmesį, kad aukščiausiosios audito institucijos sudėtyje veikiančios fiskalinės institucijos Lietuvos stabilumo 2019 m. programos vertinimo ataskaitoje⁴⁶ ir 2019 m. liepos mėn. paskelbtose Europos fiskalinės politikos monitoriaus įžvalgose⁴⁷ pažymėta, kad palanki 2019–2020 m. Lietuvos verslo ciklo padėtis įspėja apie būtinybę vykdyti neutralią fiskalinę politiką, bet Lietuvos fiskalinė politika išlieka prociklinė, nors ir gerina kryptį. Tai reiškia, kad gerais laikais nėra formuojama pakankama erdvė tam, kad verslo ciklo nuosmukio metu būtų galima vykdyti anticiklinį skatinimą arba bent neutralią fiskalinę politiką.

⁴⁵ Vyriausybės nutarimo projektas, registruotas TAIS 2019-09-20 Nr. 19-11206. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/da010cb1db9611e9a85be81119c7a8fa?ifwid=pffih31st>.

⁴⁶ „Lietuvos stabilumo 2019 metų programos vertinimas“, 2019-05-14 Nr. BPE-2.

⁴⁷ Prieiga per internetą: http://www.vkntrole.lt/bp/failai/files/Fiskalinis_monitorius_bir%C5%BEelis_2019_07_03.pdf.

REKOMENDACIJŲ ĮGYVENDINIMO PLANAS

Rekomendacijos eilės numeris ataskaitoje	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / Priemonės / Komentarai*	Rekomendacijos įgyvendinimo ir informavimo apie įgyvendinimą data*
1	Siekiant teisingų viešojo sektoriaus subjektų konsoliduotųjų ataskaitų duomenų, peržiūrėti šių subjektų finansinių ataskaitų konsolidavimo procesą, tam tikslui naudojamos informacinės sistemos funkcionalumus ir joje sukauptos (kasmet perkeliamos) konsolidavimo informacijos apimtis bei numatyti konsolidavimo proceso tobulinimo priemonės.	Finansų ministerijai	Bus atlikta sukauptos konsolidavimo informacijos analizė, įvertintos teisingų konsoliduotų duomenų užtikrinimo alternatyvos ir priimtas sprendimas dėl efektyviausios alternatyvos įgyvendinimo.	2021 m. I ketv.
2	Siekiant, kad viešojo sektoriaus subjektų konsoliduojamos ataskaitos būtų parengtos pagal vienodus apskaitos metodus ir taisykles, priimti sprendimus dėl bendros (vienodos) apskaitos politikos taikymo.	Finansų ministerijai	Atlikti viešojo sektoriaus subjektų taikomų metodų, taisyklių, įverčių, jų pagrindimo analizę siekiant priimti sprendimus dėl bendros (vienodos) apskaitos politikos taikymo.	2021 m. II ketv.

* – priemonės ir terminus rekomendacijoms įgyvendinti pateikė Finansų ministerija.

Atstovai ryšiams, atsakingi už Valstybės kontrolės informavimą apie rekomendacijų įgyvendinimą plane nustatytais terminais:

Valstybės turto valdymo departamento direktorė, Aušra Vičkačkienė, tel. (85) 239 0122, el. paštas ausra.vickackiene@finmin.lt;

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

PRIEDAI

Valstybinio audito ataskaitos
„2018 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).

IS – informacinė sistema.

KFAR – konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkinys.

NFAR – 2018 metų nacionalinis finansinių ataskaitų rinkinys.

NŽT – Nacionalinė žemės tarnyba.

PSDF – Privalomojo sveikatos draudimo fondas.

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 išmokėjimą⁴⁸.

Pinigų principas – viešojo sektoriaus subjekto išlaidos pripažįstamos tada, kai išmokami pinigai, o pajamos pripažįstamos tada, kai gaunami pinigai⁴⁹.

⁴⁸ Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas, 9 str.

⁴⁹ Ten pat, 14 str.

Valstybinio audito ataskaitos
„2018 m. nacionalinio finansinių
ataskaitų rinkinio ir valstybės
skolos duomenų ir jos valdymo
vertinimas“
2 priedas

Audito apimtis ir metodai

Audito tikslas:

- įvertinti 2018 m. nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio duomenis ir pareikšti nepriklausomą nuomonę;
- įvertinti 2018 m. valstybės skolos duomenis ir jos valdymą atsirinktose audituoti srityse.

Audituotos konsoliduotosios finansinės ataskaitos:

- 2018 m. nacionalinis finansinių ataskaitų rinkinys: finansinės būklės, veiklos rezultatų, pinigų srautų ir grynojo turto pokyčių ataskaitos bei finansinių ataskaitų aiškinamasis raštas, parengti pagal 2018-12-31 duomenis.

NFAR ir valstybės skolos apimtis:

- Audituotą 2018 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 2019-02-25 įsakymu Nr. 1K-60 patvirtintą 2018 m. konsolidavimo schemą konsolidavus 3 580-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 2019-01-01 valdžios sektoriui priskirti 3 518 ūkio subjektai.
- 2018 m. pradžios ir pabaigos turto ir atitinkamai finansavimo sumų, įsipareigojimų ir grynojo turto likučiai: pradžioje iš viso 53 269 109 tūkst. Eur, pabaigoje – 54 397 095 tūkst. Eur.
- 2018 m. valstybės skolos ir skolinimosi valstybės vardu duomenys: skola pradžioje sudarė 16 625,1 mln. Eur, pabaigoje sumažėjo iki 15 417,1 mln. Eur (34,2 proc. BVP). 2018 m. valstybės vardu pasiskolinta 1 109,2 mln. Eur, grąžinta 2 234,5 mln. Eur.

Auditas atliktas:

- pagal Valstybinio audito reikalavimus⁵⁰, tarptautinius audito standartus (TAS)⁵¹ ir tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus⁵²;
- siekiant gauti pakankamą užtikrinimą, kad konsoliduotose finansinėse ataskaitose nėra reikšmingų iškraipymų, o pasirinktose srityse valstybės vardu skolinamasi ir valstybės skola valdoma teisėtai ir efektyviai. Visiškas užtikrinimas neįmanomas dėl įgimtų audito ir vidaus kontrolės apribojimų bei to fakto, kad netikrinome visų (100 proc.) ūkinių operacijų, ūkinių įvykių ir sudarytų sandorių.

Nustatyti dalykai skirstomi į turinčius reikšmingą įtaką subjekto ataskaitų rinkinio teisingumui, NFAR ataskaitų rinkinio teisingumui ir jos neturinčius. Reikšmingu dalyku NFAR yra laikoma apskaitos klaida ar jų visuma, turinti įtakos vienam finansinių ataskaitų straipsniui, viršijanti 544 mln. Eur (apskaičiuota atsižvelgiant į pasirinktą reikšmingumą), taip pat kokybiškai reikšmingu yra laikoma svarbiausių vidaus kontrolės priemonių nebuvimas ar jų nesilaikymas. Kokybinį reikšmingumą naudojome nustatytų dalykų vertinimui tais atvejais, kai iškraipymų suma (nors yra mažesnė už kiekybinį reikšmingumą) gali daryti įtaką vartotojų priimamiems sprendimams.

Audito apimtis ir metodai

Audito apimties apribojimai:

Audito apimtis nebuvo ribojama.

Vertintos audito sritys ir jose atliktos procedūros dėl 2018 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 eksploataavimo (nutraukimo) fondo ir Ilgalaikio darbo išmokų fondo 2018 m. konsoliduotųjų ataskaitų rinkinių auditus. Audito metu naudojome minėtų auditų rezultatais.
- Savivaldybės savo dydžiu nėra reikšmingi audito grupės komponentai, tačiau į jų konsoliduotųjų finansinių ataskaitų rinkinius konsoliduojami 82 proc. (iš viso 2 932 subjektų) visų VSS finansinių ataskaitų duomenys. Audito metu naudojome minėtų auditų rezultatais. 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.

⁵⁰ Valstybės kontrolieriaus 2002-02-21 įsakymas Nr. V-26 „Dėl Valstybinio audito reikalavimų patvirtinimo“.

⁵¹ 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>.

⁵² Finansinio audito (1000–1810 TAAIS) ir atitikties audito (4000 TAAIS) standartai, prieiga per internetą: <http://www.vkontrolė.lt/page.aspx?id=350>.

Audito apimtis ir metodai

- Valstybės skolos duomenų teisingumas: Finansų ministerijoje vertinome valstybės skolos ir piniginių išteklių valdymo sistemoje vedamos valstybės skolos apskaitos duomenų teisingumą.

Bendras ataskaitų rinkinio vertinimas:

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 skola 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 savivaldybėms nustatytų skolos, grynojo skolinimosi ir garantijų limitų ir teisės aktais nustatytų reikalavimų dėl įsiskolinimų (mokėtinų sumų) dydžių laikymosi.

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

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

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

- Vertinome apskaitos registruose pateiktų duomenų teisingumą Finansų ministerijoje; rekomendacijų dėl valstybės skolos duomenų šaltinių ir savivaldybių skolinių įsipareigojimų įgyvendinimo eigą; Lietuvos statistikos departamente valstybės skolos apskaičiavimui naudotų duomenų šaltinių patikimumą.
- Vertinome, ar 2018 metais skolintasi tik nustatytiems tikslams; ar buvo laikytasi nustatytų skolos ir skolinimosi limitų; ar skolintasi užsienio rinkose ir vidaus rinkoje aukciono būdu buvo laikomasi teisės aktų, ar 2018 metais buvo perskolinama ir garantijos teikiamos laikantis teisės aktų, ar lėšos valstybės išdo sąskaitoje valdomos vadovaujantis ekonomiškumo, prognozavimo, apdairumo (atsargumo), rizikos valdymo ir papildomumo principų, kaip atsiskaitoma už valstybės skolos valdymą.
- Savivaldybėse vertinome: ar visos savivaldybės laikėsi nustatytų skolos, grynojo skolinimosi ir garantijų limitų; ar savivaldybės laikėsi teisės aktais nustatytų reikalavimų dėl įsiskolinimų (mokėtinų sumų) dydžių.

Teisės aktai, kuriems vertinta atitiktis:

Įstatymai:

- Valstybės skolos įstatymas.
- Valstybės išdo įstatymas.
- Biudžeto sandaros įstatymas (asignavimų valdytojų atsakomybė; biudžeto sudarymo ir vykdymo teisinis pagrindas; savivaldybių skolinimasis; savivaldybių biudžetai).
- 2018 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas.

Vyriausybės nutarimai:

- 1997-12-03 Nr. 1329 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės vertybinių popierių išleidimo ir apyvartos, paskolų valstybės vardu ėmimo ir kitų įsipareigojamųjų skolos dokumentų pasirašymo taisyklių patvirtinimo“.
- 2001-06-04 Nr. 667 „Dėl Valstybės perskolinamų paskolų ir valstybės garantijų teikimo, suteiktų perskolinamų paskolų grąžinimo ir valstybės garantijų administravimo taisyklių patvirtinimo“.
- 2000-07-12 Nr. 811 „Dėl valstybės perskolinamų paskolų, valstybės garantijų ir įsipareigojimų pagal skolos grąžinimo sutartis, Lietuvos Respublikos finansų ministerijos perduodamų administruoti centralizuotai valdomo valstybės turto valdytoji, 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“.
- 2018-03-21 Nr.278 „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:

- 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

Audito apimtis ir metodai

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 laktų išleidimo ir apyvartos organizavimo taisyklės; Lietuvos Respublikos Vyriausybės taupymo laktų emisijų sąlygų nustatymo metodika).

- Finansų ministro 2004-12-20 įsakymas Nr. 1K-398 „Dėl valstybės garantijų kreditoriams vykdymo (apmokėjimo) taisyklių patvirtinimo“.
 - Finansų ministro 2012-05-10 įsakymas Nr. 1K-184 „Dėl finansų ministro 2009 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“.
 - Finansų ministro 2001-02-28 įsakymas Nr. 49 „Dėl Laikinai laisvų valstybės piniginių išteklių investavimo taisyklių patvirtinimo“.
 - Lietuvos statistikos departamento generalinio direktoriaus 2011-12-02 įsakymas Nr. DĮ-255 „Dėl ūkio subjektų priskyrimo instituciniams sektoriams ir subsektoriams tvarkos aprašo patvirtinimo“.
 - Finansų ministro 2014-12-01 įsakymas Nr. 1K-410 „Dėl finansų ministro 2009-10-23 įsakymo Nr. 1K-381 „Dėl valstybės perskolinamų paskolų, paskolų teikiamų iš valstybės biudžeto apyvartos lėšų, ir skolos grąžinimo sutartyse nustatomos palūkanų normos nustatymo tvarkos aprašo patvirtinimo“ pakeitimo“.
-

NAUDINGI • VERTINAMI • ATPAŽŪSTAMI

