



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITA DĖL VALSTYBĖS IŽDE ATLIKTO FINANSINIO (TEISĖTUMO) AUDITO REZULTATŲ

2013 m. liepos 12 d. Nr. FA-P-60-7-83
Vilnius

Auditas atliktas, vykdant 2012-07-27 pavedimą Nr. P-60-7

Auditą atliko valstybinių auditorių grupė:

Erika Latyšovič (grupės vadovė)

Nijolė Norušaitienė

Dalia Raudeliūnienė

Auditas pradėtas 2012-07-27

Auditas baigtas 2013-07-12

Su valstybinio audito ataskaita galima susipažinti

Valstybės kontrolės interneto puslapyje

adresu www.vkontrole.lt

TURINYS

Ižanga	3
Audito apimtis ir metodai	4
Pastebėjimai, išvados, rekomendacijos	5
1. Valstybės išdo finansinių ataskaitų rinkinio duomenų vertinimas	5
1.1. Finansinis turtas ir įsipareigojimai	5
1.1.1. Dėl amortizuotos savikainos apskaičiavimo	5
1.1.2. Dėl Vyriausybės vertybinių popierių apskaitos	5
1.1.3. Dėl sukauptų palūkanų pagal valiutų kursų apsikeitimo sandorius apskaitos	6
1.2. Pagrindinės ir kitos veiklos pajamos	7
1.2.1. Dėl kitų pajamų apskaitos	7
1.2.2. Dėl duomenų apie pajamas patikimumo	10
1.3. Finansavimo sumos	11
1.3.1. Dėl sukauptų mokėtinų finansavimo sumų	11
2. Valstybės išdo lėšų ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo jais teisėtumo vertinimas	12
2.1. Paskolų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų suteikimo teisėtumas	12
2.1.1. Dėl palūkanų už suteiktas paskolas nustatymo	12
2.2. Skolinimosi valstybės vardu teisėtumas	14
2.2.1. Dėl dvišalių derybų būdu leidžiamų Vyriausybės vertybinių popierių	14
2.2.2. Dėl Vyriausybės skolinimosi ir skolos valdymo gairių	16
3. Rekomendacijos	19
Priedai	20

IŽANGA

Remiantis Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymu¹, valstybės išdas yra viešojo sektoriaus subjektas. Valstybės išdo kaip išteklių fondo apskaitą Finansų ministerija tvarko atskirai nuo savo kaip asignavimo valdytojos apskaitos². Valstybės išdo finansinės ataskaitos sudaromos vadovaujantis Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymu ir Viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės standartais (VSAFAS)³.

Audito tikslas – įvertinti 2012 metų valstybės išdo finansinių ataskaitų rinkinio ir (ar) kitų ataskaitų duomenis, taip pat valstybės išdo lėšų ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo jais teisėtumą ir pareikšti nepriklausomą nuomonę.

Audituojamas subjektas – valstybės išdas, Lukiškių g. 2, 01512 Vilnius.

Audituojamas laikotarpis – 2012 metai.

Audituojamu laikotarpiu Finansų ministerijai vadovavo ministrė Ingrida Šimonytė (iki 2012-12-13) ir Rimantas Šadžius (nuo 2012-12-13), valstybės išdo apskaitą tvarkė ir finansines ataskaitas rengė Valstybės išdo departamentas, direktorius Audrius Želionis.

Valstybinio audito ataskaitoje pateikiami tik audito metu atlikti ir nustatyti dalykai, o nepriklausoma nuomonė dėl ataskaitų rinkinio duomenų, fondo lėšų ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo jais teisėtumo ir jų naudojimo įstatymų nustatytiems tikslams pareiškiamą valstybinio audito išvadoje.

¹ Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas, 2007-06-26 Nr. X-1212 (su pakeitimais ir papildymais), 2 str. 19 d. ir 22 d. 8 p.

² Ten pat, 4 str. 3 d.

³ Ten pat, 19 str. 1 ir 2 d., 21 str. 1 d.

AUDITO APIMTIS IR METODAI

Audito metu įvertinome valstybės išdo 2012 metų finansinių ataskaitų rinkinį, kurį sudarė:

- Finansinės būklės ataskaita pagal 2012 m. gruodžio 31 d. duomenis;
- Veiklos rezultatų ataskaita pagal 2012 m. gruodžio 31 d. duomenis;
- Pinigų srautų ataskaita pagal 2012 m. gruodžio 31 d. duomenis;
- Grynojo turto pokyčių ataskaita pagal 2012 m. gruodžio 31 d. duomenis;
- 2012 m. finansinių ataskaitų aiškinamasis raštas.

Valstybės išdo finansinis turtas, kaip nurodyta Finansinės būklės ataskaitoje, 2012 m. pabaigoje sudarė 19 244,09 mln. Lt, finansiniai įsipareigojimai – 46 498,85 mln. Lt, finansavimo sumos – 2 382,35 mln. Lt, pagrindinės veiklos pajamos, kaip nurodyta Veiklos rezultatų ataskaitoje, sudarė 15 551,66 mln. Lt, pagrindinės veiklos sąnaudos – 16 108,04 mln. Lt, finansinės ir investicinės veiklos rezultatas – (1 461,81) mln. Lt.

Finansinis (teisėtumo) auditas atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus, Tarptautinius audito standartus ir Tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus.

Auditas atliktas siekiant gauti pakankamą užtikrinimą, kad ataskaitų rinkinyje nėra reikšmingų iškraipymų ir fondo lėšos ir turtas valdomi, naudojami ir disponuojama jais teisėtai. Visiškas užtikrinimas neįmanomas dėl įgimtų vidaus kontrolės apribojimų ir to fakto, kad netikrinome visų ūkinių operacijų, ūkinių įvykių ir sudarytų sandorių.

Audito metu, siekiant gauti audito tikslams reikalingų įrodymų, atlikta:

- išsami rizikos analizė (audito planavimo etape), kuri leido panaudoti rizika ir reikšmingumu pagrįstą audito metodiką, audito darbą sutelkiant didžiausios rizikos srityse;
- tvarkos aprašų, taisyklių, įsakymų ir kitų dokumentų peržiūra ir kontrolės aplinkos tyrimas.

Atliktos svarbiausių audito sričių (finansinis turtas ir įsipareigojimai, finansavimo sumos, pagrindinės ir kitos veiklos pajamos, finansinės ir investicinės veiklos pajamos ir sąnaudos) pagrindinės audito procedūros. Tam buvo atrinkti visumą geriausiai reprezentavę audito pavyzdžiai. Vertindami, kaip laikomasi teisės aktų, atsižvelgėme į aplinkybes, priežastis ir pasekmes.

Audito įrodymai gauti taikant skaičiavimo, patikrinimo, paklausimo, analitinės ir kitas audito procedūras.

PASTEBĖJIMAI, IŠVADOS, REKOMENDACIJOS

1. Valstybės išdo finansinių ataskaitų rinkinio duomenų vertinimas

1.1. Finansinis turtas ir įsipareigojimai

1.1.1. Dėl amortizuotos savikainos apskaičiavimo

2012 m. pabaigoje šalių susitarimu buvo pakeistos suteiktų paskolų akcinei bendrovei Turto bankui sutarčių⁴ sąlygos, pagal kurias palūkanų už paskolas mokėjimo terminas atidėtas trejiems metams. Tai reiškia, kad ataskaitinio laikotarpio pabaigoje pagal minėtas sutartis apskaičiuotos sukauptos gautinos 2,29 mln. Lt palūkanos yra ilgalaikė (po vienerių metų) gautina suma, kuri pagal 17-ojo VSAFAS⁵ 20 punkto reikalavimus turi būti įvertinta amortizuota savikaina. Valstybės išdas minėtoms gautinoms sumoms nenustatė diskonto normos ir neperskaičiavo amortizuotos savikainos taikant apskaičiuotą palūkanų normą ataskaitinio laikotarpio pabaigoje, kaip reikalauja 17-asis VSAFAS.

Nesilaikant 17-ojo VSAFAS dalis valstybės išdo ilgalaikio finansinio turto (po vienerių metų gautinos palūkanos už paskolas) metų pabaigoje nebuvo vertinama amortizuota savikaina, todėl ilgalaikio finansinio turto likučiai bei finansinės ir investicinės veiklos rezultatas (pajamos / sąnaudos) yra netikslūs.

1.1.2. Dėl Vyriausybės vertybinių popierių apskaitos

Audito metu nustatyta, kad pažeisdamas 17-ojo VSAFAS reikalavimus valstybės išdas supirktus Vyriausybės vertybinius popierius (toliau – VVP), kurių įsigijimo vertė 2012-12-31 – 273 mln. Lt, buhalterinėje apskaitoje apskaitė kaip finansinį turtą – investicijas į vidaus VVP iki išpirkimo, todėl ilgalaikis finansinis turtas ir ilgalaikiai finansiniai įsipareigojimai Finansinės būklės ataskaitoje nepagrįstai didesni. Pagal minėto standarto 19 punkto reikalavimus, viešojo sektoriaus subjekto supirkti paties išleisti vertybiniai popieriai mažina jo įsipareigojimus ir jo finansiniam turtui nepriskiriami, todėl, valstybės išdui iki išpirkimo termino įsigijus savo išleistus vertybinius popierius, finansinėse ataskaitose turėjo būti nurodyti sumažinti vertybinių popierių išleidimo metu pripažinti įsipareigojimai.

Finansų ministerijos aiškinimas

2012 metais turto ir įsipareigojimų konsolidavimas nebuvo atliekamas dėl neįdiegtų automatizuotų apskaitos sistemų.

⁴ 2008 m. gruodžio mėn. paskolos sutartys Nr. 574 ir 575.

⁵ Lietuvos Respublikos finansų ministro 2008-06-27 įsakymas Nr. 1K-223 „Dėl viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės 17-ojo standarto patvirtinimo“ (2009-12-11 Nr. 1K-444 redakcija su pakeitimais ir papildymais).

Nesilaikydamas 17-ojo VSAFAS valstybės išdas supirkta Vyriausybės obligacijas ir išdo vekselius (273 mln. Lt įsigijimo vertė) nurodė kaip finansinį turtą – investicijas į vidaus Vyriausybės vertybinius popierius iki išpirkimo, todėl Finansinės būklės ataskaitoje ilgalaikis ir trumpalaikis finansinis turtas bei ilgalaikiai ir trumpalaikiai finansiniai įsipareigojimai nepagrįstai didesni. Atitinkamai neteisingi Aiškinamojo rašto 1, 3, 11, 12 ir 22 priedo duomenys.

1.1.3. Dėl sukaupų palūkanų pagal valiutų kursų apskaitos sandorius

Valstybės išdas neteisingai apskaičiavo iki ataskaitinio laikotarpio pabaigos sukaupus mokėtinas ir gautinas palūkanas ir atitinkamai palūkanų pajamas ir sąnaudas pagal visus 2012 m. pasirašytus sandorius dėl valiutų kursų apskaitos (iš viso 8 sandoriai). Pagal minėtus sandorius dėl valiutų kursų apskaitos sukaupus palūkanų pajamos ir sąnaudos turėjo būti apskaičiuotos už 150 dienų, tačiau faktiškai apskaičiuota už 149. Perskaičiavus sukaupus palūkanas ir palūkanų pajamas turi būti padidintos 659,27 tūkst. Lt, o sukaupus palūkanas ir palūkanų sąnaudos atitinkamai 645,07 tūkst. Lt suma.

Palūkanas automatiškai apskaičiuoja VSPIVS⁶. Finansų ministerijos specialistų aiškinimu, klaida atsirado dėl neteisingai įvestų finansinių išvestinių priemonių sandorių sąlygų. Valstybės išdas, atlikdamas finansinio turto ir įsipareigojimų inventorizaciją, sukaupus palūkanų už skolinius įsipareigojimus ir pagal finansinių išvestinių priemonių sandorius neinventorizavo. Jei tai būtų padaryta, klaidos būtų aptiktos ir ištaisytos iki finansinės atskaitomybės sudarymo. Pažymėtina, kad Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymo⁷ 19 str. 9 dalis nurodo, kad apskaitos duomenys turi būti pagrindžiami turto ir įsipareigojimų inventorizavimo duomenimis.

Dėl klaidingai apskaičiuotų sukaupus gautinų / mokėtinų palūkanų pagal valiutų kursų apskaitos sandorius Finansinės būklės ataskaitoje trumpalaikis turtas sumažintas 659,27 tūkst. Lt, trumpalaikiai įsipareigojimai – 645,07 tūkst. Lt. Veiklos rezultatų ataskaitoje finansinės ir investicinės veiklos rezultatas sumažintas 14,2 (659,27-645,07) tūkst. Lt.

Valstybės išdas nesilaikė Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymo, nes neinventorizavo sukaupus palūkanų už skolinius įsipareigojimus ir pagal finansinių išvestinių priemonių sandorius.

⁶ Valstybės skolos ir piniginių išteklių apskaitos sistema.

⁷ Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas, 2007-06-26 Nr. X-1212 (su pakeitimais ir papildymais).

1.2. Pagrindinės ir kitos veiklos pajamos

1.2.1. Dėl kitų pajamų apskaitos

Didžioji dalis pajamų valstybės išde yra pripažįstama pagal Valstybinės mokesčių inspekcijos (toliau – VMI), Muitinės departamento (toliau – MD) ir kitų pajamų administratorių išdui teikiamas ataskaitas. Ataskaitų pateikimą reglamentuoja *Informacijos, reikalingos išdo finansinėms ataskaitoms sudaryti, pateikimo taisyklės*⁸ (toliau – Taisyklės).

Atkreipiame dėmesį, kad ilgalaikio materialiojo turto žemės realizavimo pajamos, kito ilgalaikio materialiojo turto realizavimo pajamos, kito nematerialiojo turto realizavimo pajamos, atsargų realizavimo pajamos, pajamos už patalpų nuomą ir kitos pajamos valstybės išde yra registruojamos pinigų gavimo momentu (pagal VMI teikiamas Surinktų neadministruojamų mokesčių ir kitų įmokų (kitos neadministruojamos įmokos, kurių informacija nepatenka į A2 ir A3 formas) ataskaitas (formą A4)). Taigi nesivadovaujama 10-ojo VSAFAS 9 str. nuostatomis pajamas apskaitoje registruoti ir finansinėse ataskaitose rodyti tą ataskaitinį laikotarpį, kurį jos yra uždirbamos, t. y. kurį suteikiamos paslaugos (įskaitant ir atliekamus darbus) ar parduodamas turtas, nepriklausomai nuo pinigų gavimo momento.

Audito metu nustatyta, kad valstybės išdas buhalterinėje apskaitoje nurodo ne visus duomenis apie baudų ir delspinigių pajamas. Taisyklių 59 punkte nustatyta, kad apskaičiuotų administruojamų kitų pajamų ataskaitą (formą A5) pildo kitų pajamų administratoriai (ne VMI ir MD) pagal jų administruojamas įmokas (išskyrus valstybės rinkliavas). Kaip ir 2011 m., tokie duomenys 2012 m. valstybės išdui nebuvo teikiami, buhalterinėje apskaitoje baudų ir delspinigių pajamos, kurias apskaičiuoja kitų pajamų administratoriai, ir toliau registruojamos tik pinigų principu, t. y. registruojamos tik VMI surinktos baudos ir delspinigiai.

Atrankos būdu patikrinus pasirinktus viešojo sektoriaus subjektus nustatyta:

- dalis viešojo sektoriaus subjektų, administruojančių pajamų įmokas iš baudų ir jas registruojančių apskaitoje, arba jų neadministruojantys, pateikė valstybės išdui 2012 m. A5 formos ataskaitas, kuriose, nesilaikydami Taisyklių 4 ir 63 p. reikalavimų, nurodė per 2012 m. VMI sumokėtas materialiojo turto ir atsargų realizavimo pajamas. Tai, pasak viešojo sektoriaus subjektų, padaryta vadovaujantis Finansų ministerijos nurodymais.

⁸ Lietuvos Respublikos finansų ministro 2011-02-18 įsakymu Nr. 1K-063 patvirtintos Informacijos, reikalingos Lietuvos Respublikos valstybės išdo finansinėms ataskaitoms parengti, pateikimo taisyklės.

Pavyzdžiai

Sveikatos apsaugos ministerija baudų neadministruoja. Valstybės išdui ji pateikė užpildytą A5 formos ataskaitą, nesivadovaudama Taisyklių 4 ir 63 p. nuostatomis. Ministerija lentelės stulpelyje „Pervestinos pajamos, iš viso“ nurodė už aukciono metu parduoto ilgalaikio materialiojo turto pervestinę valstybės biudžetui 10,43 tūkst. Lt pajamų sumą.

Aplinkos apsaugos agentūra turi pagal 10-ojo VSAFAS nuostatas apskaitomų baudų pajamų ir 2013-02-08 valstybės išdui pateikė A5 formos ataskaitą už 2012 m., kurioje nurodė ne pervestinas baudų pajamas, bet 50 proc. pajamų, gautų už ilgalaikio materialiojo turto realizavimą.

- dalis viešojo sektoriaus subjektų, administruojančių baudų pajamas, A5 formos ataskaitų nerengė ir valstybės išdui neteikė.

Pavyzdys

Valstybinė augalininkystės tarnyba administruoja pajamų įmokas iš baudų ir yra priskiriama prie kitų pajamų administratorių, turinčių pateikti išdui A5 formos ataskaitas. Tarnyba parengė A5 formos ataskaitą, tačiau elektroniniu paštu iš Finansų ministerijos gavo pranešimą, kad įsakymas, reglamentuojantis šios ataskaitos pildymą, keičiamas ir šiuo metu Finansų ministerija renka tik duomenis apie materialiojo turto ir atsargų realizavimo pajamas, sumokėtas per 2012 m., todėl Tarnyba formos A5 Finansų ministerijai neteikė. 2012 m. Veiklos rezultatų ataskaitoje nurodyta pervestinių pajamų suma – 267,2 tūkst. Lt.

Valstybinė darbo inspekcija, administruojanti pagal Administracinių teisės pažeidimų kodeksą numatytas baudas, formos A5 neužpildė ir informacijos apie baudas Finansų ministerijai neteikė. 2012 m. Veiklos rezultatų ataskaitoje nurodyta pervestinių pajamų suma – 832,43 tūkst. Lt.

Kultūros paveldo departamentas baudų pajamas registruoja kaupimo principu vadovaudamasis 10-ojo VSAFAS 39 p. Užregistruota pervestina suma – 62,3 tūkst. Lt. Gautinų baudų likutis 2012 m. pabaigai buvo 20,1 tūkst. Lt.

Valstybinė miškų tarnyba skiria baudas ir pagal buhalterinės apskaitos duomenis baudų skirta 338,50 tūkst. Lt, apmokėta 207,13 tūkst. Lt. A5 formos ataskaitos už 2012 m. nepildė.

Valstybinei saugomų teritorijų tarnybai pavaldžios 34 įstaigos skiria baudas pagal Administracinių teisės pažeidimų kodeksą, kurias perveda į Aplinkos ministerijos nurodyta sąskaitą. Tarnyba A5 formos ataskaitą nepildė. Informacijos apie tai, ar jai pavaldžios įstaigos teikė Finansų ministerijai A5 formą, neturi.

Valstybinė teritorijų planavimo inspekcija turi pajamų iš baudų, išrašomų pagal Administracinių teisės pažeidimų kodeksą. Baudos sumokamos į VMI sąskaitą, pajamos iš baudų registruojamos apskaitoje. Įstaiga nurodė, kad A5 formos nepildė.

Klaipėdos visuomenės sveikatos centras nepateikė Valstybės išdui A5 formos ataskaitas, nors 2012 m. turėjo administruojamų kitų pajamų - baudų, kurių apskaitoje neregistravo. Paslaugų gavėjai dėl Klaipėdos visuomenės sveikatos centro išduotų leidimų sumokėjo VMI 104,48 tūkst. Lt; dėl rastų pažeidimų kalti asmenys sumokėjo VMI 10,18 tūkst. Lt. baudų.

Konkurencijos taryba administruojamų baudų apskaitai 10-ojo VSAFAS 37 p. reikalavimų netaikė – savo apskaitoje apskaičiuotų ir pervestinių baudų pajamų neregistravo, o apskaitė kaip gautinas ir mokėtinas sumas. Per 2012 m. neregistruota 884,6 tūkst. Lt apskaičiuotų ir pervestinių baudų pajamų sumų. Valstybės išdui A5 formos neteikė. 2012 m. finansinės atskaitomybės aiškinamajame rašte informacijos apie 2012-12-31 nebalansinę sąskaitose apskaitomas 62 350,5 tūkst. Lt baudų sumas ir neapibrėžtus įsipareigojimus nepateikė.

Atkreipiame dėmesį, kad iš Taisyklių nuostatų neaišku, kas yra *kitų pajamų administratoriai* ir kokia informacija valstybės išdui turėtų būti pateikiama. Taisyklių 2 punkte nurodyta: „Kitų pajamų administratorius – pajamų, kurios turi būti apskaičiuojamos pagal 9-ąją VSAFAS⁹, administratorius“, o Taisyklių 63 punkte nurodyta, kad kitų pajamų administratoriai turėtų pateikti išdui informaciją apie Baudų ir delspinigių pajamų, apskaitomų 762 sąskaitoje, grynąją apyvartą.

⁹ Lietuvos Respublikos finansų ministro 2008-06-20 įsakymas Nr. 1K-219 „Dėl viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės 9-ojo standarto patvirtinimo“ (nauja redakcija 2010-07-18 Nr. 1K-224 su pakeitimais ir papildymais).

Bet šioje sąskaitoje apskaitomoms pajamoms taikomos ne 9-ojo, bet 10-ojo VSAFAS¹⁰ nuostatos, o grynoji apyvarta lygi nuliui.

Pagal minėtas Taisyklės mokesčių fondai kas mėnesį teikia Surinktų ir apskaičiuotų administruojamų mokesčių pajamų ataskaitas (forma A1). VMI teikia Surinktų neadministruojamų įmokų pagal asignavimų valdytojus ataskaitą (formą A2), kurioje nurodomos pajamos už patalpų nuomą, pajamos už atsitiktines paslaugas ir įmokas už aukštąjį mokslą. VMI ir MD teikia Surinktų neadministruojamų įmokų (baudos, sumos už konfiskuotą turtą ir kitos netesybos) pagal įmokų administratorius ataskaitą (formą A3) ir Surinktų neadministruojamų mokesčių ir kitų įmokų (kitos neadministruojamos įmokos, kurių informacija nepatenka į A2 ir A3 formas) ataskaitą (formą A4). Taisyklių 14 ir 21 punktuose nurodyta, kad, „atsižvelgiant į informacinių sistemų technines galimybes (iki Finansų ministerijos Valstybės išdo departamentas, VMI ir MD įdiegs apskaitą pagal viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės standartus)“, stulpeliai „Pervestinių sumų pasikeitimas dėl grąžinimų“ ir „Sukauptų pervestinių sumų pasikeitimas dėl grąžinimų“ nepildomi. Atkreipiame dėmesį, kad informacinės sistemos (FVIS¹¹ – Valstybės išde, Mokesčių apskaitos informacinė sistema – VMI, Mokesčių apskaitos ir kontrolės informacinė sistema – MD) yra įdiegtos (yra priėmimo–perdavimo aktai). Valstybės išdo apskaitos politikoje nurodoma, kad Finansų ministerija, tvarkydama išdo apskaitą, vadovaujasi VSAFAS reikalavimais. Tačiau Taisyklių nuostatos dėl formų A1-A4 ataskaitų stulpelių „Pervestinių sumų pasikeitimas dėl grąžinimų“ ir „Sukauptų pervestinių sumų pasikeitimas dėl grąžinimų“ nepildymo galiojo ir 2012 metais. VMI ir MD valstybės išdui pateikiamose A1 formų ataskaitose nepildant minėtų stulpelių daromas gautinų ir mokėtinų sumų užskaita. Pagal VSAFAS reikalavimus gautinų ir mokėtinų sumų užskaita neleidžiama, todėl VMI ir MD ataskaitose išdui turėtų nurodyti grąžintas sumas, kurios daro įtaką pervestinoms ir sukauptoms pervestinoms sumoms.

Finansų ministerijos aiškinimas

Formų A1-A4 ataskaitų stulpelių „Pervestinių sumų pasikeitimas dėl grąžinimų“ ir „Sukauptų pervestinių sumų pasikeitimas dėl grąžinimų“ pildyti yra problematiška VMI ir MD detalizuojant informaciją pagal atitinkamus mokesčius. Valstybės išdo buhalterinei apskaitai tvarkyti mokesčių fondų pateikiama informacija yra pakankamai detali (neiškiriant į atskirą stulpelį duomenų sumų pokyčių dėl grąžinimų). Informacinių sistemų diegimo metu stulpelių nepildyti nuspręsta įvertinus funkcionalumo sukūrimo kaštus ir gaunamą naudą.

Apie minėtų Taisyklių pakeitimo būtinybę Finansų ministeriją 2013 m. sausio 21 d. informavome raštu. 2013 m. vasario 15 d. gavome atsakymą, kad Taisyklės yra keičiamos, tačiau atnaujintos taisyklės iki šiol nepatvirtintos.

¹⁰ Lietuvos Respublikos finansų ministro 2008-04-28 įsakymas Nr. 1K-161 „Dėl viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės 10-ojo standarto patvirtinimo“ (nauja redakcija 2010-04-26 Nr. 1K-129 su pakeitimais ir papildymais).

¹¹ Valstybės išdo finansų valdymo ir apskaitos informacinė sistema.

Finansų ministro 2012-12-21 įsakymu buvo pakeistos 3-iojo VSAFAS¹² 27.1. punkto nuostatos, kad finansinės investicinės veiklos pajamoms priskiriamos ne tik viešojo subjekto naudai pripažintos baudos ir delspinigiai už pavėluotus atsiskaitymus, bet ir *už mokesčių įstatymų reikalavimų ir mokestinių paskolų sutarčių pažeidimus*. Pakeitimas taikomas finansinių ataskaitų rinkiniams, sudaromiems už 2012 m. ir vėlesnius ataskaitinius laikotarpius. Valstybės išdas duomenis apie minėtas baudas apskaito pagal VMI ir MD teikiamas A1 formas. Audito metu nustatyta, kad valstybės išdas, sudarydamas 2012 m. finansinių ataskaitų rinkinį, minėtais 3-iojo VSAFAS dėl baudų už mokesčių įstatymų pažeidimus apskaitos pakeitimais nesivadovavo ir baudas už mokesčių įstatymų reikalavimų ir mokestinių paskolų sutarčių pažeidimus priskyrė prie pagrindinės veiklos kitų pajamų. Dėl to pagrindinės veiklos kitos pajamos sumažintos, o finansinės ir investicinės veiklos pajamos (baudų ir delspinigių pajamos) atitinkamai padidintos 80,4 mln. Lt suma.

Iki šiol nėra baigtinio kitų pajamų administratorių sąrašo, t. y. nėra inventorizuota, kokie subjektai ir kokių teisės aktų pagrindu administruoja įmokas, kurios valstybės išdo apskaitoje pagal kitų pajamų administratorių pateikiamas ataskaitas turėtų būti pripažįstamos pajamomis.

Valstybės išdo ir kitų administratorių apskaitoje kitos pajamos pripažįstamos skirtingai, todėl valstybės išdo Finansinių ataskaitų rinkinyje Pagrindinės veiklos kitos pajamos ir Sukauptos gautinos sumos nurodytos neteisinga suma. Situacija, kai kitų pajamų administratoriai ir valstybės išdas skirtingai registruoja dalį pajamų, apsunkina valstybės konsoliduotų finansinių ataskaitų rinkinio sudarymo (konsolidavimo) procesą ir gali turėti neigiamą įtaką šio rinkinio teisingumui.

Informacijos, reikalingos išdo finansinėms ataskaitoms sudaryti, pateikimo taisyklės yra neveiksmingos ir turi būti nedelsiant pakeistos.

Valstybės išdas, nesilaikydamas 3-iojo VSAFAS reikalavimo, baudas už mokesčių įstatymų pažeidimus neteisingai priskyrė prie pagrindinės veiklos kitų pajamų, todėl Veiklos rezultatų ataskaitoje pagrindinės veiklos kitos pajamos ir finansinės investicinės veiklos rezultatas (nuostolis) yra sumažinti 80,4 mln. Lt suma, atitinkamai Aiškinamojo rašto 19 ir 20 priedų duomenys yra netikslūs.

1.2.2. Dėl duomenų apie pajamas patikimumo

Valstybės išdo Veiklos rezultatų ataskaitoje pagal 2012-12-31 duomenis registruota 14 669,27 mln. Lt mokesčių pajamų bendraja verte, 555,47 mln. Lt pervestinių mokesčių suma ir 14 113,80 mln. Lt mokesčių pajamų grynąja verte.

¹² Lietuvos Respublikos finansų ministro 2012-12-21 įsakymas Nr. 1K-439.

Pagrindinę (86 proc.) dalį valstybės išdo pajamų sudaro VMI mokesčių fondo surinkti mokesčiai ir kitos pajamos. Audito metu nustatėme, kad per 2012 metus pagal Valstybinės mokesčių inspekcijos pateiktas ataskaitas valstybės išdo buhalterinėje sąskaitoje 7110001 „Apskaičiuotos mokesčių pajamos“ yra registruota 12 663,61 mln. Lt mokesčių pajamų suma, pagal Muitinės departamento – 2 005,66 mln. Lt.

Atkreipiame dėmesį, kad VMI mokesčių fondo buhalterinę apskaitą tvarkė ir 2012 m. finansines ataskaitas teikė nesilaikydama Buhalterinės apskaitos ir Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymų reikalavimų. Auditoriams nebuvo galimybės gauti tinkamų ir pakankamų įrodymų nuomonei dėl VMI mokesčių fondo finansinių ataskaitų tikrumo ir teisingumo pagrįsti, todėl valstybinio audito išvadoje¹³ atsisakyta pareikšti nuomonę dėl finansinių ataskaitų rinkinio duomenų.

Valstybinių auditorių atsisakymas pareikšti nuomonę dėl 2012 m. VMI mokesčių fondo finansinių ataskaitų rinkinio duomenų neišvengiamai daro įtaką ir valstybės išdo finansinių ataskaitų rinkinio duomenų teisingumui – negalime patvirtinti, kad valstybės išdo 2012 m. Veiklos rezultatų ataskaitoje mokesčių ir kitos pagrindinės veiklos pajamos, Finansinės būklės ataskaitoje per vienerius metus gautinos sumos bei sukauptos mokėtinos sumos yra teisingos, nes jos valstybės išdo buhalterinėje apskaitoje buvo registruojamos remiantis VMI teikiamais duomenimis.

Reikšminga dalis pajamų (apie 86 proc.) valstybės išdo buhalterinėje apskaitoje registruojama remiantis VMI teikiamais duomenimis, dėl kurių teisingumo valstybinio audito išvadoje buvo atsisakyta pareikšti nuomonę. Tai turi įtakos valstybės išdo 2012 m. Veiklos rezultatų ataskaitos (mokesčių ir socialinių įmokų pajamos ir pagrindinės veiklos kitos pajamos), Finansinės būklės ataskaitos (per vienerius metus gautinos sumos bei trumpalaikiai įsipareigojimai), Aiškinamojo rašto 16–18 priedų duomenų teisingumui.

1.3. Finansavimo sumos

1.3.1. Dėl sukaupytų mokėtinų finansavimo sumų

Valstybės išdas ataskaitinio laikotarpio pabaigoje buhalterinėje apskaitoje neužregistravo sukaupytų mokėtinų finansavimo sumų Finansų ministerijai kaip asignavimų valdytojai piliečių nuosavybės teisėms į išlikusius gyvenamuosius namus, jų dalis, butus atkurti bei kompensacijoms už išperkamą nekilnojamąjį turtą religinėms bendrijoms išmokėti ir sukaupytų mokėtinų finansavimo sumų Žemės ūkio ministerijai atlyginti pinigais už valstybės išperkamą žemę, miškus ir vandens telkinius pagal Kompensacijų už valstybės išperkamą nekilnojamąjį turtą dydžio, šaltinių,

¹³ http://www.vkontrole.lt/audito_ataskaitos.aspx?tipas=1.

mokėjimo terminų bei tvarkos, taip pat valstybės garantijų ir lengvatų, numatytų Piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatyme, įstatymą¹⁴ ir Religinių bendrijų teisės į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo tvarkos įstatymą¹⁵. Pagal Valstybės biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinio aiškinamojo rašto 11 priede „Informacija apie valstybės įsipareigojimus, neįtrauktus į Valstybės skolos ataskaitą“ pateiktus duomenis bendra tokių įsipareigojimų suma sudaro 332,4 mln. Lt.

Dėl valstybės išdo apskaitoje neužregistruotų sukauptų mokėtinų finansavimo sumų piliečių nuosavybės teisėms į išlikusius gyvenamuosius namus, jų dalis, butus atkurti bei kompensacijoms už išperkamą nekilnojamąjį turtą religinėms bendrijoms išmokėti ir atlyginti pinigais už valstybės išperkamą žemę, miškus ir vandens telkinius finansinių ataskaitų rinkinio duomenys yra netikslūs.

2. Valstybės išdo lėšų ir turto valdymo, naudojimo ir disponavimo jais teisėtumo vertinimas

2.1. Paskolų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų suteikimo teisėtumas

2.1.1. Dėl palūkanų už suteiktas paskolas nustatymo

Palūkanos už suteiktas paskolas turi būti apskaičiuotos laikantis finansų ministro įsakymu¹⁶ patvirtinto *Valstybės perskolinamų paskolų, paskolų, teikiamų iš valstybės biudžeto apyvartos lėšų, ir skolos grąžinimo sutartyse nustatomos palūkanų normos nustatymo tvarkos aprašo* (toliau – Aprašas) reikalavimų. Aprašo 10 p. nurodyta, kad už skolinius įsipareigojimus, kurių trukmė ilgesnė nei vieneri metai, metinė palūkanų norma nustatoma imant paskutinio ketvirčio VVP aukcionuose išleistų atitinkamos arba artimos trukmės VVP vidutinį pelningumą ir prie gautos reikšmės pridėdant skolininko rizikos priedą ir administravimo mokestį. Jeigu per paskutinį ketvirtį nebuvo išleista artimos trukmės VVP, imamas aukciono dalyvių bent vienoje iš visuotinai pripažintų ir naudojamų informacinių / prekybos sistemų skelbiamų panašios likutinės trukmės VVP emisijų pirkimo pelningumų vidurkis. Jeigu neįmanoma panaudoti nė vieno iš nurodytų

¹⁴ Lietuvos Respublikos kompensacijų už valstybės išperkamą nekilnojamąjį turtą dydžio, šaltinių, mokėjimo terminų bei tvarkos, taip pat valstybės garantijų ir lengvatų, numatytų Piliečių nuosavybės teisių į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo įstatyme, įstatymas, 1998-06-16, Nr. VIII-792 (2003-10-14 Nr. IX-1760 redakcija, su pakeitimais ir papildymais).

¹⁵ Lietuvos Respublikos religinių bendrijų teisės į išlikusį nekilnojamąjį turtą atkūrimo tvarkos įstatymas, 1995-03-21, Nr. I-822.

¹⁶ Lietuvos Respublikos finansų ministro 2009-10-23 įsakymas 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 (2012-05-10 įsakymas Nr. 1K-184).

dydžių, palūkanų norma apskaičiuojama pagal Aprašo 10.4 ir 10.5 punktuose nustatytą tvarką ir imama mažiausia gauta reikšmė.

Apraše nėra nustatyta, kokią VVP, kurių pelningumas naudojamas suteiktų paskolų palūkanų normai nustatyti, trukmę laikyti artima suteiktos paskolos trukmei ir pagal kokią vertę – nominalią ar likutinę skaičiuoti vidutinį svertinį pelningumą. Tai reiškia, kad nesant aiškiai apibrėžto trukmės skirtumo (pavyzdžiui, trukmės skirtumas negali būti didesnis nei 30 dienų) negalima nustatyti, kuriuo Taisyklių punktu (10.1, 10.2 ar 10.3) reikia vadovautis nustatant suteikiamos paskolos palūkanų normą. Audito metu nustatyta, kad Finansų ministerija palūkanų normą už Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybai 2012 m. suteiktas paskolas skaičiavo vadovaudamasi taisyklių 10.1 punktu, t. y. taikydama prielaidą, kad suteikiamos paskolos trukmė yra artima per paskutinį ketvirtį išleistiems per aukcioną VVP. Skaičiavimus kai kuriais atvejais atliko skirtingai – pagal nominalią arba likutinę VVP vertes. Faktiškai trukmių skirtumas svyravo nuo 100 iki 1000 dienų:

- palūkanų norma pagal Vyriausybės 2012-01-25 nutarimu¹⁷ suteiktą 1 402 mln. Lt paskolą iki 2021 m. gegužės 20 d. (trukmė 9 metai ir 4 mėn. arba 3 360 dienų) nustatyta imant 2011 m. IV ketvirčio 7 metų (apie 2 340 dienų) VVP palūkanų normos svertinį vidurkį pagal nominalią vertę, kuris lygus 5,563 proc. ir pridedant administravimo maržą;
- palūkanų norma pagal Vyriausybės 2012-08-21 nutarimu¹⁸ suteiktą 795 mln. Lt paskolą (trukmė 5 m. 4 mėn. arba 1920 dienų) nustatyta imant 2012 m. II ketvirčio 5 metų (apie 1816 dienų) VVP pelningumo svertinį vidurkį pagal likutinę vertę, kuris lygus 4,665 proc., ir pridedant administravimo maržą.

Atsižvelgiant į Valstybės kontrolės raštu pateiktus pasiūlymus nustatyti VVP, naudojamų palūkanų normai apskaičiuoti, ir suteikiamoms paskolos trukmės skirtumo ribą bei nustatyti, pagal kokią VVP vertę turi būti atliekami skaičiavimai, 2013-04-26 finansų ministro įsakymu¹⁹ buvo patvirtinti *Valstybės perskolinamų paskolų, paskolų, teikiamų iš valstybės biudžeto apyvartos lėšų, ir skolos grąžinimo sutartyse nustatomos palūkanų normos nustatymo tvarkos aprašo* pakeitimai.

Palūkanos už Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybai 2012 m. suteiktas paskolas apskaičiuotos nesant aiškaus paskolų palūkanų normos nustatymo reglamentavimo.

¹⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012-01-25 nutarimas Nr. 79 „Dėl paskolos Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybai prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos“

¹⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012-08-21 nutarimas Nr. 970 „Dėl paskolos Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybai prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos“.

¹⁹ Lietuvos Respublikos finansų ministro 2013-04-26 įsakymas Nr. 1K-153 „Dėl 2009-10-23 finansų ministro 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, pakeitimo“.

2.2. Skolinimosi valstybės vardu teisėtumas

2.2.1. Dėl dvišalių derybų būdu leidžiamų Vyriausybės vertybinių popierių

Finansų ministerija 2012 metais platino VVP emisijas dvišalių derybų būdu²⁰ (angl. *private placement*) vidaus ir užsienio rinkose. Iš viso šiuo būdu vidaus rinkoje išplatinta VVP emisijų 30 mln. eurų vertės, užsienio rinkose – 110 mln. eurų vertės.

1. Vidaus rinkoje 2012 m. vasario mėn. išplatintos VVP emisijos dvišalių derybų būdu pagal dvi sutartis dėl 10 mln. eurų ir 20 mln. eurų. Sprendimą platinti VVP dvišalių derybų būdu, vadovaujantis *VVP platinimo vidaus rinkoje paslaugų teikėjų ir tarpininkų atrankos taisyklių*²¹ nuostatomis, priima Komisija²². Šių Taisyklių 18 p. nustatyta, kad pasiūlymai vertybinių popierių platinimo dvišalių derybų būdu gali būti vertinami tik tuo atveju, jeigu tarpininko siūlomų VVP pelningumas (įvertintas atsižvelgiant į skolinimosi valiutą):

- ne daugiau kaip puse procentinio punkto viršija per paskutinius tris mėnesius įvykusiame (įvykusiuose) panašios likutinės trukmės (trukmės skirtumas negali būti didesnis nei 30 dienų) VVP aukciono būdu išleistų VVP vidutinį svertinį pelningumą (18.1. p.) arba
- jeigu šių taisyklių 18.1 punkte numatyto panašios trukmės VVP aukciono (-ų) nebuvo – ne daugiau kaip puse procentinio punkto viršija per paskutinius tris mėnesius panašios likutinės trukmės (trukmės skirtumas negali būti didesnis nei 30 dienų) VVP platinimo jungtiniu arba dvišalių derybų būdu išleistų VVP vidutinį svertinį pelningumą (18.2. p.) arba
- jeigu šių taisyklių 18.1 ir 18.2 punktuose numatytų panašios trukmės VVP nėra – ne daugiau kaip puse procentinio punkto viršija panašios likutinės trukmės (trukmės skirtumas negali būti didesnis nei 30 dienų) antrinėje rinkoje kotiruojamų VVP vidutinį pelningumą (18.3. p.);
- jeigu šių taisyklių 18.1–18.3 punktuose numatytų panašios trukmės VVP nėra – VVP pelningumas panašiai trukmei apskaičiuojamas interpoliavimo, o nesant tokios galimybės – ekstrapoliavimo būdu (18.4. p.).

Įvertinus Komisijos 2012-02-06 posėdžio protokolo Nr. 12P-13-(1.38) ir papildomai pateiktą medžiagą nustatyta, kad Komisija, vertindama pasiūlymus dėl minėtų VVP emisijų

²⁰ VVP platinimas dvišalių derybų būdu – VVP platinimo būdas, kai VVP emitentas šiuos VVP pirminėje vertybinių popierių rinkoje parduoda vienam ar keliems nustatyta tvarka pasirinktiems įgaliotiesiems vertybinių popierių viešosios apyvartos tarpininkams, kurie savo vardu įsigyja visą tokiu būdu platinamų VVP emisiją, o šių vertybinių popierių charakteristikos ir pelningumas nustatomi VVP emitento ir įgaliotųjų vertybinių popierių viešosios apyvartos tarpininkų derybomis.

²¹ Lietuvos Respublikos finansų ministro 2012-01-30 įsakymas Nr. 1K-021 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės vertybinių popierių platinimo vidaus rinkoje paslaugų teikėjų ir tarpininkų atrankos taisyklių patvirtinimo“ (galioja iki 2012-12-07).

²² Lietuvos Respublikos finansų ministro 2004-08-30 įsakymas Nr. 1K-302 „Dėl komisijos sprendimams dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės skolinimosi valstybės vardu, su Lietuvos Respublikos Vyriausybės skolinimusi valstybės vardu ir skolinantis prisiimtų įsipareigojimų valdymu susijusių paslaugų pirkimo, Lietuvos Respublikos Vyriausybės skolinantis prisiimtų įsipareigojimų valdymo bei valstybės piniginių išteklių valdymo priimti sudarymo ir jos darbo reglamento patvirtinimo (galioja iki 2012-12-07).

platinimo dvišalių derybų būdu, vadovavosi Taisyklių 18.3 punkto nuostatomis – siūlomą VVP pelningumą lygino su antrinėje rinkoje 2014 m. birželio mėn. išperkamos euroobligacijų emisijos pelningumu (trukmė 28 mėn.). Planuojamų platinti VVP trukmė yra 24 mėn., taigi trukmės skirtumas sudaro daugiau negu 30 dienų ir toks lyginimas negalimas. Taigi, nustatydamas, ar priimtinas siūlomas VVP pelningumas, Komisija turėjo vadovautis taisyklių 18.4 nuostata ir VVP pelningumą apskaičiuoti interpoliavimo, o nesant tokios galimybės – ekstrapoliavimo būdu.

Dviejų bankų pasiūlymai dėl VVP 10 ir 20 mln. eurų emisijų platinimo dvišalių derybų būdu pasirinkti nesilaikant *VVP platinimo vidaus rinkoje paslaugų teikėjų ir tarpininkų atrankos taisyklių*. Todėl negalime patvirtinti, kad vertintas pasiūlymuose nurodytas pelningumas neviršijo Taisyklėse nustatytos priimtino pelningumo ribos ir pasiūlymai turėjo būti priimti.

2. Užsienio rinkoje 2012 m. rugsėjo mėn. buvo išleista 110 mln. eurų VVP emisija dvišalių derybų būdu. Nors VVP emisija išplatinta dvišalių derybų būdu, vertinant banko pasiūlymą formaliai buvo vadovaujama tuo metu galiojančiomis *VVP išleidimo užsienio rinkose, paskolų valstybės vardu ėmimo ir kitų įsipareigojamųjų skolos dokumentų pasirašymo taisyklėmis*²³ ir *Pasiūlymų dėl VVP, išleidžiamų užsienio rinkose, ir paskolų vertinimo vidaus taisyklėmis*²⁴, kurios reglamentavo skolinimąsi užsienio rinkoje, nenurodant konkretaus platinimo būdo. Finansų ministerijos aiškinimu, skolinimasis užsienio rinkose VVP platinant sindikato (viešuoju būdu) ar dvišalių derybų būdu buvo vertinamas vienodai. Pažymėtina, kad vertinant pasiūlymus dėl VVP platinimo svarbu atsižvelgti į platinimo būdą – ar viešas platinimas, ar dvišalės derybos. Tai patvirtina ir 2012 m. lapkričio 14 d. Vyriausybės nutarimu²⁵ patvirtintos *VVP išleidimo ir apyvartos, paskolų valstybės vardu ėmimo ir kitų įsipareigojamųjų skolos dokumentų pasirašymo taisyklės*, kuriose nustatytos vienodos VVP išleidimo dvišalių derybų būdu procedūros ir apribojimai, taikomi VVP išleidimams tiek vidaus, tiek užsienio rinkose.

²³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-11-20 nutarimas Nr. 1377 „Dėl VVP išleidimo užsienio rinkose, paskolų valstybės vardu ėmimo ir kitų įsipareigojamųjų skolos dokumentų pasirašymo taisyklių patvirtinimo“.

²⁴ Lietuvos Respublikos finansų ministro 2006-06-23 įsakymas Nr. 1K-232 „Dėl Pasiūlymų dėl VVP, išleidžiamų užsienio rinkose, ir paskolų vertinimo vidaus taisyklių patvirtinimo“ (galioja iki 2012-12-07).

²⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012-11-14 nutarimas Nr. 1360 „Dėl VVP išleidimo ir apyvartos, paskolų valstybės vardu ėmimo ir kitų įsipareigojamųjų skolos dokumentų pasirašymo taisyklių patvirtinimo“.

VVP išleidimo ir apyvartos vidaus rinkoje taisyklių 10 p.

Pirminė VVP apyvarta vykdoma dvišalių derybų būdu, jeigu Finansų ministerija, atsižvelgdama į finansų rinkų būklę ir jos kitimo tendencijas, VVP paklausą, norimą pasiskolinti sumą, palūkanų normą ir jų kitimo tendencijas VVP aukcionuose, apklaususi ne mažiau nei tris įgaliotuosius vertybinių popierių viešosios apyvartos tarpininkus, nustato, kad:

- atitinkamą lėšų sumą tam tikram terminui pasiskolinti aukciono, jungtiniu ar mažmeniniu būdu nėra galimybės (nė vienas iš apklaustų įgaliotųjų vertybinių popierių viešosios apyvartos tarpininkų nepateikia tokių skolinimosi galimybių) arba yra ribotos galimybės, galinčios sukelti riziką, kad nebus efektyviai įgyvendinama skolinimosi valstybės vardu strategija; arba
- atitinkamos lėšų sumos tam tikram terminui skolinimosi naudojant kitas skolinimosi valstybės vardu priemones ir būdus (imant paskolas, platinant VVP vidaus (kitais būdais, ne dvišalių derybų būdu) ar užsienio rinkose arba pasirašant kitus įsipareigojamuosius skolos dokumentus) kaina būtų didesnė už įgaliotųjų vertybinių popierių viešosios apyvartos tarpininkų siūlomą kainą platinant VVP dvišalių derybų būdu.

Atkreipiame dėmesį, kad 2011 m. rugpjūčio mėn. buvo patvirtintos *VVP išleidimo ir apyvartos vidaus rinkoje taisyklės*, 2012 m. sausio mėn. patvirtintos *VVP platinimo vidaus rinkoje paslaugų teikėjų ir tarpininkų atrankos taisyklės*, nustatančios sąlygas / atvejus / apribojimus, kada galima vykdyti pirminę VVP apyvartą dvišalių derybų būdu, kokiais kriterijais vertinti pasiūlymus dėl tokio vertybinių popierių platinimo, todėl Finansų ministerija, skolindamasi užsienio rinkoje leidžiant VVP dvišalių derybų būdu bei siekdama užtikrinti sprendimų dėl skolinimosi priėmimo skaidrumą, galėjo atsižvelgti į sąlygas ir apribojimus, taikomus VVP platinimui dvišalių derybų būdu vidaus rinkoje.

Finansų ministerijos aiškinimas

Finansų ministerija vadovavosi skolinimąsi užsienio rinkose reglamentuojančiais teisės aktais, todėl negalėjo taikyti vidaus rinkoje taikomų procedūrų. Vadovavimasis kitomis tvarkomis nei reikia gali būti laikomas teisės aktų pažeidimu.

Negalime patvirtinti, kad banko pasiūlymas platinti VVP dvišalių derybų būdu užsienio rinkoje priimtas teisingai, nes jis nebuvo įvertintas pagal šiam skolinimosi būdui taikomas sąlygas / apribojimus.

*Pasiūlymų dėl VVP, išleidžiamų užsienio rinkose, ir paskolų vertinimo taisyklės*²⁶ iki šiol nepatikslintos, jose nenustatyta VVP platinimo dvišalių derybų būdu tarpininkų atranka ir pasiūlymų vertinimo sąlygos bei vertinimo kriterijai.

2.2.2. Dėl Vyriausybės skolinimosi ir skolos valdymo gairių

Vyriausybė 2011 m. rugsėjo 28 d. nutarimu²⁷ patvirtino *Vyriausybės 2011–2014 m. skolinimosi ir skolos valdymo gairių aprašą*, kurio paskirtis – kurti ir vykdyti efektyvią valstybės finansų skolinimosi ir skolos valdymo srities politiką, taip didinti šalies makroekonominį stabilumą

²⁶ Lietuvos Respublikos finansų ministro 2012-12-07 įsakymas Nr. 1K-417 „Dėl su Lietuvos Respublikos Vyriausybės skolinimosi valstybės vardu ir skolinantis prisiimtų įsipareigojimų bei valstybės piniginių išteklių valdymu susijusių teisės aktų patvirtinimo ir komisijos sudarymo“.

²⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011-09-28 nutarimas Nr. 1138 „Dėl Vyriausybės 2011–2014 m. skolinimosi ir skolos valdymo gairių aprašo patvirtinimo“.

ir ekonomikos plėtrą. Šiuo aprašu Vyriausybė turi vadovautis skolindamasi ir valdydama skolinius įsipareigojimus, prisiimtus išplatinus Vyriausybės vertybinius popierius, pasirašius paskolų sutartis ir kitus įsipareigojamuosius skolos dokumentus.

Užsienio geros praktikos analizė rodo, kad Vyriausybės skolinimosi strategija turi būti peržiūrima ir prireikus kasmet atnaujinama. Taigi atsižvelgiant į minėtus dalykus ir į tai, kad esamos ekonomikos būklės, stiprybių, silpnybių, galimybių ir grėsmių analizės, makroekonominės projekcijos ir numatytos biudžeto balanso užduotys, skolinimosi ir skolos rodiklių prognozės darytos remiantis 2010–2011 m. pirmojo pusmečio ekonomine ir finansine būkle, siūlome nedelsiant atlikti analizę, ar Vyriausybės skolinimosi ir skolos valdymo tikslai, uždaviniai ir skolos rizikos limitai yra aktualūs, ir, esant reikšmingiems pokyčiams, atnaujinti Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi ir skolos valdymo gaires.

Finansų ministerijos aiškinimas

2014 metai yra paskutiniai metai, kuriais galios patvirtintos 2011-2014 m. skolinimosi ir skolos valdymo gairių aprašo nuostatos. Šiais metais Finansų ministerija parengs ir pateiks Vyriausybei atnaujintą Skolinimosi ir skolos valdymo gairių aprašą projektą artimiausiam vidutinės trukmės laikotarpiui.

Vyriausybės 2011–2014 m. skolinimosi ir skolos valdymo gairių aprašo VII dalyje nustatyti skolos rizikos limitai, kurių Vyriausybė, prisiimdama naujus skolinius įsipareigojimus, turi laikytis.

Skolos rizikos limitai

- trumpalaikės skolos valstybės vardu pagal likutinę trukmę ir visų skolinių įsipareigojimų santykinis rodiklis nebus didesnis kaip 25 procentai;
- vidutinė svertinė likutinė skolos valstybės vardu trukmė nebus trumpesnė kaip 4 metai;
- skolos pagal kintamą palūkanų normą ir visų skolinių įsipareigojimų valstybės vardu santykis nebus didesnis kaip 10 procentų;
- skolos vertybinio portfelio finansinė *Macaulay* trukmė bus nuo 2,5 iki 5 metų;
- skola litais ir eurai, įvertinus sudarytus išvestinių finansinių priemonių sandorius, sudarys 100 procentų visos skolos;
- valstybės garantuota skola nebus didesnė negu 3 procentai BVP.

Pažymėtina, kad nenustatyta / nepatvirtinta skaičiavimais pagrįsta skolos rizikos limitų nustatymo ir faktinių jų dydžių apskaičiavimo metodika / taisyklės bei šių procesų vidaus kontrolės procedūros.

2012 m. buvo viršytas valstybės garantijų, teikiamų valstybės remiamoms paskoloms, kurios yra sudėtinė visų valstybės garantijų arba netiesioginės valstybės skolos dalis, limitas. 2012 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo²⁸ 9 straipsnio 4 p. numatyta, kad 2012 metais valstybės garantijos gali būti teikiamos dėl Mokslo ir studijų įstatyme²⁹ nurodytų valstybės remiamų paskolų. Bendra tokių įsipareigojimų suma negali viršyti 80 mln. Lt. Bendras įsiskolinimas dėl Mokslo ir studijų įstatyme nurodytų valstybės remiamų

²⁸ 2012 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas, 2011-12-20, Nr. XI-1823 (su pakeitimais ir papildymais).

²⁹ Lietuvos Respublikos mokslo ir studijų įstatymas, 2009-04-30, Nr. XI-242 (su vėlesnėmis redakcijomis).

paskolų yra 87,95 mln. Lt, t. y. 7,95 mln. Lt viršija įstatymo nustatytą bendrą įsipareigojimų pagal suteiktas paskolas limitą. Valstybės garantijų, suteikiamų valstybės remiamoms paskoloms (studentams) limitu laikymąsi kontrolę turi vykdyti Mokslų ir studijų fondas. Atkreipiame dėmesį, kad Finansų ministerija, kaip Vyriausybei atstovaujanti institucija skolos valdymo klausimais ir institucija, atsakinga už skolos rizikos limitų nustatymą, turi taip pat stebėti šio limitu vykdymą ir viršijimo rizikas. Skolos rizikos limitų nesilaikymas gali daryti neigiamą įtaką fiskaliniam stabilumui ir Lietuvos įvaizdžiui, kuris svarbus kreditoriams.

Finansų ministerijos aiškinimas

Šio limitu kontrolė nėra tiesioginė Finansų ministerijos kompetencijos sritis. Švietimo ir mokslo ministerija Finansų ministerijai iki 2011 metų teikdavo metinio šio limitu poreikį, už kurio vykdymą atitinkamai buvo teikiama atskaitomybė, atskleidžianti limitu vykdymą. 2012 metais, numatant šio limitu poreikį 2013 metams, ministerijos suderino ir 2013 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme patvirtino suminį garantijų dėl Mokslo ir studijų įstatyme nurodytų valstybės remiamų paskolų limitą (t.y. bendrą limitą dėl garantijų įsipareigojimų, prisiimtų ne tik 2013 metais, bet ir ankstesniais metais), kuris atitinka Vyriausybės 2011-2014 metų skolinimosi ir skolos valdymo gairėse patvirtintus uždavinius.

Valstybės garantijų limitu kontrolė atliekama kas mėnesį teikiant finansų ministrui ataskaitą apie Lietuvos Respublikos Vyriausybės strategijoje nustatytų limitų vykdymą. Planuojama į kas mėnesinį monitoringą įtraukti ir studentų garantijų limitu vykdymo būklę.

Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi ir skolos valdymo gairės turi būti nedelsiant atnaujintos.

Nenustatyta / nepatvirtinta skaičiavimais pagrįsta skolos rizikos limitų nustatymo ir faktinių jų dydžių apskaičiavimo metodika / taisyklės bei šių procesų vidaus kontrolės procedūros.

Bendras įsipareigojimų dėl Mokslo ir studijų įstatyme nurodytų valstybės remiamų paskolų limitas, kuris daro įtaką valstybės suteiktų garantijų limitui, 2012 m. pabaigoje viršytas 7 mln. Lt.

3. Rekomendacijos

Atsižvelgdami į audito metu nustatytus dalykus, rekomenduojame:

1. Atliekant finansinio turto ir įsipareigojimų inventorizaciją, kaip reikalauja Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas, ir siekiant užtikrinti tinkamą kontrolę, inventorizuoti sukauptas palūkanas už skolinius įsipareigojimus ir pagal sandorius dėl finansinių išvestinių priemonių derinant jas su debitoriais / kreditoriais.

2. Nedelsiant pakeisti *Informacijos, reikalingos išdo finansinėms ataskaitoms sudaryti, pateikimo taisyklės*, siekiant užtikrinti baudų ir kitų pajamų, skiriamų / administruojamų kitų administratorių (ne VMI ir MD), apskaitą, kaip reikalaujama VSAFAS.

3. Nedelsiant atlikti analizę, ar Vyriausybės skolinimosi ir skolos valdymo tikslai, uždaviniai ir skolos rizikos limitai yra aktualūs, ir atnaujinti Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi ir skolos valdymo gaires.

4. Patvirtinti skolos rizikos limitų nustatymo ir faktinių jų dydžių apskaičiavimo metodiką / taisyklės bei nustatyti šių procesų vidaus kontrolės procedūras.

5. Patikslinti *Pasiūlymų dėl VVP, išleidžiamų užsienio rinkose, ir paskolų vertinimo taisyklės*, nustatyti VVP, išleidžiamų užsienio rinkose, platinimo dvišalių derybų būdu tarpininkų atrankos ir pasiūlymų vertinimo sąlygas ir vertinimo kriterijus.

6. Ištaisyti audito metu nustatytas buhalterinės apskaitos klaidas:

- ▶ po vienerių metų gautinas palūkanas už paskolas įvertinti amortizuota savikaina;
- ▶ perskaičiuoti sukauptas palūkanas pagal valiutų kursų apsiskeitimo sandorius;
- ▶ apskaityti supirktus VVP, kaip reikalaujama 17-ajame VSAFAS;
- ▶ apskaityti sukauptas mokėtinas finansavimo sumas piliečių nuosavybės teisėms į

išlikusius gyvenamuosius namus, jų dalis, butus atkurti bei kompensacijoms už išperkamą nekilnojamąjį turtą religinėms bendrijoms išmokėti ir atlyginti pinigais už valstybės išperkamą žemę, miškus ir vandens telkinius.

6-ojo audito departamento direktoriaus pavaduotoja

Danguolė Krištopavičienė

6-ojo audito departamento vyriausioji valstybinė auditorė

Erika Latyšovič

Valstybinio audito ataskaitos kopija pateikta Lietuvos Respublikos Seimo Audito komitetui.

PRIEDAI

Valstybinio audito ataskaitos
„Dėl valstybės išde atlikto finansinio
(teisėtumo) audito rezultatų“
priedas

Rekomendacijų įgyvendinimo planas

Rekomenda- cijos eilės numeris	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomenda cija	Veiksmas / Priemonės / Komentarai	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas (data)
1	2	3	4	5
1.	Atliekant finansinio turto ir įsipareigojimų inventORIZACIJĄ, kaip reikalauja Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas, ir siekiant užtikrinti tinkamą kontrolę, inventorizuoti sukauptas palūkanas už skolinius įsipareigojimus ir pagal sandorius dėl finansinių išvestinių priemonių derinant jas su debitoriais / kreditoriais.	Valstybės išdas	Rekomendacija: bus įgyvendinta Priemonė: kitų ataskaitinių metų pabaigoje sukauptos palūkanos už skolinius įsipareigojimus bus inventorizuojamos derinant jas su debitoriais / kreditoriais.	2014 m. I ketv.
2.	Nedelsiant pakeisti <i>Informacijos, reikalingos išdo finansinėms ataskaitoms sudaryti, pateikimo taisyklės</i> , siekiant užtikrinti baudų ir kitų pajamų, skiriamų / administruojamų kitų administratorių (ne VMI ir MD) apskaitą, kaip reikalaujama VSAFAS.	Valstybės išdas	Rekomendacija: bus įgyvendinta iš dalies Priemonė: bus pakeistas ir papildytas 2011 m. vasario 18 d. Finansų ministro įsakymas Nr. 1K-063. Komentarai: Pagal LRV 2012 m. sausio 18 d. nutarimu Nr. 104 patvirtintą Išieškojimų valstybės naudai pertvarkymo koncepciją Informatikos ir ryšių departamentas prie VRM kartu su Policijos departamentu ir VMI vykdo projektą „Elektroninių paslaugų informacinės sistemos, skirtos ne ginčo tvarka paskirtų baudų fiziniams ir juridiniams asmenims administravimui, sukūrimas“. Šiame projekte numatoma pakeisti teisės aktus, modernizuoti informacines sistemas, o	2013 m. IV ketv.

Rekomendacijos eilės numeris	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / Priemonės / Komentarai	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas (data)
			VMI suteikti teisę administruoti prievoles, kylančias iš administracinių baudų. Dėl to, tikslinant informacijos pateikimo taisyklės bus vadovaujamasi tuo, kad baudas artimiausiu metu pradės administruoti VMI.	
3.	Nedelsiant atlikti analizę, ar Vyriausybės skolinimosi ir skolos valdymo tikslai, uždaviniai ir skolos rizikos limitai yra aktualūs, ir atnaujinti Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi ir skolos valdymo gaires.	Valstybės išdas	Rekomendacija: bus įgyvendinta Priemonė: bus parengtas Vyriausybės nutarimo projektas dėl skolinimosi ir skolos valdymo strategijos gairių naujuoju vidutinės trukmės laikotarpiu.	2013 m. IV ketv.
4.	Patvirtinti skolos rizikos limitų nustatymo ir faktinių jų dydžių apskaičiavimo metodiką / taisyklės bei nustatyti šių procesų vidaus kontrolės procedūras.	Valstybės išdas	Rekomendacija: bus įgyvendinta Priemonė: bus parengtas finansų ministro įsakymo projektas, reglamentuojantis skolos rizikos limitų vykdymo rodiklių apskaičiavimo tvarką.	2013 m. IV ketv.
5.	Patikslinti <i>Pasiūlymų dėl VVP, išleidžiamų užsienio rinkose, ir paskolų vertinimo taisyklės</i> , nustatyti VVP, išleidžiamų užsienio rinkose, platinimo dvišalių derybų būdu tarpininkų atrankos ir pasiūlymų vertinimo sąlygas ir vertinimo kriterijus.	Valstybės išdas	Rekomendacija: bus įgyvendinta Priemonė: bus parengtas Finansų ministro įsakymo pakeitimo projektas ir pakeistos Pasiūlymų dėl VVP, išleidžiamų užsienio rinkose, ir paskolų vertinimo taisyklės.	2013 m. IV ketv.
6.	Ištaisyti audito metu nustatytas buhalterinės apskaitos klaidas: ► po vienerių metų gautinas palūkanas už paskolas įvertinti amortizuota savikaina; ► perskaičiuoti sukauptas palūkanas pagal valiutų kursų apsisikeitimo sandorius; ► apskaityti supirktus VVP, mažinant įsipareigojimus, kaip reikalaujama 17-ajame VSAFAS; ► apskaityti sukauptas mokėtinas finansavimo sumas piliečių nuosavybės teisėms į išlikusius gyvenamuosius namus, jų dalis, butus atkurti bei kompensacijoms už išperkamą	Valstybės išdas	Rekomendacija: jau įgyvendinta arba bus įgyvendinta. Priemonė: 1. po vienerių metų gautinų palūkanų už paskolas įvertinimas amortizuota savikaina - įdiegiant tam reikalingą sistemos funkcionalumą; 2. sukaupėtų palūkanų pagal valiutų kursų apsisikeitimo sandorius perskaičiavimas – jau atliktas; 3. įsigytų nuosavų	2013 m. IV ketv. – 2014 m I ketv.

Rekomendacijos eilės numeris	Rekomendacija	Subjektas, kuriam pateikta rekomendacija	Veiksmas / Priemonės / Komentarai	Rekomendacijos įgyvendinimo terminas (data)
	nekilnojamąjį turtą religinėms bendrijoms išmokėti ir atlyginti pinigais už valstybės išperkamą žemę, miškus ir vandens telkinius.		VVP apskaita, mažinant įsipareigojimus, kaip reikalaujama 17-ajame VSAFAS -įdiegiant tam reikalingą sistemos funkcionalumą; 4. sukauptos mokėtinos finansavimo sumos bus apskaitytos pagal finansavimo sumų gavėjo pateiktą informaciją.	
Atstovas ryšiams, atsakingas už Valstybės kontrolės informavimą apie rekomendacijų įgyvendinimą plane nustatytais terminais: Valstybės izdo departamento direktorius Audrius Želionis, tel. (8 5) 239 0021.				