



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

SAVIVALDYBĖSE ATLIKTO FINANSINIO (TEISĖTUMO) AUDITO REZULTATŲ APIBENDRINIMO ATASKAITA

2007 m. liepos 2 d. Nr. AB-1
Vilnius

Apibendrinimą parengė
Valstybės kontrolės 3-iojo audito departamento direktoriaus pavaduotoja Rita Švedienė

TURINYS

Ižanga	3
Audito rezultatų apibendrinimas	5
1. Gera praktika audituojamuose subjektuose	5
2. Audito poveikis	5
3. Reikšmingi vidaus kontrolės trūkumai	7
4. Reikšmingos klaidos apskaitoje ir atskaitomybėje	11
5. Reikšmingi teisės aktų pažeidimai naudojant specialių tikslinių dotacijų lėšas	13
Aktualios problemos	15

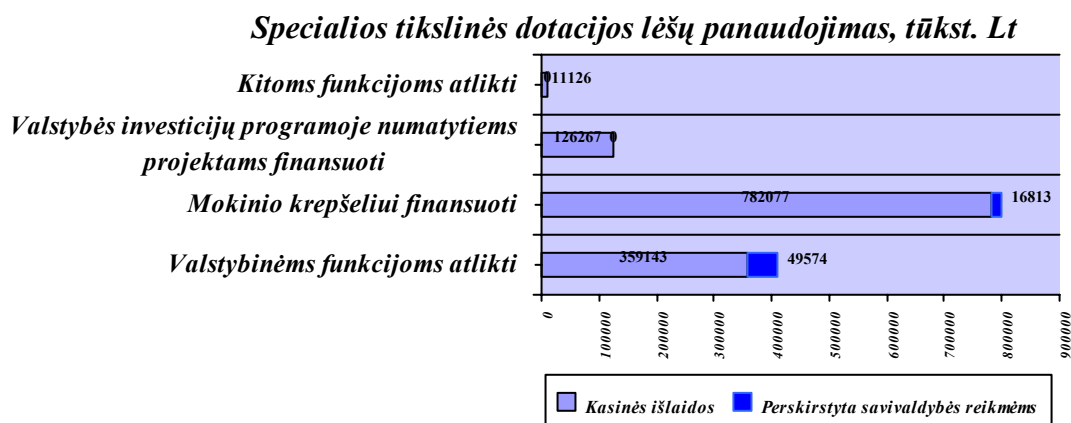
IŽANGA

Valstybės kontrolė 2007 m. birželio mėnesį dvidešimt keturiose Lietuvos Respublikos savivaldybėse baigė ribotos apimties – 2006 metų valstybės biudžeto specialių tikslinių dotacijų, skirtų savivaldybėms valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms (toliau – valstybinės funkcijos) atlikti, mokinio krepšeliui bei valstybės investicijų programoje numatytiems projektams finansuoti, valstybinį finansinį (teisėtumo) auditą.

Vadovaujantis Lietuvos Respublikos 2006 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu¹, savivaldybėms iš valstybės biudžeto buvo patvirtinta iš viso 2 316 612 tūkst. Lt, audituotoms savivaldybėms – 1 332 874,2 tūkst. Lt (57 proc.) specialių tikslinių dotacijų lėšų.

Savivaldybių tarybos 2006 metais tikslino biudžetus, iš kurių valstybinėms funkcijoms atlikti ir mokinio krepšeliui finansuoti skyrė ir panaudojo 1 261 441,2 tūkst. Lt specialių tikslinių dotacijų lėšų, arba 71 433 tūkst. Lt (5 proc.) mažiau, negu buvo patvirtinta minėtu įstatymu. Šios 49 574,4 tūkst. Lt (8 proc.) valstybinėms funkcijoms atlikti ir 16 812,8 tūkst. Lt (3 proc.) mokinio krepšeliui finansuoti gautos lėšos buvo paskirstytos kitoms savivaldybių biudžetų reikmėms finansuoti, 4 435,1 tūkst. Lt nepanaudotų specialios tikslinės dotacijos lėšų grąžinta į valstybės biudžetą.

1 pav.



Šaltinis – Valstybės kontrolė

¹ 2005-12-08 įstatymo Nr. X-433 (su vėlesniais pakeitimais) 2 str. 2 d. (4 ir 5 priedėliai).

Didžiausią dalį – 43 438,4 tūkst. Lt (87 proc.) – specialios tikslinės dotacijos lėšų, gautų valstybinėms funkcijoms atlikti, savivaldybių tarybos nukreipė kitoms socialinėms programoms finansuoti.

Audito metu savivaldybėse buvo ištirtos vidaus kontrolės ir apskaitos sistemos, įvertintos susijusios su valstybės biudžeto specialių tikslinių dotacijų savivaldybės biudžetui planavimu ir panaudojimu įvykusios ūkinės operacijos bei ūkiniai įvykiai ir jų parodymas finansinėse bei kitose ataskaitose, įvertintas sudarytų sutarčių bei priimtų sprendimų, susijusių su specialių tikslinių dotacijų ir savivaldybės patikėjimo teise valdomo valstybės turto valdymu, naudojimu ir disponavimu jais, teisėtumas.

Savivaldybėms pateiktos ataskaitos – tai sudėtinės išvadų, teikiamų Lietuvos Respublikos Seimui dėl valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitos, valstybės biudžeto metų projekto ir valstybei nuosavybės teise priklausančio turto ataskaitos, dalys.

Audito ataskaitose buvo pateikti tik audito metu atlikti ir nustatyti dalykai, o nepriklausoma nuomonė apie 2006 metų savivaldybių biudžetų išlaidų plano valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti, biudžetų išlaidų valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti, moksleivio krepšeliui finansuoti, apie valstybės lėšų, skirtų kapitalo investicijoms finansuoti, panaudojimo pagal asignavimų valdytojus ir investicijų projektus ataskaitas (metinės formos Nr. B-11, Nr. B-13, Nr. B-14, Nr. B-15), valstybės biudžeto specialių tikslinių dotacijų, skirtų valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti, mokinio krepšeliui ir valstybės kapitalo investicijoms finansuoti, savivaldybių sudarytų sutarčių ir priimtų sprendimų dėl patikėjimo teise valdomo valstybės turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo teisėtumą ir specialių tikslinių dotacijų lėšų ir turto naudojimą įstatymų nustatytiems tikslams buvo pareikštos audito išvadose.

Valstybinis finansinis (teisėtumo) auditas buvo atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus.

Remiantis surinkta informacija apie kiekvienos savivaldybės veiklos ypatumus, išlaidų valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti, mokinio krepšeliui finansuoti ir valstybės investicijų programoje numatytiems projektams finansuoti rodiklius ir šių išlaidų apskaitos tvarką, vidaus kontrolę, buvo įvertinti įgimtos ir kontrolės rizikos lygiai, atliktos procedūros audito rizikai sumažinti.

Kiekvienoje audituotoje savivaldybėje buvo įvertintos vadovybės numatytos priemonės vidaus kontrolės rizikai sumažinti bei valdyti ir pagal sudarytas programas atliktos savarankiškos audito procedūros.

AUDITO REZULTATŲ APIBENDRINIMAS

1. Gera praktika audituojamuose subjektuose

Pastebėjimas

Vilniaus miesto savivaldybėje dėl ugdymo įstaigų apskaitos centralizuoto tvarkymo sudarytų sutarčių formomis galėtų naudotis savivaldybės, kurių struktūriniai padaliniai atlieka centralizuotos apskaitos tarnybos funkcijas.

Vadovaudamasi Buhalterinės apskaitos įstatymu² biudžetinių įstaigų apskaitą tvarko ūkio subjekto apskaitos tarnyba (struktūrinis padalinys) arba vyriausiasis buhalteris (buhalteris), arba apskaita tvarkoma centralizuotai teisės aktų nustatyta tvarka.

Vadovaudamasi sudarytomis su ugdymo įstaigomis sutartimis, daugumos Vilniaus miesto savivaldybės ugdymo įstaigų apskaitą centralizuotai tvarko biudžetinė įstaiga „Biudžetinių įstaigų buhalterinė apskaita“. Minėtose sutartyse numatyta apskaitos paslaugas teikiančios įstaigos bei ugdymo įstaigų pareigos, teisės ir atsakomybė. Rekomendavus Valstybės kontrolės auditoriams, analogiškos sutartys dėl centralizuotos apskaitos tvarkymo buvo sudarytos Vilniaus rajono savivaldybėje, rekomenduota panašias sutartis papildyti Telšių rajono savivaldybėje.

2. Audito poveikis

Pastebėjimas

Teigiamas audito poveikis: 2006 metais 50 proc. audituotų savivaldybių pareikšta besąlyginė nuomonė.

Valstybės kontrolė pažymi daugumos audituotų savivaldybių institucijų ir įstaigų vadovų pažangą įgyvendinant audito metu pateiktas rekomendacijas, šalinant nustatytus trūkumus ir tobulinant valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti, mokinio krepšeliui ir valstybės investicijų programoje numatytiems projektams finansuoti skirtų lėšų planavimo, skirstymo ir naudojimo vidaus kontrolės sistemą bei finansų valdymą.

Apibendrinant trejų metų valstybinių finansinių (teisėtumo) auditų savivaldybėse rezultatus, pažymėtina pasiekta pažanga Vilniaus rajono, Marijampolės, Elektrėnų savivaldybėse. Dauguma auditorių rekomendacijų įgyvendinta arba joms įgyvendinti numatyti terminai Vilniaus,

² Lietuvos Respublikos buhalterinės apskaitos įstatymas, 10 str. 1 ir 3 d.

Šiaulių, Alytaus, Panevėžio miestų, Šiaulių, Rokiškio, Biržų rajonų bei kitose audituotose savivaldybėse.

Teigiamą audito poveikį savivaldybėse rodo audito rezultatai. Besąlyginė išvada buvo pateikta:

- 2004 metais – vienai (17 proc.) iš dvylikos tuo metu audituotų savivaldybių;
- 2005 metais – dviem (22 proc.) savivaldybėms iš devynių audituotų;
- 2006 metais – dvylikai (50 proc.) iš dvidešimt keturių audituotų savivaldybių.

1 lentelė. 2004–2006 metų valstybinio finansinio (teisėtumo) audito savivaldybėse rezultatai

	Audituota savivaldybė	Audito išvados				
		2004 m.	2005 m.		2006 m.	
			Finans.	Teisėtum.	Finans.	Teisėtum.
1.	Vilniaus miesto	Ats	S	S	T	S
2.	Kauno miesto	S	S	S	T	T
3.	Klaipėdos miesto	T	S	T	-	-
4.	Panevėžio miesto	S	-	-	S	S
5.	Šiaulių miesto	Ats	S	S	S	S
6.	Elektrėnų	Ats	-	-	T	T
7.	Kaišiadorių rajono	S	-	-	-	-
8.	Šalčininkų rajono	S	-	-	-	-
9.	Šilutės rajono	S	-	-	-	-
10.	Trakų rajono	S	-	-	-	-
11.	Ukmergės rajono	Ats	-	-	T	S
12.	Vilniaus rajono	N	T	S	T	T
13.	Kauno rajono	-	Ats	N	T	S
14.	Marijampolės	-	Ats	Ats	T	T
15.	Mažeikių rajono	-	S	S	-	-
16.	Raseinių rajono	-	T	T	-	-
17.	Utenos rajono	-	-	-	T	T
18.	Visagino	-	-	-	T	T
19.	Alytaus miesto	-	-	-	T	S
20.	Kėdainių rajono	-	-	-	T	T
21.	Druskininkų	-	-	-	S	S
22.	Šakių rajono	-	-	-	T	T
23.	Prienų rajono	-	-	-	T	T
24.	Tauragės rajono	-	-	-	T	T
25.	Telšių rajono	-	-	-	T	T
26.	Plungės rajono	-	-	-	T	T
27.	Biržų rajono	-	-	-	S	S
28.	Rokiškio rajono	-	-	-	S	S
29.	Radviliškio rajono	-	-	-	S	S
30.	Šiaulių rajono	-	-	-	S	S
31.	Panevėžio rajono	-	-	-	S	S

Audito nuomonė: T – teigiama (besąlyginė); S – sąlyginė; N – neigiama; Ats – atsisakymas pareikšti nuomonę

Pastebėjimas

Teigiamas audito poveikis: audituotų savivaldybių institucijų vadovai geranoriškai ir operatyviai reagavo į auditorių pateiktas rekomendacijas: dauguma klaidų ir neatitikimų ištaisyta audito metu iki finansinių metų pabaigos arba nustatyti terminai auditorių rekomendacijoms įgyvendinti.

Valstybės kontrolė pažymi, kad savivaldybių institucijų vadovai operatyviai reaguodavo į auditorių pateiktas pastabas dėl specialių tikslinių dotacijų panaudojimo ne pagal paskirtį arba pažeidžiant teisės aktų reikalavimus: audito metu buvo inicijuoti savivaldybių tarybų sprendimai dėl savivaldybių biudžetų tikslinimo ir atstatomos bei grąžinamos į valstybės biudžetą ne pagal paskirtį panaudotos specialių tikslinių dotacijų lėšos.

Audito metu Valstybės kontrolės auditoriams nustačius faktus apie specialių tikslinių dotacijų naudojimą ne pagal paskirtį arba pažeidžiant teisės aktus, audituotos savivaldybės:

- iki biudžetinių metų pabaigos atstatė **3 132 tūkst. Lt** šių lėšų, iš jų: 822,5 tūkst. Lt – Panevėžio rajono, 396,4 tūkst. Lt – Radviliškio rajono, 379,8 tūkst. Lt – Šakių rajono bei kitos savivaldybės;

- po finansinių ataskaitų sudarymo **772,1 tūkst. Lt** šių lėšų grąžino į valstybės biudžetą, iš jų: 339,6 tūkst. Lt – Biržų rajono, 76,3 tūkst. Lt – Kauno rajono, 97,0 tūkst. Lt – Vilniaus miesto, 74,8 tūkst. Lt – Šiaulių miesto, 50,2 tūkst. Lt – Ukmergės rajono bei kitos savivaldybės.

Atkreiptinas dėmesys, kad audituojami subjektai rekomendacijas įgyvendino audito metu, tad dauguma klaidų ir neatitikimų buvo ištaisyti. Reikšmingi neatitikimai teisės aktų nuostatomis bei finansinėms ataskaitoms buvo nustatyti savivaldybėse, kuriose vidaus kontrolės sistema nėra pajėgi laiku nustatyti ir ištaisyti klaidas bei išaiškinti jų poveikį finansinėms ataskaitoms ir specialių tikslinių dotacijų naudojimo teisėtumui (žr. ataskaitos dalį „Vidaus kontrolės reikšmingi trūkumai“).

3. Reikšmingi vidaus kontrolės trūkumai

Pastebėjimai

1. Ne visose savivaldybėse sukurtos veiksmingos vidaus kontrolės procedūros, nes administracijos ir jų struktūriniai padaliniai, kuriems, kaip nustatyta vidaus teisės aktuose, suteiktos teisės rengti savivaldybių biudžetų projektus ir teikti juos tvirtinti, pateikė taryboms tvirtinti biudžetų projektus neįvertinę būsimų pasekmių dėl teisės aktų nuostatų pažeidimų.

2. Savivaldybių biudžetų projektų rengimo tvarkose nenumatytos vidaus kontrolės procedūros, užtikrinančios specialių tikslinių dotacijų paskirstymo teisėtumą, nenumatyta atsakomybė už tinkamą biudžeto projekto bei biudžeto tikslinimo projektų rengimą.

Remiantis Vietos savivaldos įstatymo nuostatomis ir Biudžeto sandaros įstatymo nustatyta tvarka savivaldybių taryboms suteikta teisė prireikus tikslinti biudžetą. Savivaldybių taryboms

biudžetų projektus jų nustatyta tvarka rengia ir teikia tvirtinti savivaldybių administracijos arba jų struktūriniai padaliniai.

Valstybės kontrolės auditoriai kasmet nustato analogiškų teisės aktų pažeidimų savivaldybių taryboms tvirtinant bei tikslinant biudžetus, pavyzdžiui:

- asignavimai mokinio krepšeliui finansuoti, nesivadovaujant Lietuvos Respublikos švietimo įstatymo³ ir Bendrojo lavinimo mokyklų finansavimo reformos nuostatomis⁴ (šių lėšų tuo metu negavo savivaldybių bendrojo lavinimo įstaigos, priešmokyklinio ugdymo grupės ir pedagoginės psichologinės tarnybos), buvo paskirti administracijos struktūriniam padaliniui, kuris nevykdė ugdymo programos, nesudarė sąmatos ir šių lėšų nenaudojo (Utenos rajono savivaldybėje – 806,0 tūkst. Lt, Panevėžio miesto savivaldybėje – 2 155,9 tūkst. Lt, Panevėžio rajono savivaldybėje – 788,9 tūkst. Lt, Biržų rajono savivaldybėje – 312,4 tūkst. Lt). Atkreiptinas dėmesys, kad šios lėšos savivaldybėse buvo paliktos kaip nenaudojamas likutis („rezervas“), nors pagal Biudžeto sandaros įstatymo⁵ nuostatas savivaldybės galėjo sudaryti tik administracijos direktoriaus rezervą, kuris gali būti naudojamas tik toms reikmėms, kurių negalima numatyti sudarant ir tvirtinant biudžetą;
- asignavimai buvo patvirtinti struktūriniams padaliniams, kurie negali atlikti asignavimų valdytojo pareigų, nustatytų Biudžeto sandaros įstatyme⁶, ir kurių nuostatuose nenumatytas valstybinės funkcijos vykdymas (Panevėžio miesto savivaldybė).
- ne visų savivaldybių biudžetai buvo sudaromi vadovaujantis programiniu principu, nors tai numatyta Biudžeto sandaros įstatyme⁷ bei Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklėse⁸ (Telšių, Radviliškio rajonų savivaldybės, Visagino savivaldybė);
- asignavimai socialinių išmokų ir kompensacijų administravimo išlaidoms patvirtinti nesivadovaujant teisės aktų nuostatomis, viršijant teisės aktuose nustatytą jų dydį (Radviliškio rajono savivaldybė);
- tarybos sprendimu administracijos direktoriui buvo suteikta teisė tikslinti asignavimų valdytojams paskirtus asignavimus, nors pagal Vietos savivaldos įstatymą⁹ Biudžeto sandaros įstatymo nustatyta tvarka tvirtinti savivaldybės biudžetą ir jo įvykdymo

³ Lietuvos Respublikos švietimo įstatymas³, 69 str. 1 ir 2 d.

⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gruodžio 14 d. nutarimas Nr. 1520 (su vėlesniais pakeitimais).

⁵ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 25 str.

⁶ Ten pat, 5 str.

⁷ Ten pat, 23 ir 26 str.

⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimas Nr. 543 (su vėlesniais pakeitimais), Taisyklių V sk.

⁹ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, 17 str. 12 p. ir 29 str. 5 d.

apyskaitą, prireikus tikslinti savivaldybės biudžetą gali tik savivaldybės taryba (Panevėžio miesto savivaldybė).

Nustatytas atvejis, kai Vilniaus miesto savivaldybės taryba nusprendė iš UAB „Vilniaus kapitalinė statyba“ (savivaldybė – vienintelis akcininkas) pirkti su statybomis susijusias paslaugas be viešojo pirkimo bei asignavimų valdytojus įpareigojo atsiskaityti už jas iš specialios tikslinės dotacijos lėšų, skirtų Valstybės investicijų programoje numatytiems projektams finansuoti.

Valstybės kontrolės auditoriai rekomendavo savivaldybių institucijų vadovams neatidėliotinai spręsti vidaus kontrolės sistemos tobulinimo klausimus, susijusius su savivaldybių biudžetų rengimu, užtikrinant specialių tikslinių dotacijų paskirstymo ir naudojimo teisėtumą bei savivaldybių administracijų struktūrinių padalinių atsakomybę už tinkamą biudžeto projekto bei biudžeto tikslinimo projektų rengimą.

Pastebėjimai

Ne visose savivaldybėse veiksmingos (netaikomos nuosekliai ir efektyviai) savivaldybių asignavimų valdytojų vidaus kontrolės (taip pat išankstinės ir einamosios finansų kontrolės) procedūros tvirtinant išlaidų iš specialios tikslinės dotacijos sąmatas bei šias lėšas naudojant.

Savivaldybių asignavimų valdytojai skiria nepakankamai dėmesio rizikos veiksnių, susijusių su valstybės biudžeto specialios tikslinės dotacijos savivaldybės biudžetui planavimu ir panaudojimu, valdymui: nėra laiku išaiškinami neigiamos finansinės ir teisinės pasekmės, dėl kurių gali atsirasti klaidų finansinėse bei kitose ataskaitose.

Valstybės kontrolės auditoriai atkreipė dėmesį, kad nesukurtos arba sukurtos neveiksmingos (netaikomos nuosekliai ir efektyviai) savivaldybių asignavimų valdytojų vidaus kontrolės (taip pat išankstinės ir einamosios finansų kontrolės) procedūros tvirtinant išlaidų iš specialios tikslinės dotacijos sąmatas bei šias lėšas naudojant:

- savivaldybių asignavimų valdytojai patvirtino išlaidų sąmatas, kuriose numatė išlaidas ilgalaikiam materialiajam ir nematerialiajam turtui įsigyti valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti (Elektrėnų savivaldybės asignavimų valdytojai – 10,8 tūkst. Lt, Radviliškio rajono – 102 tūkst. Lt, Šiaulių miesto – 54 tūkst. Lt, Panevėžio rajono – 6,5 tūkst. Lt, Vilniaus miesto – 115,2 tūkst. Lt). Atkreiptinas dėmesys, kad, vadovaujantis audituojamu laikotarpiu galiojusia Valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti lėšų apskaičiavimo metodika (su vėlesniais pakeitimais)¹⁰, išlaidos yra planuojamos ir naudojamos Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų ekonominės klasifikacijos 2 kodui priskirtoms išlaidoms. Valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti valstybės lėšos ilgalaikiam materialiajam ir nematerialiajam turtui įsigyti (klasifikacijos 3.1 kodas)

¹⁰ Lietuvos Respublikos finansų ministro 2004 m. liepos 15 d. įsakymas Nr. 1K-268 (su vėlesniais pakeitimais).

planuojamos vadovaujantis Valstybės lėšų, skirtų kapitalo investicijoms, planavimo, tikslinimo, naudojimo, apskaitos ir kontrolės tvarka¹¹;

- savivaldybių asignavimų valdytojai patvirtino ir naudojo specialios tikslinės dotacijos lėšas darbo užmokesčio ir socialinio draudimo išlaidoms darbuotojų, kurių etatų vadovaujantis Valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti lėšų apskaičiavimo metodika¹², nenumatyta išlaikyti, arba darbuotojai nebuvo susiję su valstybinių funkcijų vykdymu (Panevėžio, Plungės, Ukmergės rajonų, Visagino, Elektrėnų savivaldybių asignavimų valdytojai);
- savivaldybių ugdymo įstaigose mokinio krepšelio lėšos buvo naudojamos nesivadovaujant teisės aktų reikalavimais arba ne pagal paskirtį (Marijampolės, Ukmergės, Visagino, Vilniaus miesto, Utenos rajono savivaldybės);
- savivaldybių asignavimų valdytojų tvarkoma buhalterinė apskaita nebuvo išsami ir naudinga vidaus ir išorės informacijos vartotojams, kaip reikalaujama Buhalterinės apskaitos įstatyme¹³ (Elektrėnų, Vilniaus rajono savivaldybių asignavimų valdytojai);
- nustatytas atvejis, kai asignavimų valdytojas (Vilniaus rajono savivaldybėje), biudžetinių metų pradžioje tvirtindamas sąmatas kiekvienai ugdymo įstaigai, sumažino po 5 proc. mokinio krepšelio asignavimų ir jų nepaskirstė ugdymo įstaigoms programoms vykdyti. Lėšos buvo paskirstytos pateikus Valstybės kontrolės auditorių rekomendaciją.

Valstybės kontrolės auditoriai atkreipė savivaldybių asignavimų valdytojų dėmesį, kad pagal Vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymą¹⁴ viešojo juridinio asmens vadovas yra atsakingas už efektyvios vidaus kontrolės, įskaitant finansų kontrolę, sukūrimą, jos veikimą bei tobulinimą ir užtikrina, kad kuriant vidaus kontrolę viešajame juridiniame asmenyje būtų atsižvelgta į teisės aktų, viešojo juridinio asmens strateginių planų, procedūrų, darbo reglamentų (vidaus darbo tvarkos taisyklių), sutarčių laikymąsi, veiklos ir finansinės informacijos patikimumą, veiklos veiksmingumą.

Be to, pagal minėto įstatymo¹⁵ ir patvirtintų Biudžetinių įstaigų buhalterinės apskaitos organizavimo taisyklių nuostatas¹⁶ už išankstinę finansų kontrolę atsako viešojo juridinio asmens vyriausiasis buhalteris: įstaigų vyriausieji buhalteriai, vykdydami išankstinę finansų kontrolę, privalo nustatyti, ar ūkinės operacijos yra teisėtos ir ar galima jas atlikti.

Atkreiptinas dėmesys, kad savivaldybių institucijų vadovai ir asignavimų valdytojai geranoriškai reagavo į Valstybės kontrolės auditorių pateiktas rekomendacijas dėl vidaus kontrolės

¹¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. balandžio 26 d. nutarimas Nr. 478.

¹² Lietuvos Respublikos finansų ministro 2004 m. liepos 15 d. įsakymas Nr. 1K-268 (su vėlesniais pakeitimais).

¹³ Lietuvos Respublikos buhalterinės apskaitos įstatymas, 4 str.

¹⁴ Lietuvos Respublikos vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas, 10 str. 1 ir 3 p.

¹⁵ Ten pat, 4 str. 6 d. 3 p.

¹⁶ Lietuvos Respublikos finansų ministro 2005 m. gegužės 25 d. įsakymas Nr. 1K-170, 20 ir 20.6 p

sistemos tobulinimo.

Daugumoje atvejų, siekdami valdyti rizikos veiksnius, susijusius su valstybės biudžeto specialios tikslinės dotacijos savivaldybės biudžetui planavimu ir panaudojimu, savivaldybių administracijų vadovai priėmė sprendimus dėl vidaus kontrolės sistemos tobulinimo, asignavimų valdytojais, taisydami nustatytus trūkumus, ėmėsi priemonių dėl vidaus (taip pat ir finansų) kontrolės procedūrų nuoseklaus ir efektyvaus taikymo, įgyvendino Valstybės kontrolės auditorių rekomendacijas arba numatė terminus joms įgyvendinti.

4. Reikšmingos klaidos apskaitoje ir atskaitomybėje

Pastebėjimas

Kai kuriose savivaldybėse apskaitant specialių tikslinių dotacijų lėšas audito metu nustatytos ir neištaisytos klaidos turėjo tiesioginį ir reikšmingą poveikį finansinėms ataskaitoms. Todėl aštuonioms audituotoms savivaldybėms buvo pareikšta sąlyginė nuomonė.

Savivaldybėse apskaitant specialių tikslinių dotacijų lėšas Valstybės kontrolės auditoriai nustatė pagrindines klaidas, jų atsiradimo priežastis ir pasekmes:

- Savivaldybių suvestinėse finansinėse ataskaitose nurodytos **487,2 tūkst. Lt** didesnės specialių tikslinių dotacijų lėšos, skirtos mokinio krepšeliui bei Valstybės investicijų programoje numatytiems projektams finansuoti ir valstybinėms funkcijoms atlikti.

Priežastys:

- ▶ Specialių tikslinių dotacijų lėšos panaudotos ne pagal tikslinę paskirtį Biržų rajono savivaldybėje – 338,7 tūkst. Lt (lėšos, skirtos Valstybės investicijų programoje numatytiems projektams finansuoti), Druskininkų savivaldybėje – 2,9 tūkst. Lt (mokinio krepšelio lėšos);
- ▶ Specialių tikslinių dotacijų (išmokų vaikams bei socialinių išmokų ir kompensacijų) lėšos panaudotos išlaidoms, susijusioms su socialinių išmokų administravimu Panevėžio miesto savivaldybėje – 52,8 tūkst. Lt; Šiaulių rajono savivaldybėje – 56,6 tūkst. Lt;
- ▶ Bibliotekininkų darbo užmokesčio ir socialinio draudimo 36,2 tūkst. Lt išmokų neteisingai nurodyta Šiaulių rajono savivaldybės suvestinėse finansinėse atskaitomybės valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti kasinėse išlaidose (turėjo būti nurodytos savivaldybės biudžeto finansinėse ataskaitose).

▪ Auditorių darbo apimtis buvo apribota – auditoriai negalėjo pritaikyti jokių audito procedūrų ir įsitikinti, kad ūkinės operacijos, susijusios su **4 650,5 tūkst. Lt** specialių tikslinių dotacijų lėšų panaudojimu, įvyko, buvo teisingai įvertintos, ir, vadovaujantis teisės aktais, pateiktos apskaitos registruose.

Priežastys:

- ▶ Auditoriams nebuvo pateikta asmenų, kuriems būsto šildymo išlaidų, išlaidų šaltam ir karštam vandeniui kompensacijos privalo būti skaičiuojamos kiekvienam atskirai ir vadovaujantis teisės aktų nuostatomis¹⁷, vardinių sąrašų Panevėžio miesto, Biržų, Rokiškio ir Panevėžio rajonų savivaldybėse (panaudota atitinkamai 801,2 tūkst. Lt; 312,8 tūkst. Lt; 227,2 tūkst. Lt ir 54,3 tūkst. Lt specialių tikslinių dotacijų lėšų);
 - ▶ Auditoriams nebuvo pateikta statybos vertę pagrindžiančių dokumentų – atliktų darbų aktų ir pažymų apie atliktų darbų vertę, nors statybos darbai buvo apmokėti Panevėžio rajono savivaldybėje – 1 500,0 tūkst. Lt. Dėl Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos Šiaulių valdybos atliekamo tyrimo auditoriams nebuvo pateikta melioracijos investicinio projekto vykdymo dokumentų Radviliškio rajono savivaldybėje – 1 618,0 tūkst. Lt (specialios tikslinės dotacijos Valstybės investicijų programoje numatytiems projektams finansuoti lėšos);
 - ▶ Negavus duomenų apie asmenis, turinčius teisę pasinaudoti valstybės teikiamais tiksliniais kreditais šilumos taupymo priemonėms įgyvendinti ir apie bendrijų negrąžinto kredito likutį bei duomenų, įrodančių, kad bendrijos pritaikė šilumos taupymo priemones, pasinaudojusios valstybės teikiamu lengvatiniu kreditu, Panevėžio miesto savivaldybėje buvo panaudota 137,0 tūkst. Lt specialių tikslinių dotacijų lėšų.
- Auditoriai negalėjo patvirtinti **537,3 tūkst. Lt** išlaidų iš specialių tikslinių dotacijų lėšų tikslumo ir teisingumo.

Priežastis:

- ▶ Statybos darbų 537,3 tūkst. Lt vertė nustatant kainą nebuvo apskaičiuota pagal Viešųjų pirkimų tarnybos patvirtintą pirkimo vertės apskaičiavimo metodiką Šiaulių miesto savivaldybėje.

Tai, kas išdėstyta, turėjo įtakos Valstybės kontrolės auditorių nuomonei:

- salyginė nuomonė apie finansinių ataskaitų parengimą ir pateikimą pagal Lietuvos Respublikos teisės aktus, reglamentuojančius biudžetinių įstaigų buhalterinę apskaitą ir ataskaitų

¹⁷ Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2003 m. gruodžio 11 d. įsakymas Nr. A1-196 ir 2006 m. lapkričio 30 d. įsakymas Nr. A1-319.

parengimą, pateikta aštuonioms (33 proc.) audituotoms savivaldybėms: Panevėžio ir Šiaulių miestų, Biržų, Panevėžio, Radviliškio, Rokiškio ir Šiaulių rajonų bei Druskininkų.

Valstybės kontrolės auditoriai pareiškė besąlyginę nuomonę apie šešiolikos (66 proc.) audituotų savivaldybių finansines ataskaitas.

Įvertinę nustatytus trūkumus savivaldybių apskaitos sistemose, Valstybės kontrolės auditoriai rekomendavo savivaldybių institucijų vadovams nustatyti papildomas išankstinės ir paskesniosios finansų kontrolės procedūras, kurios užtikrintų finansinių ataskaitų parengimą ir pateikimą pagal Lietuvos Respublikos teisės aktus, reglamentuojančius biudžetinių įstaigų buhalterinę apskaitą ir ataskaitų parengimą.

5. Reikšmingi teisės aktų pažeidimai naudojant specialių tikslinių dotacijų lėšas

Pastebėjimas

Kai kuriose savivaldybėse naudojant valstybės biudžeto specialių tikslinių dotacijų lėšas nustatyta reikšmingų neatitikimų Lietuvos Respublikos teisės aktų reikalavimams. Tai turėjo tiesioginį poveikį valstybės turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo teisėtumui. Todėl vienuolikai audituotų savivaldybių buvo pareikšta sąlyginė nuomonė.

Valstybės kontrolės auditoriai, atlikdami 2006 metų valstybinį finansinį (teisėtumo) auditą savivaldybėse, vertino sudarytų sutarčių bei priimtų sprendimų, susijusių su specialių tikslinių dotacijų ir savivaldybės patikėjimo teise valdomo valstybės turto valdymu, naudojimu ir disponavimu juo teisėtumą.

Audito metu nustatyta reikšmingų teisės aktų pažeidimų naudojant specialių tikslinių dotacijų lėšas:

- Nesilaikydama Viešųjų pirkimų įstatymo Vilniaus miesto savivaldybė iš UAB „Vilniaus kapitalinė statyba“ įsigijo su statybomis susijusias paslaugas už 268,7 tūkst. Lt (Valstybės investicijų programa), o Šiaulių miesto savivaldybė 537,3 tūkst. Lt (Valstybės investicijų programa) panaudojo nenumatytiems papildomiems darbams atlikti.
- Nesivadovaudami Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo ir Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklėmis Vilniaus miesto savivaldybės asignavimų valdytojai finansavo 2006 m. investicijų programoje įrašytus statybos objektus per UAB „Vilniaus kapitalinė statyba“, kuriai pervedė 4 804,7 tūkst. Lt (Valstybės investicijų programai finansuoti skirta speciali tikslinė dotacija);

- Nebuvo užtikrinamas specialių tikslinių dotacijų lėšų panaudojimo teisėtumas Ukmergės, Šiaulių, Rokiškio, Panevėžio, Biržų, Kauno rajonų savivaldybėse, Alytaus, Panevėžio ir Šiaulių miestų savivaldybėse;
- 338,7 tūkst. Lt specialios tikslinės dotacijos lėšų (Valstybės investicijų programa) panaudota ne pagal tikslinę paskirtį Biržų rajono savivaldybėje, 2,9 tūkst. Lt (mokinio krepšelis) – Druskininkų savivaldybėje;
- 1 500,0 tūkst. Lt specialios tikslinės dotacijos lėšų (Valstybės investicijų programa) panaudota apmokėti statybos darbų išlaidoms, nepateikus statybos vertę pagrindžiančių dokumentų, Panevėžio rajono savivaldybėje;
- Dėl Lietuvos Respublikos specialiųjų tyrimų tarnybos vykdomo tyrimo, nesant pakankamų įrodymų, auditoriai negalėjo patvirtinti 1 618,0 tūkst. Lt specialios tikslinės dotacijos lėšų (Valstybės investicijų programoje numatytam melioracijos projektui) panaudojimo teisėtumo Radviliškio rajono savivaldybėje.

Nustatyti faktai turėjo įtakos auditorių nuomonei dėl 2006 m. valstybės biudžeto specialių tikslinių dotacijų naudojimo valstybinėms funkcijoms atlikti, mokinio krepšeliui ir valstybės investicijų programoje numatytiems projektams finansuoti teisėtumo ir jų naudojimo įstatymų nustatytiems tikslams:

- sąlyginė nuomonė dėl nustatytų teisės aktų pažeidimų arba dėl tam tikrų pastabų pareikšta Vilniaus, Šiaulių, Alytaus ir Panevėžio miestų bei Ukmergės, Kauno, Biržų, Rokiškio, Radviliškio, Šiaulių, Panevėžio rajonų ir Druskininkų savivaldybėms;
- besąlyginė nuomonė pareikšta dvylikai (50 proc.) audituotų savivaldybių.

Dėl nustatytų Viešųjų pirkimų įstatymo pažeidimų audito dokumentai Valstybės kontrolės 2007-06-14 raštu Nr. S-(30-1.10.1)-1003 perduoti Viešųjų pirkimų tarnybai prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės.

AKTUALIOS PROBLEMOS

Pastebėjimai

Teisės aktuose nėra reglamentuota, kokiais kriterijais remiantis galima nustatyti, kada yra visiškai patenkintas mokinio krepšelio poreikis.

Savivaldybių administracijos nepakankamai veiksmingai kontroliuoja, ar asignavimų valdytojai (ugdymo įstaigos) pateiktuose sąmatų projektų apskaičiavimuose numato asignavimus esamiems išsiskolinimams padengti.

Savivaldybių tarybos 2006 metais 16 812,8 tūkst. Lt mokinio krepšelio lėšų paskirstė kitoms savivaldybių švietimo reikmėms finansuoti. Lietuvos Respublikos 2006 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme¹⁸ nustatyta, kad tik įvykdžius bendruosius ugdymo planus bei *visiškai patenkinus mokinio krepšelio poreikį*, likusi nepanaudota suma nuo liepos 1 d. (mokslo metų pabaiga) bei nuo kitų mokslo metų gruodžio 1 d. gali būti perskirstyta kitoms švietimo reikmėms finansuoti. Pagal Švietimo įstatymą¹⁹ ir Bendrojo lavinimo mokyklų finansavimo reformos nuostatas²⁰ *mokinio krepšelio lėšos* skiriamos švietimo ir mokslo ministro patvirtintam ugdymo planui įgyvendinti (darbo užmokesčiui pagal ugdymo planą), pedagogų tobulinimui, vadovėliams ir kitoms mokymo priemonėms įsigyti, mokyklos valdymui, mokyklos bibliotekai, pedagoginei-socialinei ir psichologinei pagalbai bei sveikatos priežiūrai.

Savivaldybių asignavimų valdytojai, kreipdamiesi į savivaldybių administracijas dėl mokinio krepšelio lėšų paskirstymo kitoms švietimo reikmėms finansuoti, nurodė, kad ugdymo planai įvykdyti ir mokinio krepšelio lėšų poreikis yra patenkintas. Tačiau pagal savivaldybių administracijoms asignavimų valdytojų pateiktus 2006 m. sausio 1 d. ir 2007 m. sausio 1 d. finansinių ataskaitų duomenis, ugdymo įstaigos turėjo kreditorinį pedagogų ir kitų darbuotojų darbo užmokesčio bei socialinio draudimo išsiskolinimą, pavyzdžiui: Kauno miesto savivaldybė – 3 603,2 tūkst. Lt; Kauno rajono savivaldybė – 962,7 tūkst. Lt; Šiaulių miesto savivaldybė – 947, 7 tūkst. Lt; Telšių rajono savivaldybė – 736,9 tūkst. Lt; Kėdainių rajono savivaldybė – 136,4 tūkst. Lt; Marijampolės savivaldybė – 114,8 tūkst. Lt.

Remiantis Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklėmis²¹, savivaldybių administracijos turėjo tikrinti, ar programų sąmatų projektuose pateikti skaičiavimai yra tikslūs, ar laikytasi taupumo režimo, ar numatyti asignavimai esamiems išsiskolinimams

¹⁸ Lietuvos Respublikos Seimas, 2004 m. lapkričio 9 d. įstatymas Nr. IX-2550, 6 str.

¹⁹ Lietuvos Respublikos švietimo įstatymas, 1991 m. birželio 25 d. Nr. I-1489, 2 str. 14 p.

²⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gruodžio 14 d. nutarimas Nr. 1520, 6 p.

²¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimas Nr. 543, 36 p.

padengti, bei prireikus patikslinti asignavimus (atsižvelgiant į savivaldybių biudžetų bendras finansines galimybes).

2 lentelė. Mokinio krepšelio lėšų kreditorinio įsiskolinimo darbo užmokesčiui ir socialiniam draudimui ir mokinio krepšelio lėšų ekonomijos palyginimas, tūkst.. Lt

Eil. Nr.	Savivaldybė	Kasinės mokinio krepšelio lėšų išlaidos 2006 m.	Kreditorinis įsiskolinimas 2007-01-01	Mokinio krepšelio lėšų ekonomija 2006 m.
1.	Kauno miesto	116 896,1	3 603,2	1 914,3
2.	Kauno rajono	30 346,1	962,7	77,9
3.	Šiaulių miesto	48 994,9	947,7	92,1
4.	Telšių rajono	21 903,0	735,1	195,2
5.	Kėdainių rajono	24 928,1	136,7	1 082,1
6.	Marijampolės	26 715,5	114,8	2 989,4

Šaltinis – savivaldybių finansinės ataskaitos

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, Valstybės kontrolės auditoriai atkreipė savivaldybės institucijų vadovų dėmesį, kad mokinio krepšelio lėšos finansinių metų pabaigoje buvo paskirstytos kitoms švietimo reikmėms finansuoti esant asignavimų valdytojų kreditoriniam pedagogų bei kitų darbuotojų (mokinio krepšelio lėšos) darbo užmokesčio ir socialinio draudimo įsiskolinimui (1 lentelė).

Pavyzdžiui, Plungės rajono savivaldybė kreditorinio įsiskolinimo neturi, nes visos ugdymo įstaigos vadovaujasi savivaldybės tarybos priimto 2006 m. vasario 23 d. sprendimo Nr. T1-2-42 „Dėl 2006 m. savivaldybės biudžeto patvirtinimo“ 3 punktu: „Nustatyti mokinio krepšelio lėšų valdytojams, kad įvykdžius bendruosius ugdymo planus, patenkinus mokinio krepšelio lėšų poreikį ir įvertinus 2006 m. atlyginimo išmokėjimą už gruodžio mėnesį, likusios nepanaudotos mokinio krepšelio lėšos Savivaldybės tarybos sprendimu nuo 2006-07-01 ir nuo 2006-12-01 gali būti perskirstytos kitoms švietimo reikmėms finansuoti.“ Savivaldybėje apskaičiuojamos gruodžio mėn. darbo užmokesčiui reikalingos lėšos, o mokinio krepšelio lėšų likutis paskirstomas ir panaudojamas iki gruodžio 31 d.

Atkreiptinas dėmesys, kad kreditorinį įsiskolinimą 2006 metais sumažino šios savivaldybės: Šiaulių miesto – 434,0 tūkst. Lt; Kauno miesto – 910,7 tūkst. Lt; Kėdainių rajono – 112,3 tūkst. Lt, tačiau 108,5 tūkst. Lt padidėjo Kauno rajono savivaldybėje.

Valstybės kontrolės nuomone, savivaldybėse negali būti laikoma, jog visiškai patenkintas mokinio krepšelio lėšų poreikis, kai ugdymo įstaigos biudžetinių metų pabaigoje turi kreditinį pedagogų bei kitų darbuotojų darbo užmokesčio ir socialinio draudimo įsiskolinimą.

Pastebėjimai

Dėl 2007 m. valstybės biudžeto asignavimų poreikio valstybinėms funkcijoms atlikti planavimo

Lietuvos Respublikos Vyriausybė 2007 m. vasario 24 d. nutarimu Nr. 193 „Dėl Lietuvos Respublikos 2007 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo plano patvirtinimo“ patvirtino Lietuvos Respublikos 2007 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo planą, kurio 13 punkte nustatyta, kad valstybės institucijos ir įstaigos, kuruojančios valstybines (perduotas savivaldybėms) funkcijas, iki 2006 m. birželio 1 d. patvirtina valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti skirtų lėšų apskaičiavimo metodikas (toliau – Metodikos), o 14 punkte nustatyta, kad iki 2006 m. rugpjūčio 1 d. valstybės institucijos ir įstaigos turi pateikti Finansų ministerijai duomenis apie Lietuvos Respublikos 2007 metų valstybės biudžeto asignavimų poreikį jų kuruojamoms valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti, mokinio krepšeliui finansuoti pagal kiekvieną savivaldybę.

Atkreiptinas dėmesys, kad pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. vasario 24 d. nutarimu Nr. 193 patvirtintą Lietuvos Respublikos 2007 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo planą, savivaldybės nėra įpareigosotos teikti valstybės institucijoms planuojamo valstybės biudžeto lėšų poreikio skaičiavimus, nors valstybinės institucijos prašo savivaldybių pateikti duomenis dėl lėšų valstybinėms funkcijoms atlikti poreikio vadovaujantis Metodikų nuostatomis.

Kasmet atlikdami auditą Valstybės kontrolės auditoriai nustato savivaldybių valstybinėms institucijoms pateiktų apskaičiavimų klaidas ir netikslumus bei didesnius valstybės biudžeto lėšų poreikio duomenis nei nustatyta Metodikose, pavyzdžiui:

- 2004 m. – 11,7 mln. Lt (50 proc. audituotų savivaldybių);
- 2005 m. – 5 mln. Lt;
- 2006 m. – 9,7 mln. Lt.

Audito metu vertindami 2007 metų valstybės biudžeto asignavimų valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti poreikio apskaičiavimo bei duomenų teisingumą, valstybiniai auditoriai savivaldybių pateiktuose apskaičiavimuose nustatė klaidų ir netikslumų. Audituojamos savivaldybės pateikė valstybinėms institucijoms 9,7 mln. Lt didesnius valstybės biudžeto lėšų 2007 metams poreikio duomenis nei nustatyta Metodikose, pavyzdžiui:

- Vilniaus miesto savivaldybė – 5 632,6 tūkst. Lt;
- Marijampolės savivaldybė – 1 107,5 tūkst. Lt;
- Ukmergės rajono savivaldybė – 912,3 tūkst. Lt;
- Tauragės rajono savivaldybė – 758,8 tūkst. Lt;
- Telšių rajono savivaldybė – 679,3 tūkst. Lt;

- Biržų rajono savivaldybė – 143,4 tūkst. Lt;
- Rokiškio rajono savivaldybė – 140,4 tūkst. Lt ir kt.

Dažniausiai savivaldybės neteisingai taikė Metodikas skaičiuodamos lėšų poreikį socialinių išmokų bei kompensacijų skaičiavimui ir mokėjimui, civilinės saugos bei priešgaisrinių tarnybų organizavimui, archyvinių dokumentų tvarkymui. Be to, kai kuriuose raštuose kuriojančioms institucijoms savivaldybės pateikė tik duomenis, bet nenurodė konkrečių apskaičiavimų, todėl Valstybės kontrolės auditoriai negalėjo įvertinti juose pateiktų duomenų pagrįstumo.

3-iojo audito departamento direktoriaus pavaduotoja

Rita Švedienė