



Valstybinio audito išvada

DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS 2014 METŲ  
VALSTYBĖS BIUDŽETO IR SAVIVALDYBIŲ  
BIUDŽETŲ FINANSINIŲ RODIKLIŲ  
PATVIRTINIMO ĮSTATYMO PROJEKTO

2013 m. lapkričio 12 d. Nr. VA-P-60-10-16



Su valstybinio audito išvada galima susipažinti  
Valstybės kontrolės interneto puslapyje  
adresu [www.vkontrole.lt](http://www.vkontrole.lt)

# TURINYS

---

<u>IŠVADOS RENGIMO PAGRINDAS</u>	<u>3</u>
<u>IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS</u>	<u>5</u>
<u>AUDITO REZULTATAI</u>	<u>8</u>
<u>1. Biudžeto projekto atitiktis teisės aktų reikalavimams</u>	<u>8</u>
1.1. Atitiktis fiskalinei drausmei	8
1.2. Atitiktis Biudžeto sandaros įstatymo reikalavimams	13
<u>2. Biudžeto projekto rodikliai ir nuostatos</u>	<u>17</u>
2.1. Ekonominės raidos scenarijus, pagal kurį parengtas biudžeto projektas	17
2.2. Planuojami 2014–2016 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos rodikliai	18
2.3. Valstybės biudžeto pajamų prognozės	21
2.3.1. Pridėtinės vertės mokestis	22
2.3.2. Akcizai	26
2.3.3. Pelno mokestis	29
2.3.4. Gyventojų pajamų mokestis	32
2.3.5. Pajamos iš palūkanų už paskolas	35
2.4. Savivaldybėms suplanuotos lėšos	36
2.5. Valstybės biudžeto asignavimų planavimas	39
2.6. 2014 metų skolinimosi poreikis	47

# IŠVADOS RENGIMO PAGRINDAS

---

## Išvados rengimo pagrindas ir tikslai

Išvada dėl Lietuvos Respublikos 2014 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto (toliau – Išvada) parengta vykdant Lietuvos Respublikos Seimo statuto 173 straipsnio 1 dalį, kurioje nurodyta, kad valstybės kontrolierius Seimo Biudžeto ir finansų komitetui ir Audito komitetui pateikia Išvadą dėl valstybės biudžeto projekto.

Išvados tikslai:

- suteikti Seimo Biudžeto ir finansų komitetui bei Audito komitetui informaciją, reikalingą svarstant Lietuvos Respublikos 2014 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą (toliau – 2014 metų biudžeto projektas);
- stiprinti viešojo administravimo subjektų atskaitingumą piliečiams, skatinti pateikiamos informacijos apie valstybės biudžeto pajamų prognozavimą ir planuojamus asignavimus viešumą ir skaidrumą;
- atskleisti potencialias valstybės finansų valdymo problemas, skatinti į rezultatus ir visuomenės poreikius orientuotą viešųjų finansų valdymą.

## Audito metodai ir apimtis

Vyriausybė, parengusi 2014 metų biudžeto projektą, turėjo pateikti jį Seimui ne vėliau kaip iki 2013 m. spalio 17 dienos, o Seimo posėdžių sekretoriatas biudžeto projekto kopiją turėjo perduoti Valstybės kontrolei ne vėliau kaip per tris dienas. Vyriausybė 2014 metų biudžeto projektą Seimui pateikė spalio 16 dieną, Valstybės kontrolė šio projekto kopiją gavo spalio 17 dieną. Pagal Seimo statutą Valstybės kontrolė Išvadą turi pateikti iki lapkričio 15 dienos.

Laikas tarp 2014 metų biudžeto projekto gavimo ir Išvados pateikimo yra trumpas, todėl nėra galimybės įvertinti visą projekte pateiktą reikšmingą informaciją. Atsižvelgdami į tai, Išvadoje pateikiame pastabas tik dėl pasirinktų 2014 metų biudžeto projekto aspektų.

Nevertinome 2014 metų biudžeto projekto aspektų, kurie priklauso politinio apsisprendimo sričiai.

Audito metu naudojamos informacija, pateikta kartu su 2014 metų biudžeto projektu, Finansų ministerijos interneto puslapyje skelbiamais 2013 m. valstybės biudžeto vykdymo duomenimis, Lietuvos statistikos departamento skelbiamais duomenimis, kita Finansų ministerijos parengta pagalbine medžiaga, taip pat per susitikimus ir pokalbius su Finansų ministerijos atsakingais darbuotojais gauta informacija. Analizuodami makroekonominis rodiklius susipažinome su Europos Komisijos, Lietuvos banko, kitų bankų ir kitų subjektų analitinėmis apžvalgomis apie Lietuvos ekonominių rodiklių projekcijas.

Vertindami planuojamų asignavimų poreikį, naudojamos Valstybės kontrolės 2013 metais atliekamų finansinių (teisėtumo) auditų tarpiniais rezultatais. Auditoriai teisėtumo požiūriu įvertino 42-jų institucijų ir įstaigų, kurių vadovai yra asignavimų valdytojai, asignavimų 2014 metams poreikio planavimą (įskaitant valstybės biudžeto specialiosioms tikslinėms dotacijoms), Valstybinio socialinio draudimo fondo (toliau – VSDF), Privalomojo sveikatos

draudimo fondo (toliau – PSDF) ir keturių valstybės išteklių fondų 2014 metų biudžetų (lėšų sąmatų) projektus.

Rengiant Išvadą buvo vertinama, ar:

- 2014 metų biudžeto projektas parengtas vadovaujantis teisės aktais, t. y. ar laikytasi Biudžeto sandaros įstatymo<sup>1</sup> 17, 18 ir 19 straipsnių reikalavimų;
- 2014 metų biudžeto projektas atitinka Fiskalinės drausmės įstatyme<sup>2</sup> nustatytas fiskalinės drausmės taisykles, ar laikomasi Europos Sąjungos sutarties, Stabilumo ir augimo pakto bei Fiskalinio susitarimo reikalavimų;
- prognozuojant valstybės biudžeto pajamas pakankamai įvertinti veiksniai, turintys įtakos jų dydžiui;
- asignavimai suplanuoti vadovaujantis teisės aktų reikalavimais;
- skolinimosi poreikis yra pagrįstas;
- vykdomos Valstybės kontrolės rekomendacijos dėl biudžeto planavimo proceso tobulinimo.

---

<sup>1</sup> Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990-07-30 Nr. I-430 (su vėlesniais pakeitimais).

<sup>2</sup> Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas, 2007-11-08 Nr. X-1316 (su vėlesniais pakeitimais).

# IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

## Rekomendacijos Lietuvos Respublikos Vyriausybei:

1. Įvertinti 1–14 punktuose pateiktas išvadas ir į jas atsižvelgti tikslinant 2014 metų biudžeto projektą.
2. Siekiant suvaldyti riziką, kad 2013 metų valdžios sektoriaus deficitas neviršytų 3 proc. BVP ribos, siūlome apsvarstyti išlaidų mažinimo būtinybę ir poreikį keisti 2013 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą.

## Išvados dėl bendrų projekto nuostatų

1. 2014 metų biudžeto projektas atitinka Fiskalinės drausmės įstatyme nustatytas taisykles – ir toliau numatyta konsoliduoti valdžios sektoriaus finansus, valdžios sektoriaus deficitą kasmet mažinant 1 procentiniu punktu BVP, todėl 2014 metų valstybės biudžeto asignavimų prieaugiui apribojimas netaikomas.
2. Vyriausybė, įvertinusi 2013 metų numatomą rezultatą, keičia Lietuvos konvergencijos 2013 metų programoje nustatytus vidutinio laikotarpio biudžeto tikslus, juos nukeliant vėlesniam laikotarpiui:
  - pradedant 2013 metais, kasmet numatyta siekti 0,4 procentinio punkto BVP mažesnio valdžios sektoriaus deficito;
  - 2014 metais numatomas 0,5 procentinio punkto BVP struktūrinis pagerėjimas, atitinkantis Stabilumo ir augimo pakto reikalavimą, tačiau 1 proc. BVP struktūrinio deficito tikslas (pagal Fiskalinį susitarimą reikalaujamas euro zonos narėms) nukeliamas į 2016 metus.

Vidutinio laikotarpio tikslų keitimą Vyriausybė aiškina ekonomikos augimui palankesne biudžeto strategija ir nurodo, kad nauji rodikliai mažiau riboja išlaidas ir sudaro sąlygas realiai skatinti ekonomikos augimą. Pažymėtina, kad deklaruojami ekonomikos augimo tikslai motyvuotai nesusieti su keičiamais trimečiais rodikliais, neatskleidžiama, kurias sritis paveiks išlaidų didinimas ir kokią ekonominę naudą sukurs.
3. Finansų ministerija numato, kad 2013 metais valdžios sektoriaus deficito užduotis nebus įvykdyta – deficitas bus 0,4 procentinio punkto BVP didesnis nei planuota ir sudarys 2,9 proc. BVP. Įvertinę numatomą deficito dydį, leidžiamą jo apskaičiavimo tikslumą (+/- 0,5 proc. BVP) bei numatomus pajamų nesurinkimo duomenis, įžvelgiame riziką, kad 2013 metų valdžios sektoriaus deficitas gali viršyti ES sutartyje ir 2013 metų biudžete nustatytą 3 proc. BVP ribą.
4. Vyriausybė Seimui pateiktoje išvadoje nurodo, kad nuokrypiai, galintys atsirasti vidutiniu laikotarpiu, jeigu būtų patvirtintas pensijų ir atlyginimų kompensavimo mechanizmas, sudarytų 0,7–1,2 proc. BVP. Atsižvelgdami į tai, kad fiskalinė rizika vien tik dėl sumažintų atlyginimų kompensavimo sudarytų 0,8 proc. BVP ir ne mažesnj poveikį valdžios sektoriaus deficitui turėtų sumažintų pensijų kompensavimas, manome, kad Vyriausybės išvadoje fiskalinė rizika įvertinta nepakankamai atsargiai – nuokrypiai galėtų sudaryti apie 1,6 proc. BVP.
5. 2011/85/ES direktyva nustato, kad valstybės narės turi užtikrinti visų valdžios subsektorių fiskalinių duomenų viešą skelbimą, įskaitant metodiką, nurodančią, kaip pereinama nuo

pinigų apskaitos principu grindžiamų duomenų prie ESS'95 standartu pagrįstų duomenų. Biudžeto sandaros įstatymo reikalavimai informacijos apie perklasifikavimus atskleidimui yra siauresni – kartu su biudžeto projektu reikalaujama pateikti tik reikalingų perklasifikavimų sąrašą. Tokį sąrašą Vyriausybė nurodė Seimui pateiktoje išvadoje. Atsižvelgdami į tai, kad išvadoje nenurodyta taikyta metodika ar kita perklasifikavimus paaiškinanti informacija, manome, kad duomenys apie atliktus perklasifikavimus yra nepakankamai informatyvūs.

6. 2014 metų biudžeto projektu didinama savivaldybėms skiriama lėšų dalis ir siekiama suvaldyti augančius įsiskolinimus už suteiktas paslaugas, atliktus darbus ir įsigytas prekes bei skatinti atsakingesnį skolinimąsi. Projekte ir su juo kartu teikiamuose įstatymų pakeitimų projektuose numatyta atsižvelgti į daugelį Valstybės kontrolės teiktų rekomendacijų, tačiau rekomendacija dėl visų savivaldybėms skirtų (planuojamų skirti) lėšų atskleidimo yra neįgyvendinta.
7. 2014 metų biudžeto projekto aiškinamajame rašte nepateikta Biudžeto sandaros įstatyme reikalaujama pateikti informacija apie socialinės apsaugos fondų subsektoriaus pagrindinių išlaidų ir pajamų straipsnių projekcijas, o nurodyta informacija apie mokesčių išlaidų (lengvatų) poveikį pajamoms yra nepakankamai išsami.

#### **Išvados dėl prognozuojamų pajamų**

8. Finansų ministerija, prognozuodama pagrindinius makroekonominius rodiklius, laikosi 2011/85/ES direktyvos reikalavimo biudžeto planavimą grįsti labiausiai tikėtiniu makroekonominiu fiskaliniu scenarijumi arba atsargesniu scenarijumi. Į nacionalinę teisę dar neperkeltos (privaloma perkelti iki 2014 metų) minėtos direktyvos nuostatos dėl pareigos viešai skelbti fiskalinio planavimo tikslais parengtų oficialių makroekonominių ir biudžeto prognozių metodiką.
9. Prognozuodama pajamas iš pagrindinių mokesčių (pridėtinės vertės mokesčio, akcizų, pelno mokesčio ir gyventojų pajamų mokesčio) Finansų ministerija įvertino veiksnius, galinčius turėti įtakos šių mokesčių surinkimui 2014 metais. Mūsų nuomone:
  - Lietuvos ekonomikai toliau stabiliai augant, PVM prognozė (9 759,5 mln. Lt) gali išsipildyti dėl palankių ekonominių sąlygų, o ne dėl pagerėjusio mokesčio administravimo, dėl kurio planuojama papildomai surinkti 200 mln. Lt PVM pajamų;
  - atsižvelgiant į neigiamas akcizų pajamų surinkimo tendencijas ir beveik nemažėjantį šešėlinės ekonomikos poveikį, pajamų iš akcizų prognozė (3 480,6 mln. Lt) yra optimistinė;
  - atsižvelgiant į teigiamus įmonių pelningumo pokyčius ir tai, kad 2013 metų pelno mokesčio planas jau įvykdytas, šių pajamų prognozė (1 555,5 mln. Lt) yra tikėtina;
  - įvertinus teigiamus darbo rinkos pokyčius ir 2013 metų pajamų surinkimo plano vykdymą, gyventojų pajamų mokesčio prognozė (1 451,1 mln. Lt) yra atsargi.
10. Finansų ministerija 2014 metų valstybės biudžeto pajamose nesuplanavo palūkanų už VSDFV planuojamas suteikti paskolas (nuo 2013 m. rugpjūčio iki 2014 m. pabaigos), tuo tarpu VSDFV dėl to planuojamas patirti 35,1 mln. Lt palūkanų išlaidas 2014 metų VSDF biudžeto projekte yra suplanavusi. Institucijos, atsakingos už valstybės ir VSDF biudžetų rengimą, turėtų suderinti tarpusavyje susijusius rodiklius ir jų planavimo prielaidas, kadangi biudžetų duomenys turi įtakos ne tik planuojamam atitinkamo subsektoriaus, bet ir bendram valdžios sektoriaus rezultatui.

**Išvados dėl planuojamų išlaidų / asignavimų**

11. Įvertinę 42-jų įstaigų, kurių vadovai yra asignavimų valdytojai, biudžeto asignavimų planavimą, nustatėme, kad 2014 metų biudžeto projekte nesuplanuota per 156,3 mln. Lt lėšų, būtinų valstybės įsipareigojimams, numatytiems teisės aktuose ir tarptautinėse sutartyse, vykdyti. Šiems tikslams nesuplanavus valstybės biudžeto asignavimų, yra rizika, kad 2014 metų pabaigoje tokia apimtimi padidėtų įstaigų kreditiniai įsiskolinimai ir tai turėtų įtakos bendram valdžios sektoriaus rezultatui.
12. Viena iš Vyriausybės programoje numatytų valstybės valdymo tobulinimo priemonių – nedidinti valdymo (institucijų išlaikymo) išlaidų. Finansų ministerijos duomenimis, šių išlaidų dalis 2014 metų valstybės biudžeto asignavimuose sudarys 6 proc. ir, palyginti su 2013 metais, padidės 0,4 procentinio punkto. Vadovaujantis finansų ministro nustatyta tvarka, ne visi asignavimų valdytojai strateginiuose veiklos planuose privalo nurodyti valdymo išlaidas, todėl išsamios informacijos apie šias išlaidas nėra ir tikėtina, kad jų dalis valstybės biudžete yra didesnė.
13. Pažeidžiant Biudžeto sandaros įstatymą, kuriame reikalaujama, kad visi surenkami mokesčiai, privalomos įmokos, rinkliavos ir valstybės vardu pasiskolintos lėšos būtų perskirstomos per atitinkamą biudžetą:
  - 2 mln. Lt valstybės išlaidų garantiniams įsipareigojimams vykdyti nesuplanuotos 2014 metų valstybės biudžeto asignavimuose, jas numatyta apmokėti tiesiogiai iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų;
  - apie 0,7 mln. Lt mokesčių neperskirstoma per atitinkamus biudžetus, o tokio dydžio valstybės išlaidos už mokestinių nepriemokų išieškojimą (akcinei bendrovei Turto bankui yra kompensuojamos patirtos sąnaudos) yra neplanuojamos valstybės biudžeto asignavimuose.
14. Remiantis Valstybinio socialinio draudimo ir pensijų sistemos pertvarkos gairėmis, dalis 2014 metų VSDF biudžeto projekte suplanuotų išlaidų turėtų būti, bet nėra numatytos valstybės biudžete. 2014 metų planavimu neįgyvendinami gairėse nustatyti tikslai, tačiau tai neturi įtakos bendram 2014 metų viešųjų finansų rezultatui.

# AUDITO REZULTATAI

## 1. BIUDŽETO PROJEKTO ATITIKTIS TEISĖS AKTŲ REIKALAVIMAMS

**2014 metų biudžeto projektas Seimui pateiktas laiku.** Už atitinkamų metų biudžeto projekto rengimą atsakinga Finansų ministerija. Vadovaujantis 2014 metų biudžeto projekto rengimo planu<sup>3</sup>, ministerija 2014 metų biudžeto projektą Vyriausybei turėjo pateikti iki rugsėjo 25 dienos, faktiškai šis projektas buvo pateiktas rugsėjo 30 dieną. Vyriausybė 2014 metų biudžeto projektą Seimui pateikė laiku – spalio 16 dieną.

### 1.1. Atitiktis fiskalinei drausmei

2014 metų biudžeto projektas atitinka Fiskalinės drausmės įstatyme nustatytas taisykles – valdžios sektoriaus deficitą numatyta sumažinti 1 procentiniu punktu BVP, todėl 2014 metų valstybės biudžeto asignavimų prieaugiui apribojimas netaikomas.

Vyriausybė, įvertinusi numatomą 2013 metų valdžios sektoriaus deficito užduoties nevykdymą, keičia Lietuvos konvergencijos 2013 metų programoje nustatytus vidutinio laikotarpio biudžeto tikslus:

- 0,4 procentinio punkto BVP mažinamas 2013 metų ir atitinkamai 2014–2016 metų valdžios sektoriaus balanso rodiklis (numatomas nuosaikesnis deficito mažėjimas);
- 1,2 procentinio punkto (iki -3,1 proc.) BVP mažinama 2013 metų struktūrinio koregavimo užduotis, o 1 proc. BVP struktūrinio deficito tikslas (pagal Fiskalinį susitarimą reikalaujamas euro zonos narėms) nukeliamas į 2016 metus. Norint šį tikslą pasiekti, bus reikalingas gana ambicingas 0,8 procentinio punkto BVP kasmetinis struktūrinis koregavimas.

Įvertinę 2013 metų valdžios sektoriaus deficito stebėsenos rezultatą ir jo apskaičiavimo tikslumą (+/-0,5 proc. BVP) bei pajamų prognozavimui naudotus numatomus pajamų nesurinkimo duomenis, įžvelgiame riziką, kad 2013 metų valdžios sektoriaus deficitas gali viršyti ES sutartyje ir 2013 metų biudžete nustatytą 3 proc. BVP ribą.

**Biudžetinės drausmės ir finansų stabilumo reikalavimai ES narėms.** ES sutartyje nurodyta valstybėms narėms vengti perviršinio valdžios sektoriaus deficito, t. y. prižiūrėti, kad planuojamo arba faktinio bendrojo šalies deficito santykis su BVP to meto kainomis neviršytų 3 proc., o valstybės skolos santykis su BVP to meto kainomis neviršytų 60 proc. Pagal Stabilumo ir augimo paktą euro zonos šalys ir tos šalys, kurios prisijungusios prie antrojo valiutų kursų mechanizmo (taikoma ir Lietuvai), turi siekti, kad metinis struktūrinis pagerinimas siektų 0,5 proc. BVP. Vadovaujantis šiuo paktu valstybės narės (euro zonai nepriklausančios šalys) turi pateikti metines konvergencijos programas, kuriose būtų nurodyta, kaip jos ketina pasiekti ar apsaugoti užtikrintą fiskalinę padėtį vidutiniu laikotarpiu.

<sup>3</sup> Patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2013-03-06 nutarimu Nr. 196 „Dėl Lietuvos Respublikos 2014 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo plano patvirtinimo“.

2013 metais įsigaliojo<sup>4</sup> Europos Sąjungos šalių pasirašyta Sutartis dėl stabilumo, koordinavimo ir valdymo (toliau – Fiskalinis susitarimas). Šiuo susitarimu siekiama sustiprinti fiskalinę discipliną euro zonoje nustatant subalansuoto biudžeto taisyklę ir automatinio koregavimo mechanizmą:

- reikalaujama, kad šalies narės valdžios sektoriaus biudžeto būklė būtų subalansuota arba perteklinė. Šis tikslas laikomas pasiektu, jeigu metinis struktūrinis valdžios sektoriaus balansas sutampa su tos šalies vidutinės trukmės tikslu, kai struktūrinio deficito žemutinė riba yra 0,5 proc. nominaliojo BVP;
- laikinas nukrypimas nuo subalansuoto biudžeto taisyklės leidžiamas tik esant išskirtinėms aplinkybėms, pvz., esant dideliame ekonomikos nuosmukiui;
- jei valdžios sektoriaus skola yra gerokai mažesnė už 60 proc. BVP pamatinę vertę, vidutinės trukmės tikslo riba gali būti struktūrinis deficitas, ne didesnis kaip 1 proc. BVP;
- jei valstybė narė nukryps nuo subalansuoto biudžeto taisyklės, bus pradėtas taikyti automatinis koregavimo mechanizmas;
- dalinai keičiama perviršinio deficito procedūra<sup>5</sup>.

2012 metų birželį Seimas ratifikavo šį Fiskalinį susitarimą ir kartu su ratifikavimo įstatymu įsigaliojo Seimo nutarimas<sup>6</sup>, kuriame pabrėžiama, kad pagrindinės biudžetinės drausmės, finansų stabilumo, ekonomikos tvarumo ir valdysenos nuostatos yra įtvirtintos Europos Sąjungos sutartyje ir Sutartyje dėl Europos Sąjungos veikimo, taip pat Stabilumo ir augimo pakte, o ratifikuotas Fiskalinis susitarimas nustato griežtesnes jų garantuoto laikymosi koordinavimo ir priežiūros priemones bei procedūras.

Pažymėtina, kad Fiskalinio susitarimo nuostatos turi būti perkeltos į nacionalinę teisę iki euro įsivedimo, o jį įsivedus (Vyriausybė planuoja 2015 m.), Lietuvai susitarimas įsigalios visu mastu kartu su reikalavimais biudžeto sistemoms. Vienas iš reikalavimų, kaip minėta, – vidutinio laikotarpio tikslas ne didesnis nei 0,5 proc. BVP struktūrinis deficitas. Kadangi Lietuvos skolos santykis su BVP yra apie 40 proc. ir planuojama tokį lygį išlaikyti, tikėtina, kad leidžiama struktūrinio deficito riba Lietuvai bus 1 proc. BVP.

**Valdžios sektoriaus deficito vidutinio laikotarpio tikslai koreguojami 0,4 procentinio punkto BVP.** Lietuvos vidutinio laikotarpio valdžios sektoriaus balanso ir struktūrinio valdžios sektoriaus balanso tikslai nustatyti Lietuvos konvergencijos 2013 metų programoje<sup>7</sup> (1 lentelė).

<sup>4</sup> Kad sutartis įsigaliotų, ją turėjo ratifikuoti 12 euro zonos valstybių narių.

<sup>5</sup> Euro zonos valstybės narės, kvalifikuota savo dauguma, galės atmesti Komisijos rekomendacijas ir pasiūlymus dėl Tarybos aktų kuriai nors šaliai turint perviršinį deficitą. Be to, valstybė narė, kuriai taikoma perviršinio deficito procedūra, turės įgyvendinti biudžeto ir ekonominės partnerystės programą. Programoje bus pateiktas išsamus struktūrinių reformų, kurias valstybė narė turės įgyvendinti siekdama užtikrinti veiksmingą ir tvarų deficito ištaisymą, aprašymas.

<sup>6</sup> Lietuvos Respublikos Seimo 2012-06-28 nutarimas Nr. XI-2145 „Dėl Belgijos Karalystės, Bulgarijos Respublikos, Danijos Karalystės, Vokietijos Federacinės Respublikos, Estijos Respublikos, Airijos, Graikijos Respublikos, Ispanijos Karalystės, Prancūzijos Respublikos, Italijos Respublikos, Kipro Respublikos, Latvijos Respublikos, Lietuvos Respublikos, Liuksemburgo Didžiosios Hercogystės, Vengrijos, Maltos, Nyderlandų Karalystės, Austrijos Respublikos, Lenkijos Respublikos, Portugalijos Respublikos, Rumunijos, Slovėnijos Respublikos, Slovakijos Respublikos, Suomijos Respublikos ir Švedijos Karalystės sutarties dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos ekonominėje ir pinigų sąjungoje suderinimo su Lietuvos Respublikos teisine sistema“

<sup>7</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2013-04-23 nutarimas Nr. 343 „Dėl Lietuvos konvergencijos 2013 metų programos“.

1 lentelė. Vidutinio laikotarpio tikslų palyginimas

Rodiklis	Šaltinis	BVP proc.			
		2013 m.	2014 m.	2015 m.	2016 m.
Struktūrinis balansas	<b>Stabilumo ir augimo paktas</b>	<b>0,5 proc. metinis pagerinimas</b>			
	<b>Fiskalinis susitarimas</b>	<b>1 proc.</b>			
	Konvergencijos programa	-1,9	-1,2	-0,5	0,2
	2014 m. projektas	-3,1	-2,6	?	-1
Valdžios sektoriaus balansas	<b>ES sutartis</b>	<b>≤3 proc.</b>			
	Konvergencijos programa	-2,5	-1,5	-0,5	0,5
	2014 m. projektas	-2,9	-1,9	-0,9	0,1
	<b>ES sutartis</b>	<b>60 proc.</b>			
Skola	Konvergencijos programa	39,7	41,2	39,6	34,5
	2014 m. projektas	39,7	42,5	40,9	35,1

Šaltinis – ES sutartis, Stabilumo ir augimo paktas, Lietuvos konvergencijos 2013 m. programa, Vyriausybės 2013-10-23 nutarimas Nr. 982

Po to, kai Europos Komisija įvertino Lietuvos konvergencijos 2013 metų programą, Taryba Lietuvai pateikė rekomendaciją<sup>8</sup>, kurioje išsakė savo nuomonę:

#### Ištrauka iš Europos Tarybos rekomendacijos

Taryba mano, kad makroekonominis scenarijus, kuriuo grindžiamos programoje pateiktos biudžeto projekcijos, yra tikėtinas ir iš esmės atitinka Komisijos pavasarį pateiktos prognozės vertinimą. Nuo 2009 m. vykdytas plataus užmojo fiskalinis konsolidavimas padėjo 2012 m. valdžios sektoriaus deficitą sumažinti iki 3,2 proc. BVP, kuris, atsižvelgiant į sisteminės pensijų reformos išlaidas, laikomas pakankamu, kad būtų panaikintas sprendimas dėl perviršinio deficito.

Deficito mažinimas iš dalies taip pat buvo pagrįstas sparčiu ekonomikos augimu ir laikinu išlaidų įšaldymu. Programa pakeitė vidutinės trukmės laikotarpio tikslą nuo +0,5 % iki -1,0 % – tai vis dar atitinka Stabilumo ir augimo pakto tikslus. Programoje pateikta biudžeto strategija siekiama vidutinės trukmės laikotarpio tikslą pasiekti 2016 m. Remiantis (perskaičiuotu) struktūriniu biudžeto balansu, metinė pažanga siekiant vidutinės trukmės laikotarpio tikslo struktūriniu požiūriu viršija 0,5 proc. BVP. Išlaidų kriterijus programos laikotarpiu tenkinamas. Koregavimas šiek tiek pasislinkęs į laikotarpio pradžią ir iš esmės susijęs su išlaidų ribojimu, tačiau tik iš dalies yra paremtas konkrečiomis priemonėmis, įskaitant vienkartinės, kurios ne visada nurodytos. **Pagal Komisijos prognozes, struktūrinis koregavimas 2013 ir 2014 m. turėtų siekti atitinkamai 0,3 proc. ir 0,0 proc. BVP – mažiau už reikalaujamą 0,5 proc. BVP lygį ir tai taip pat verčia abejoti programos koregavimo planu.** Tolesnės konsolidavimo priemonės turėtų būti sukonkretintos ir reikėtų apsvarstyti struktūrinių reformų, įskaitant perėjimą prie pajamomis grįstų priemonių, galimybę.

Pažymėtina, kad 2014 metų biudžeto projektu formuojami vidutinio laikotarpio valdžios sektoriaus balanso rodikliai (tikslai) skiriasi nuo Europos Komisijos vertintų, t. y. nuo nustatytų Lietuvos konvergencijos 2013 metų programoje (1 lentelė). Akivaizdu, kad konvergencijos programoje nustatyti vidutinio laikotarpio tikslai nebus pasiekti, nes kiekvienų metų (pradedant 2013 m.) valdžios sektoriaus deficitas pakoreguotas 0,4 procentinio punkto, t. y. numatoma bus didesnis.

<sup>8</sup> 2013 m. liepos 9 d. ES Tarybos rekomendacija Nr. 2013/C 217/13 dėl 2013 m. nacionalinės reformų programos su Tarybos nuomone dėl 2012-2016 m. Lietuvos konvergencijos programos.

Kitokį, nei buvo planuota, 2013 metų rezultatą Finansų ministerija numato įvertinusi:

- vietinės valdžios subsektorius pastarųjų metų rezultatus ir savivaldybių kreditinio įsiskolinimo augimo tendencijas – daroma prielaida, kad vietinės valdžios deficitas bus didesnis (180 mln. Lt);
- neplanuotas papildomas įmokas į ES biudžetą (160 mln. Lt);
- numatomą valstybės biudžeto pajamų plano nevykdymą dėl neišnaudoto mokesčių administravimo potencialo (110,8 mln. Lt, iš jų 67 mln. Lt – PVM nesurinkimas);
- papildomas išmokas žemdirbiams (58 mln. Lt);
- kitos neplanuotos balanso korekcijos (pripažinta beviltiška 58 mln. Lt skola valstybei);
- Konstitucinio Teismo įpareigojimą atstatyti atlyginimus į prieškrizinį lygį (34 mln. Lt).

Vadovaujantis Biudžeto sandaros įstatymu (18 str. 2 d. ir 38 str.), biudžeto projekte, kartu su kitais rodikliais, turi būti nustatoma valdžios sektoriaus balanso rodiklio kasmetinio pagerėjimo užduotis, už kurios vykdymą, pasibaigus biudžetiniams metams, Vyriausybė turi atsiskaityti Seimui pateikdama ataskaitą. 2014 metų biudžeto projekte ši užduotis suformuluota taip:

#### Valdžios sektoriaus balanso rodiklio kasmetinio pagerėjimo užduotis

Vidutinio laikotarpio kalendorinių metų valdžios sektoriaus balanso rodiklis, lyginant su praėjusių kalendorinių metų valdžios sektoriaus balanso rodikliu, turi pagerėti bent vienu procentiniu punktu.

Remiantis Finansų ministerijos atliekamos ketvirtinės valdžios sektoriaus balanso rodiklio stebėsenos rezultatais, numatomas 2013 metų valdžios sektoriaus deficitas sieks 2,9 proc. BVP<sup>9</sup>. Šiai prognozei pasitvirtinus, 2014 metų valdžios sektoriaus deficitas pagal 2014 metų biudžeto projekte nustatytą užduotį, palyginti su 2013 metais, turės būti geresnis bent vienu procentiniu punktu, t. y. ne didesnis kaip 1,9 proc. BVP. Atsižvelgiant į tai, kad planuojamas 1 procentinio punkto valdžios sektoriaus balanso rodiklio pagerėjimas (tai apie 1 mlrd. Lt), vadovaujantis Fiskalinės drausmės įstatymu<sup>10</sup>, apribojimas 2014 metų valstybės biudžeto asignavimų prieaugiui netaikomas. 2014 metų biudžeto projekte suplanuotas 1,7 proc. asignavimų prieaugis, jei apribojimas būtų taikomas, jis negalėtų viršyti 1 proc.

2014 metais planuojamas 1 mlrd. Lt statistinio valdžios sektoriaus balanso rodiklio pagerėjimas susideda iš:

- 512,6 mln. Lt centrinės valdžios subsektorius balanso pagerėjimo;
- 380,9 mln. Lt socialinės apsaugos fondų subsektorius balanso pagerėjimo;
- 168,8 mln. Lt vietinės valdžios (savivaldybių) subsektorius balanso pagerėjimo.

**2013 metais struktūrinis deficitas nemažės reikiama apimtimi.** 2013 metais taip pat nebus pasiektas ir Stabilumo ir augimo pakto metinio 0,5 proc. BVP struktūrinio pagerėjimo reikalavimas, į tai atkreipė dėmesį ir Europos Taryba pateiktoje rekomendacijoje Lietuvai. Remiantis paskutiniais duomenimis, struktūrinis koregavimas 2013 metais siekia 0,0 proc. BVP<sup>11</sup> ir yra mažesnis nei pesimistinės Europos Komisijos prognozės. 2014 metais Finansų ministerija prognozuoja 2,6 proc. BVP struktūrinį deficitą, t. y. 0,5 proc. BVP struktūrinį pagerėjimą (žr. 1 lentelę).

<sup>9</sup> Esant 3,7 proc. BVP augimo projekcijai.

<sup>10</sup> Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas, 2007-11-08 Nr. X-1316 (su vėlesniais pakeitimais).

<sup>11</sup> Pagal Komisijos skaičiavimus 2012 metų valdžios sektoriaus struktūrinis deficitas yra 3,1 proc. BVP. Šaltinis – Spring 2013, Cyclical Adjustment of Budget Balances.

Struktūrinis deficitas yra toks valdžios sektoriaus deficitas, kuris yra nepriklausomas nuo verslo ciklo – jis išlieka net ir tuo atveju, kai ekonomika yra savo potenciale. Šis deficitas susidaro, kai Vyriausybė išleidžia daugiau nei ilguoju laikotarpiu gali surinkti pajamų iš mokesčių. Tai, kad struktūrinio deficito riba Lietuvoje išlieka apie 3 proc. BVP trejus metus iš eilės (2012–2014), rodo, kad Vyriausybė neįgyvendina struktūrinių reformų ir išleidžia vis dar daugiau nei uždirba ilguoju laikotarpiu.

2016 metais Vyriausybė planuoja pasiekti 1 proc. BVP struktūrinio deficito ribą. Pagal 2014 metų biudžeto projektu formuojamus rodiklius, 2014 metais struktūrinis deficitas sudarys 2,6 proc. BVP. Vadinasi, per 2015–2016 metus jis kasmet turės pagerėti 0,8 procentinio punkto BVP, t. y. struktūrinis pagerėjimas turės būti gerokai didesnis, nei numatomas 2013 metais (0,0 proc. BVP) ir planuojamas 2014 metais (0,5 proc. BVP).

**Yra rizika, kad 2013 metų valdžios sektoriaus deficitas viršys 3 proc. BVP ribą.**

Nacionalinėje teisėje reglamentuota suplanuotos valdžios sektoriaus balanso rodiklio užduoties neįvykdymo priežasčių ir jų pagrįstumo nagrinėjimo procedūra Seime (atsiskaitant už 2014 metų ir vėlesnių metų biudžetą). Pagal Biudžeto sandaros įstatymą (38 str.), jeigu valdžios sektoriaus balanso rodiklio kasmetinis pagerėjimas nukryps nuo užduoties daugiau negu 0,2 proc. BVP to meto kainomis, užduotis bus laikoma neįvykdyta ir Ministras Pirmininkas žodžiu turės Seimui pateikti pateisinamas neįvykdymo priežastis. Įstatymas nurodo, kad rodiklio užduoties neįvykdymo pateisinamomis priežastimis laikoma projekto rengimui naudotų Lietuvos statistikos departamento arba Europos Komisijos prognozuotų duomenų vėlesni pakeitimai, Seimo nutarimu pakeista pati užduotis arba nustatyti nenumatyti veiksniai, taip pat nuo Vyriausybės veiksmų nepriklausantys įvykiai, kurie paveikia valdžios sektoriaus finansų rodiklius.

Valdžios sektoriaus balanso rodiklio stebėsenos tikslas – jo valdymas, t. y. reagavimas į situaciją, kai numatoma, jog planuoto rezultato nepavyks pasiekti. Pagal Finansų ministerijos atliekamos valdžios sektoriaus balanso rodiklio stebėsenos rezultatus, numatoma, kad 2013 metų valdžios sektoriaus deficito užduotis nebus įvykdyta – ji nukryps nuo plano 0,4 procentinio punkto ir sudarys 2,9 proc. BVP. Pažymėtina, kad planuota deficito užduotis ne tik nevykdoma, bet ir yra labai arti ES ir 2013 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme<sup>12</sup> nustatytos ribos – 3 proc. BVP. Prognozuojant pajamas 2013 metais numatoma nesurinkti apie 240 mln. Lt pajamų, ir tai yra 170 mln. Lt daugiau, nei įvertinta Finansų ministerijai skaičiuojant numatomą 2,9 proc. BVP deficitą.

Atsižvelgdami į Biudžeto sandaros įstatymo nuostatas dėl valdžios sektoriaus balanso rodiklio užduoties nevykdymo, Finansų ministerijos užklausėme: „jeigu įstatymo reikalavimas paaiškinti priežastis, kodėl nebuvo įvykdyta valdžios sektoriaus balanso rodiklio kasmetinio pagerėjimo užduotis, būtų taikoma 2013 metams, ar tam būtų pateisinamų priežasčių?“. Finansų ministerija, kaip institucija, atsakinga už deficito stebėseną, nurodė sąlygas, bloginančias 2013 metų rezultata, tačiau pačią situaciją pakomentavo taip:

<sup>12</sup> Lietuvos Respublikos 2013 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas, 2012-12-20 Nr. XII-65, 19 str.

**Finansų ministerijos komentaras**

Galiojantys teisės aktai nereikalauja pateikti tokios informacijos 2013 metais. Be to, valdžios sektoriaus balanso rodiklio kasmetinio pagerėjimo užduoties įvykdymo ataskaitą ar neįvykdymo priežastis galima pateikti tik turint metinius rodiklius, t. y. pasibaigus metams. Tarpinių užduoties įvykdymo vertinimų Finansų ministerija neatlieka.

Efektyvi stebėseną turėtų apimti ne tik galutinės (metinės) užduoties vykdymo vertinimą, bet ir tarpinius vertinimus, kurie ir būtų pagrindas metų laikotarpiu imtis priemonių užduoties nevykdymui suvaldyti. Stebėseną neturėtų apsiriboti užduoties nevykdymo priežasčių įvardijimu, bet turėtų apimti ir jų vertinimą pagrįstumo požiūriu, kaip reglamentuota Biudžeto sandaros įstatyme.

Atsižvelgdami į tai, kad:

- planuota 2013 metų deficito užduotis ne tik nevykdoma, bet ir yra labai arti ES ir 2013 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme nustatytos 3 proc. BVP ribos;
- 2013 metais į valstybės biudžetą, pagal pajamų prognozavimui naudotus duomenis, bus surinkta dar 170 mln. Lt mažiau, nei įvertinta 2014 metų biudžeto projekto rengimo metu skaičiuojant numatomą 2,9 proc. BVP deficitą;
- galutinį 2013 metų balansą apskaičiuos Statistikos departamentas. 2012 metų pavyzdys rodo, kad Statistikos departamento apskaičiuotas deficitas buvo 0,2 procentinio punkto BVP didesnis, nei stebėsenos metu Finansų ministerijos numatytas;
- Finansų ministerijos 2013 metais numatomas valdžios sektoriaus balanso rodiklis yra apskaičiuotas 0,5 proc. BVP tikslumu,

įžvelgiame riziką, jog 2013 metų valdžios sektoriaus deficitas gali viršyti 3 proc. BVP, todėl, siekiant šią riziką suvaldyti, būtina inicijuoti 2013 metų biudžeto keitimą ir mažinti išlaidas.

## 1.2. Atitiktis Biudžeto sandaros įstatymo reikalavimams

2014 metų biudžeto projektas ir su juo susijusi pateikta informacija atitinka Biudžeto sandaros įstatymo 17, 18 ir 19 straipsnių nuostatas, išskyrus šiuos pastebėjimus:

- Vyriausybės išvadoje fiskalinė rizika įvertinta nepakankamai atsargiai – galimi nuokrypiai dėl fiskalinės rizikos, susijusios su atlyginimų ir pensijų kompensavimu, sudarytų apie 1,6 proc. BVP ir būtų didesni, nei nurodyti (0,7–1,2 proc. BVP);
- Vyriausybės išvadoje pateikti duomenys apie perklasifikavimus, reikalingus valdžios sektoriaus balanso rodikliui pagal ESS'95 apskaičiuoti, yra nepakankamai informatyvūs;
- 2014 metų biudžeto projekto aiškinamajame rašte nepateikta reikalaujama informacija apie socialinės apsaugos fondų subsektoriaus pagrindinių išlaidų ir pajamų straipsnių projekcijas, o nurodyta informacija apie mokesčių išlaidų (lengvatų) poveikį pajamoms yra nepakankamai išsamus.

**Projektui taikomi nauji reikalavimai.** Europos Sąjungos Taryba 2011 m. lapkričio 8 d. direktyvoje 2011/85/ES dėl reikalavimų valstybių narių biudžeto sistemoms (toliau – 2011/85/ES direktyva) nustatė išsamias taisykles, padėsiančias valstybėms narėms vienodai laikytis biudžetinės drausmės. Atsižvelgiant į būtinybę šios direktyvos nuostatas iki 2013 m. gruodžio 31 d. perkelti į nacionalinę teisę, 2012 metais Biudžeto sandaros įstatyme

nustatyti nauji reikalavimai, kurie taikomi rengiant, tvirtinant, vertinant ir atsiskaitant už 2014 metų ir vėlesnių metų valstybės biudžetą ir savivaldybių biudžetus.

**2014 metų biudžeto projekto aiškinamasis raštas neatitinka kai kurių reikalavimų – jame nėra informacijos apie socialinės apsaugos subsektoriaus išlaidų ir pajamų straipsnių projekcijas, o pateikta informacija apie mokesčių išlaidas yra nepakankamai išsami.** Biudžeto sandaros įstatyme (19 str. 1 d. ir 1 p.) yra reglamentuota, kokią informaciją reikia pateikti atitinkamų metų biudžeto projekto aiškinamajame rašte.

Įstatymas akcentuoja, kad aiškinamajame rašte informacija apie mokesčių išlaidų (lengvatų) poveikį pajamoms turi būti išsami. Šiais metais atlikdami valstybinį auditą<sup>13</sup> nustatėme, kad Lietuvoje taikoma 215 mokesčių lengvatų. Finansų ministerija, Valstybinė mokesčių inspekcija ir Valstybinis patentų biuras turi duomenų apie biudžeto pajamų netekimus dėl 52 mokesčių lengvatų taikymo<sup>14</sup>, o kasmet Seimui teikiamuose Valstybės biudžeto vykdymo ataskaitų rinkiniuose nurodomi biudžeto pajamų netekimai dėl 10 mokesčių lengvatų taikymo<sup>15</sup>. Viešai skelbiami biudžeto pajamų netekimai dėl mokesčių lengvatų taikymo yra du kartus mažesni nei turimi. Audito metu nustatyta, kad tarptautinėje praktikoje pateikiamos mokesčių lengvatų taikymo stebėsenos gairės – aiškiai apibrėžti lengvatų tikslus, vertinti biudžeto pajamų netekimus dėl jų taikymo ir skelbti tokius netekimus viešai – Lietuvoje įgyvendinamos nepakankamai. Vyriausybei rekomendavome patvirtinti mokesčių lengvatų taikymo stebėsenos tvarką, numatančią, kokios lengvatos bus stebimos ir kaip viešinami šios stebėsenos rezultatai, pagal kokius kriterijus bus vertinamas lengvatų poveikis ir nauda visuomenei, verslui ir biudžeto pajamoms.

Atkreipiame dėmesį, kad 2014 metų biudžeto projekto aiškinamajame rašte pateikta informacija tik apie PVM, Akcizų mokesčio, GPM ir pelno mokesčio lengvatų įtaką pajamoms (iš viso 2 149 mln. Lt) ir nurodyta, kad vertintos tik tos lengvatos, kurių poveikis mokestinėms pajamoms viršija 50 mln. Lt. Susipažinę su pagrindinių mokesčių 2014 metų prognozių skaičiavimais pastebėjome, kad mokesčių išlaidų (lengvatų) poveikis pajamoms yra didesnis, negu atskleista aiškinamajame rašte (plačiau – ataskaitos 2.3 poskyryje). Manome, kad visi netekimai, kurie daro poveikį pajamų prognozei, yra svarbūs, todėl informacija apie juos turi būti atskleista aiškinamajame rašte.

Biudžeto sandaros įstatymas reikalauja projekto aiškinamajame rašte pateikti visų pagrindinių valdžios sektoriaus išlaidų ir pajamų straipsnių projekcijas, patikslinant centrinės valdžios ir socialinės apsaugos lygio dalis, apimančias biudžetinius metus bei trejų būsimų metų laikotarpį ir grindžiamas prielaida, kad ekonomikos politika nesikeis. Pažymėtina, kad 2014 metų biudžeto projekte informacija apie socialinės apsaugos fondų subsektoriaus išlaidų ir pajamų straipsnių projekcijas nepateikta.

**Vyriausybės išvada – ES Tarybos rekomendacijos įgyvendinamos iš dalies.** Vadovaujantis Biudžeto sandaros įstatymo 17 straipsnio 4 dalimi, Vyriausybė Seimui turi pateikti Išvadą dėl valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių atitikties naujausioms galiojančioms ES Tarybos rekomendacijoms ir nuomonei dėl Lietuvos konvergencijos programos ir galimų papildomų priemonių, o pagal 19 straipsnio 2 dalį – pateikti informaciją apie siūlomas

<sup>13</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita „Mokesčių lengvatos“, 2013-06-07 Nr. VA-P-60-3-7.

<sup>14</sup> Šie netekimai 2009 m. sudarė 1 808 mln. Lt, 2010 m. – 1 882 mln. Lt, 2011 m. – 2 101 mln. Lt.

<sup>15</sup> 2009 m. jie sudarė 979 mln. Lt, 2010 m. – 713 mln. Lt ir 2011 m. – 918 mln. Lt.

priemonės ES Tarybos rekomendacijoms iš dalies arba visiškai įgyvendinti ir kitą, su formuojamais rodikliais susijusią informaciją.

Atsižvelgdama į minėtus Biudžeto sandaros įstatymo reikalavimus Vyriausybė 2013 m. spalio 23 d. patvirtino Išvadą dėl Lietuvos Respublikos 2014 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto atitikties Europos Sąjungos Tarybos rekomendacijai<sup>16</sup> (toliau – Vyriausybės išvada). Vyriausybės išvadoje yra pateikta informacija, kaip ketinama reaguoti į šią ES Tarybos rekomendaciją:

#### ES Tarybos rekomendacija Lietuvai

Užtikrinti augimui palankų fiskalinį konsolidavimą ir įgyvendinti, kaip planuota, biudžeto strategiją, vykdant struktūrinio koregavimo priemones, kurios leis Lietuvai pasiekti vidutinės trukmės laikotarpio tikslo. Pirmenybę teikti ekonomikos augimą skatinančioms išlaidoms. Stiprinti fiskalinę sistemą, visų pirma nustatant įgyvendinamas ir privalomas viršutines išlaidų ribas pagal vidutinės trukmės laikotarpio biudžeto sistemą ir užtikrinant, kad jų būtų laikomasi. Peržiūrėti mokesčių sistemą ir apsarstyti galimybę padidinti tuos mokesčius, kurie mažiausiai kenkia ekonomikos augimui, kaip antai periodinius turto ir aplinkos mokesčius, be kita ko, įvesti automobilių mokesčius, kartu toliau gerinant mokestinių prievolių vykdymą.

Vyriausybė pažymi, kad rekomendacijos įgyvendinamos iš dalies, atsižvelgiant į numatomą blogesnį 2013 metų valdžios sektoriaus deficitą ir teikiant prioritetą ekonominiam augimui.

**Vyriausybės išvadoje fiskalinė rizika įvertinta nepakankamai atsargiai.** Biudžeto sandaros įstatyme (19 str. 2 d. 6 p.) Vyriausybei numatyta pareiga su biudžeto projektu teikti nuokrypių, galinčių atsirasti vidutiniu laikotarpiu dėl numatomos fiskalinės rizikos, sąrašą ir jų įvertinimą. Vyriausybė išvadoje nurodo du fiskalinės rizikos šaltinius:

- 0,7–1,2 proc. BVP – jeigu būtų patvirtintas pensijų<sup>17</sup> ir atlyginimų<sup>18</sup> kompensavimo mechanizmas;
- valstybės garantuojamos paskolos (2012 m. pabaigoje sudarė 0,8 proc. BVP).

Pažymėtina, kad pagal 2014 metų biudžeto projekte pateiktą informaciją (preambulėje), 2014 metais apsisprendus kompensuoti netektis, patirtas dėl nuo 2009 metų sumažintų valstybinių pensijų ir iš valstybės ir savivaldybių biudžetų mokamų atlyginimų koeficientų, priedų ir kitų išmokų, viešosios išlaidos padidėtų apie 1 mlrd. Lt. 2014 metais priėmus įstatymą vien tik dėl šių netekčių kompensavimo 2014 metų valdžios deficitas padidėtų 0,8 procentinio punkto BVP. Ne mažesnis poveikį valdžios sektoriaus deficitui darytų ir 2014 metais priimtas įstatymas kompensuoti netekimus dėl sumažintų pensijų. Atsižvelgdami į išdėstytus dalykus, manome, kad nuokryptai dėl minėtos fiskalinės rizikos sudarytų apie 1,6 proc. BVP ir būtų didesni, nei nurodyta Vyriausybės išvadoje.

**Duomenys apie perklasifikavimus yra nepakankamai informatyvūs.** 2011/85/ES direktyvos nuostata, skelbianti, kad valstybės narės turi užtikrinti visų valdžios subsektorių fiskalinių

<sup>16</sup> Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2013-10-23 nutarimu Nr. 982 „Dėl Išvados dėl Lietuvos Respublikos 2014 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto atitikties Europos Sąjungos Tarybos rekomendacijai“.

<sup>17</sup> Vadovaujantis Konstitucinio Teismo 2012-02-06 nutarimu „Dėl Lietuvos Respublikos teisės aktų nuostatų, kuriomis reguliuojamas pensijų perskaičiavimas ir mokėjimas valstybėje susidarius itin sunkiai ekonominei, finansinei padėčiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.

<sup>18</sup> Vadovaujantis Konstitucinio Teismo 2013-07-01 nutarimu „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų nuostatų, kuriomis nustatyti sumažinti valstybės tarnautojų ir teisėjų atlyginimai valstybėje susidarius itin sunkiai ekonominei, finansinei padėčiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“.

duomenų viešą skelbimą, įskaitant išsamią derinamąją lentelę, kurioje parodyta perėjimo nuo pinigų apskaitos principu grindžiamų duomenų prie ESS'95 standartu pagrįstų duomenų metodika, į Lietuvos teisę (Biudžeto sandaros įstatymo 19 str. 2 d. 8 p.) perkelta taip: Vyriausybė, parengusi biudžeto projektą, Seimui privalo pateikti informaciją apie valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų perklasifikavimų, reikalingų valdžios sektoriaus balanso rodikliui pagal ESS'95 apskaičiuoti, sąrašą, vertinant tik tuos perklasifikavimus, kurių vertė viršija 0,1 procento BVP.

Pažymėtina, kad Biudžeto sandaros įstatymo reikalavimai informacijos apie perklasifikavimus atskleidimui yra siauresni, nei reikalauja 2011/85/ES direktyva. Vyriausybės išvadoje nėra pateikta perėjimo nuo pinigų apskaitos principu grindžiamų duomenų prie ESS'95 standartu pagrįstų duomenų metodika, o nurodytas perklasifikavimų sąrašas.

## 2. BIUDŽETO PROJEKTO RODIKLIAI IR NUOSTATOS

### 2.1. Ekonominės raidos scenarijus, pagal kurį parengtas biudžeto projektas

Finansų ministerija, prognozuodama pagrindinius makroekonominis rodiklius, laikosi reikalavimo biudžeto planavimą grįsti labiausiai tikėtiniu makroekonominiu fiskaliniu scenarijumi arba atsargesniu scenarijumi – ministerijos ir kitų ekspertų 2014 metų makroekonominių rodiklių prognozės yra panašios, išskyrus ministerijos prognozuojamą nuosaikesnę infliaciją.

Į nacionalinę teisę dar neperkeltos 2011/85/ES direktyvos nuostatos dėl pareigos viešai skelbti fiskalinio planavimo tikslais parengtų oficialių makroekonominių ir biudžeto prognozių metodiką.

Už ekonominės raidos scenarijaus, kurio pagrindu rengiamas atitinkamų metų biudžeto projektas, rengimą atsakinga Finansų ministerija. 2014 metų biudžeto projektas parengtas pagal 2013 m. rugsėjo mėnesį Finansų ministerijos paskelbtą atnaujintą ekonominės raidos scenarijų, kuriame planuojamas 3,4 proc. BVP<sup>19</sup> augimas 2014 m. Palyginti su pavasario prognozėmis, 2014 m. BVP prognozė nepasikeitė, tačiau Finansų ministerija, atsižvelgdama į spartesnes pagrindinio kapitalo augimo tendencijas, 0,7 procentinio punkto pagerino 2013 m. BVP augimo prognozę iki 3,7 proc.

Finansų ministerija rugsėjį pakoregavo (pablogino) ne tik 2014 m., bet ir 2013 m. BVP (veikusiomis kainomis) augimo prognozes, paliko tokius pat darbo rinkos rodiklius, o infliacijos rodiklius sumažino daugiau kaip 1 procentiniu punktu. Audito metu palyginome Finansų ministerijos parengtas Lietuvos ekonominių rodiklių projekcijas su kitų ekspertų prognozėmis (2 lentelė).

2 lentelė. Pagrindinių makroekonominių rodiklių prognozių palyginimas

Rodiklis	Metai	AB SEB bankas (9 mėn.)	AB „Swedbank“ (8 mėn.)	Lietuvos bankas (8 mėn.)	Tarptautinis valiutos fondas (10 mėn.)	Europos Komisija (11 mėn.)	Finansų ministerija (9 mėn.)
BVP veikusiomis kainomis, mln. Lt	2013	119 528	119 400	-	118 950	-	119 303
	2014	126 771	127 200	-	126 184	-	126 037
BVP augimas (grandine susietos apimties, proc.)	2013	3,8	4,0	2,8	3,4	3,4	3,7
	2014	3,5	4,0	3,5	3,4	3,6	3,4
Nedarbo lygis, proc.	2013	11,5	11,5	11,6	11,8	11,7	11,5
	2014	10,0	9,5	10,3	11,0	10,4	10,5
Suderinto vartojimo prekių ir paslaugų kainų indekso pokytis (vidutinis metinis), proc.	2013	1,5	1,5	1,4	1,3	1,4	1,3
	2014	2,8	2,5	1,5	2,1	1,9	1,6

Šaltinis – AB SEB bankas, AB „Swedbank“, Lietuvos bankas, Tarptautinis valiutos fondas, Europos Komisija, Finansų ministerija

Finansų ministerijos ir kitų ekspertų 2014 m. prognozės yra panašios, išsiskiria tik 2014 metams prognozuojamas žemas infliacijos rodiklis (1,6 proc.). Panašiai prognozuoja ir Lietuvos bankas

<sup>19</sup> Grandine susietos apimties.

(1,5 proc.), tuo tarpu komerciniai bankai ir Tarptautinis valiutos fondas prognozuoja, kad 2014 metais šis rodiklis viršys 2 proc.

Atsižvelgiant į pateiktus palyginimus, galima teigti, kad Finansų ministerija, prognozuodama pagrindinius makroekonominius rodiklius, laikosi 2011/85/ES direktyvos reikalavimo – biudžeto planavimą grįsti labiausiai tikėtiniu makroekonominiu fiskaliniu scenarijumi arba atsargesniu scenarijumi. Įgyvendinant minėtos direktyvos reikalavimus dėl prognozių vertinimo, Biudžeto sandaros įstatyme (37 str. 5 d.) nustatyta pareiga Finansų ministerijai atlikti ekonominės raidos scenarijaus ir biudžeto pajamų planų modeliavimo vertinimą (turės būti taikoma pradedant 2014 metais), vertinimo rezultatus skelbti viešai ir į juos atsižvelgti rengiant kitus scenarijus ir pajamų planus, o nustačius didelį šališkumą – apie tai paskelbti ir imtis veiksmų jam panaikinti. Šališkumo vertinimų atlikimo tvarka, kriterijai, duomenų šaltiniai ir išvadų pateikimas reglamentuoti finansų ministro įsakymais<sup>20</sup>, pagal kuriuos vertinimo išvados už praeitus metus turės būti parengtos iki einamųjų metų birželio 14 dienos.

Pažymėtina, kad į nacionalinę teisę dar neperkeltos (privaloma perkelti iki 2014 metų) 2011/85/ES direktyvos nuostatos dėl pareigos viešai skelbti fiskalinio planavimo tikslais parengtų oficialių makroekonominių ir biudžeto prognozių metodiką, prielaidas ir atitinkamus parametrus, kuriais tos prognozės pagrįstos.

## 2.2. Planuojami 2014–2016 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos rodikliai

Teikiami tvirtinti planuojami 2014–2016 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos rodikliai nukrypsta nuo Seimo patvirtintų 2013–2015 metų planuojamų rodiklių. Vyriausybės paaiškinimas dėl trimečių rodiklių keitimo, nenurodant, kurias sritis paveiks išlaidų didinimas ir kokią ekonominę naudą sukurs, yra formalus Biudžeto sandaros įstatymo reikalavimų įgyvendinimas.

2014 metų biudžeto projekto rengimo procesas, jo etapai ir procese dalyvaujančių institucijų funkcijos nustatytos 2014 metų biudžeto projekto rengimo plane. Įgyvendindama šio plano, Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių<sup>21</sup> reikalavimus bei atsižvelgdama į 2013 m. balandžio mėnesį paskelbtą ekonominės raidos scenarijų, Finansų ministerija parengė 2014–2016 metų preliminarių valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos pagrindinių rodiklių projektą, kuriam Vyriausybė gegužės mėnesį pritarė<sup>22</sup>. Atsižvelgiant į šiuos rodiklius prognozuota, kad 2014 metais valstybės ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos deficitas sudarys 533,5 mln. Lt, o 2016 metais jį pakeis 1 202,9 mln. Lt perteklius (3 lentelė).

<sup>20</sup> Lietuvos Respublikos finansų ministro įsakymai: 2012-12-13 Nr. 1K-426 „Dėl ekonominės raidos scenarijaus šališkumo vertinimo ir išvadų dėl šališkumo rengimo Finansų ministerijoje patvirtinimo“; 2012-12-28 Nr. 1K-457 „Dėl biudžeto pajamų planų šališkumo vertinimo ir išvadų dėl šališkumo rengimo Finansų ministerijoje tvarkos aprašo patvirtinimo“.

<sup>21</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-05-14 nutarimas Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“ (su vėlesniais pakeitimais), 5 p.

<sup>22</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2013-05-31 nutarimas Nr. 482 „Dėl Lietuvos Respublikos 2014–2016 metų preliminarių valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos pagrindinių rodiklių“.

3 lentelė. Konsoliduotos visumos preliminarūs (patvirtinti Vyriausybės) ir planuojami (teikiami tvirtinti Seimui) rodikliai

Rodikliai		2014 m.	2014 m., iš jų:		2015 m.	2016 m.
			Valstybės biudžetas	Savivaldybių biudžetai		
Pajamos (mln. Lt)	Preliminarūs (gegužė)	30 909,1	27 481,7	3 427,4	31 655,4	31 810,0
	<b>Planuojami (projektas)</b>	<b>29 808,6</b>	<b>25 916,5</b>	<b>3 892,1</b>	<b>31 484,0</b>	<b>31 532,0</b>
	patikslinta	-1 100,5	-1 565,2	+464,7	-171,4	-278,0
Asignavimai (mln. Lt)	Preliminarūs (gegužė)	31 442,6	27 715,2	3 727,4	31 748,8	30 607,1
	Maksimalūs asignavimų limitai (liepa)	-	27 478,8	-	27 144,9	25 529,9
	<b>Planuojami (projektas)</b>	<b>30 773,6</b>	<b>26 881,5</b>	<b>3 892,1</b>	<b>31 683,0</b>	<b>30 259,0</b>
	patikslinta (planuojami preliminarūs)	-669,0	-833,7	+464,7	-65,8	-348,1
Perteklius (+) / deficitas (-), (mln. Lt)	Preliminarūs (gegužė)	-533,5	-233,5	-300,0	-93,4	+1 202,9
	<b>Planuojami (projektas)</b>	<b>-965,0</b>	<b>-965,0</b>	<b>0</b>	<b>-264,8</b>	<b>+1 273,0</b>

Šaltinis – 2014 metų biudžeto projektas, Finansų ministerija

Vyriausybė kartu su preliminariais rodikliais patvirtino valstybės biudžeto maksimalių asignavimų nustatymo bendruosius principus:

- 2014 metų darbo užmokesčio fondą asignavimų valdytojai turi planuoti ne didesnį negu 2013 metais;
- 2014 metų valstybės biudžeto asignavimų valdytojams maksimalūs asignavimų (išlaidoms ir turtui įsigyti) limitai nustatomi ne didesni negu 2013 metų valstybės biudžete patvirtinti asignavimai<sup>23</sup>, įvertinus netęstines programas, kurios bus baigtos vykdyti 2013 metais;
- Finansų ministerijai rugsėjį patikslinus ekonominės raidos scenarijų ir nustačius šių rodiklių pokyčio įtaką valstybės finansų sistemai, taip pat siekiant išlaikyti valdžios sektoriaus deficito kontrolę vidutiniu laikotarpiu, prireikus maksimalūs valstybės biudžeto asignavimų limitai gali būti tikslinami.

Finansų ministerija, vadovaudamasi patvirtintais preliminariais valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos pagrindiniais rodikliais ir maksimalių asignavimų nustatymo bendraisiais principais, apskaičiavo ir raštu pranešė<sup>24</sup> asignavimų valdytojams numatomus skirti 2014–2016 metais maksimalius asignavimų limitus (žr. 3 lentelę). Ministerija informavo, kad rudenį atnaujinus ekonominės raidos scenarijų ir nustačius rodiklių pokyčio įtaką valstybės finansų sistemai, taip pat siekiant įgyvendinti priemones, kurios leistų išlaikyti valdžios sektoriaus deficito kontrolę, limitai gali būti tikslinami. Į limitus nebuvo įtrauktas ir papildomas lėšų, susijusių su sumažinto darbo užmokesčio atkūrimu, poreikis, kadangi dar nebuvo priimti atitinkami sprendimai.

Rugsėjo mėnesį Finansų ministerija atnaujino ekonominės raidos scenarijų ir atitinkamai patikslino maksimalius asignavimų limitus. Remiantis patikslintais asignavimų valdytojų 2014 metų programų sąmatų projektais parengtas 2014 metų biudžeto projektas. Atsižvelgiant į

<sup>23</sup> Neįskaitant Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos ir biudžetinių įstaigų pajamų įmokų į valstybės biudžetą, pajamų iš mokesčių dalies ir kitų lėšų, įstatymais ir kitais teisės aktais numatytų programoms finansuoti.

<sup>24</sup> Lietuvos Respublikos finansų ministerijos 2013-07-05 raštas Nr. (2.33-01)-6K-1305976 „Dėl prognozuojamų 2014, 2015 ir 2016 metų valstybės biudžeto apimčių ir 2014 metų valstybės biudžeto projekto skaičiavimų“.

Biudžeto sandaros įstatymo<sup>25</sup> 3 str., kuriame numatyta, kad Seimas tvirtina trejų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos (neįskaitant savivaldybių biudžetams skirtų valstybės biudžeto asignavimų) planuojamus rodiklius, kartu su 2014 metų biudžeto projektu Seimui pateiktos tvirtinti 2014–2016 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos planuojamos pajamos ir asignavimai (žr. 3 lentelę).

Palyginus gegužės mėnesį nustatytų 2014–2016 metų preliminarių rodiklių duomenis su Seimui teikiamų tvirtinti planuojamų rodiklių (parengtų pagal rugsėjo mėn. atnaujintą ekonominės raidos scenarijų) duomenimis, pastebėta, kad valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos 2014 m. planuojamos pajamos sumažintos 1 100,5 mln. Lt, asignavimai sumažinti 669,0 mln. Lt, deficitas atitinkamai padidintas iki 965,0 mln. Lt (žr. 3 lentelę).

Pagal Biudžeto sandaros įstatymo 17 str., tam tikrų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projekte gali būti nukrypstama nuo Seimo patvirtintų trejų biudžetinių metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos planuojamų rodiklių tik tuo atveju, kai Vyriausybė raštu pateikia Seimui paaiškinimą, kaip pokyčiuose atsispindi nauji ekonomikos politikos prioritetai.

4 lentelė. Planuojamų rodiklių nuokrypis nuo trimečio plano

Rodikliai	2014 m. (mln. Lt)		2015 m. (mln. Lt)		2016 m. (mln. Lt)	
	pajamos	asignavimai	pajamos	asignavimai	pajamos	asignavimai
Seimo patvirtinti	29 539,0	29 978,0	28 669,0	28 589,0	-	-
Projektas	29 808,6	30 773,6	31 484,0	31 683,0	31 532,0	30 259,0
<b>Skirtumas</b>	<b>+269,6</b>	<b>+795,6</b>	<b>+2 815</b>	<b>+3 094</b>	-	-

Šaltinis – Lietuvos Respublikos Seimo 2012-12-20 nutarimas Nr. XII-82, 2014 metų biudžeto projektas

Kadangi Seimui teikiami 2014–2016 metų planuojami rodikliai nukrypsta<sup>26</sup> nuo 2012 metų gruodį Seimo nutarimu<sup>27</sup> patvirtintų 2013–2015 metų planuojamų rodiklių (4 lentelė), todėl Vyriausybė turi pateikti paaiškinimą. Toks paaiškinimas pateiktas 2014 metų biudžeto projekto aiškinamajame rašte.

#### Vyriausybės paaiškinimas dėl trimečių rodiklių keitimo

Viena vertus, nauji rodikliai mažiau riboja išlaidas, nei nustatyti 2012 metais, ir sudaro sąlygas realiai skatinti ekonomikos augimą. Kita vertus, nauji rodikliai įpareigoja mažinti valdžios sektoriaus deficitą vienu procentiniu punktu BVP to meto kainomis tam, kad deficito mažinimas neigiamo produkcijos atotrūkio nuo potencialo sąlygomis vyktų tik tokiu mastu, kiek to reikia tenkinti Lietuvos tarptautinius įsipareigojimus Europos Sąjungai, kaip numatyta Fiskalinės drausmės įstatyme.

Kadangi aiškinamajame rašte pateiktas paaiškinimas yra plataus pobūdžio ir neinformatyvus, papildomai prašėme Finansų ministerijos jį pakomentuoti.

<sup>25</sup> Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990-07-30 Nr. I-430 (su vėlesniais pakeitimais).

<sup>26</sup> 2014 metų teikiamos tvirtinti konsoliduotos visumos pajamos yra 269,6 mln. Lt didesnės, o asignavimai didesni 795,6 mln. Lt.

<sup>27</sup> Lietuvos Respublikos Seimo 2012-12-20 nutarimas Nr. XII-82 „Dėl 2013, 2014 ir 2015 metų nacionalinio biudžeto planuojamų rodiklių“.

### Papildomas Finansų ministerijos komentaras

Kadangi 2013 metais laukiamas 2,9 proc. BVP deficitas vietoje Lietuvos konvergencijos 2013 metų programoje numatytos 2,5 proc. BVP užduoties, tai skaičiuojant pagal šį numatomą rodiklį, 2014 metais pagerinus jo reikšmę 1 procentiniu punktu, deficito reikšmė tampa nebe 1,5 proc., o 1,9 proc. ir tai reiškia galimybę paskirstyti didesnę asignavimų sumą. Išlaidų didinimas skatina visuminę paklausą, tuo pačiu ir ūkio augimą, kai produkcijos atotrūkis nuo potencialo yra neigiamas. Tokiu būdu įgyvendinama biudžeto politika, užtikrinanti ekonomikos augimą, užimtumo didinimą, nedarbo, skurdo ir socialinės atskirties mažinimą, sudaranti sąlygas didėti realiajam darbo užmokesčiui šalyje. Valdžios sektoriaus balanso rodiklio užduočių keitimas, reaguojant į pasikeitusią 2013 m. valdžios sektoriaus balanso reikšmę įgalins mažinti biudžeto strategijos procikliškumą ir įgyvendinti 2013 m. liepos 9 d. Europos Sąjungos Tarybos rekomendaciją dėl 2013 m. Lietuvos nacionalinės reformų programos su Tarybos nuomone dėl 2012–2016 m. Lietuvos konvergencijos programos Nr. 2013/C 217/13 (OL 2013 C217, p. 51) užtikrinti ekonomikos augimui palankų fiskalinį konsolidavimą. Nustatant valdžios sektoriaus balanso rodiklius, nėra nurodoma, kurioms konkrečiai sritims bus naudojamos išlaidos.

Pateiktu komentaru pateisinamas bet koks išlaidų didinimas – Vyriausybė sako, kad netaupome daugiau, nei to reikia tarptautiniams įsipareigojimams ES vykdyti, t. y. 2014 metų deficitą privalome sumažinti vienu procentiniu punktu, palyginti su 2013 metais (daugiau ir neplanuojame), o kadangi 2013 metų rezultatas bus prastesnis nei planuota, tai ir 2014 metais išleisti galėsime daugiau. Vyriausybės programoje nustatyti ekonomikos augimo tikslai aiškinamajame rašte nėra motyvuotai susieti su keičiamais trimečiais rodikliais, t. y. nėra paaiškinta, kaip išlaidų didinimas (pvz., 2014 m. – 795,6 mln. Lt) skatins / gaivins ekonomiką.

Pažymėtina, kad ne visais atvejais išlaidų didinimas gali skatinti ekonomikos augimą. Išlaidos vartojimui, vienkartinę naudą gauti neturi išliekamosios vertės ir didelė jų dalis biudžeto išlaidų struktūroje net stabdo ekonomikos augimą. Vyriausybės ir Finansų ministerijos paaiškinimas dėl trimečių rodiklių keitimo, nenurodant, kurias sritis paveiks išlaidų didinimas ir kokią ekonominę naudą sukurs, yra formalus Biudžeto sandaros įstatymo reikalavimų įgyvendinimas ir teikiantis mažai naudos Seimui.

## 2.3. Valstybės biudžeto pajamų prognozės

Finansų ministerijos taikoma pajamų prognozavimo metodika vis dar nevieša.

2014 metais į valstybės biudžetą planuojama gauti 383,1 mln. Lt daugiau pajamų<sup>28</sup>, nei suplanuota 2013 metais.

**Pajamų prognozavimo metodika vis dar nevieša.** Finansų ministerija valstybės biudžeto pajamas prognozuoja vadovaudamasi Valstybės biudžeto pajamų prognozavimo aprašu, kuris nėra patvirtintas finansų ministro įsakymu ir nėra viešai skelbiamas. 2014 metų biudžeto projekte suplanuotų pajamų prognozes vertinome, atsižvelgdami į minėto aprašo reikalavimus.

2011/85/ES direktyva, kurios visos nuostatos iki 2014 metų turės būti perkeltos į nacionalinę teisę, numato, kad valstybės narės viešai skelbia fiskalinio planavimo tikslais parengtų oficialių makroekonominių ir biudžeto prognozių metodiką, prielaidas ir atitinkamus parametrus, kuriais

<sup>28</sup> Neįskaitant ES ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų.

tos prognozės pagrįstos. Šios nuostatos, įskaitant ir pajamų prognozavimo metodiką, dar neperkeltos į Lietuvos teisę.

**Biudžeto pajamų tendencijų ir struktūros apžvalga.** 2014 m. į valstybės biudžetą planuojama gauti 18 533,1 mln. Lt pajamų (be Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų), t. y. 2,1 proc. (383,1 mln. Lt) daugiau, negu suplanuota 2013 m. Numatoma, kad 92 proc. viso valstybės biudžeto pajamų prieaugio sudarys didesnės pajamos iš mokesčių, likusią – kitos pajamos (įskaitant pajamas iš sandorių, susijusių su materialiuoju ir nematerialiuoju turtu ir finansinių įsipareigojimų prisiėmimu). Planuojama, kad 2014 m. pajamų iš mokesčių dalis valstybės biudžete bus tokia pat, kaip ir 2013 metais, ir sudarys 91,3 proc. (5 lentelė).

Planuojama, kad 87,7 proc. valstybės biudžeto pajamų sudarys pajamos iš keturių pagrindinių mokesčių – pridėtinės vertės mokesčio (toliau – PVM), akcizų, pelno mokesčio ir gyventojų pajamų mokesčio (toliau – GPM). Didžiausi pokyčiai (daugiau nei 20 proc.) numatyti GPM ir pelno mokesčių prognozėse.

5 lentelė. Valstybės biudžeto (VB)\* pajamų struktūra ir jos pokyčiai

Rodikliai	2013 m. (mln. Lt)				2014 m. projektas		Palyginimas su 2013 m. planu	
	Planas	Dalis VB pajamose (proc.)	Faktas** (proc.)	Numato	(mln. Lt)	Dalis VB pajamose (proc.)	(mln. Lt)	(proc.)
Mokesčiai, iš jų:	16 570,5	91,3	74,5	-	16 921,1	91,3	+350,6	+2,1
pagrindiniai:	15 921,6	87,7	74,1	-	16 246,7	87,7	+325,1	+2,1
<i>GPM</i>	1 826,7	10,1	73,0	1 856,0	1 451,1	7,8	-375,6	-20,6
<i>PM</i>	1 280,8	7,1	79,2	1 423,7	1 555,5	8,4	+274,7	+21,5
<i>PVM</i>	9 291,4	51,2	74,5	8 984,0	9 759,5	52,7	+468,1	+5,0
<i>Akcizai</i>	3 522,7	19,4	71,4	3 371,0	3 480,6	18,8	-42,1	-1,2
kiti	648,9	3,6	85,9	-	674,4	3,6	+25,5	+3,9
Kitos pajamos (įskaitant pajamas iš turto ir finansinių įsipareigojimų prisiėmimo)	1 579,5	8,7	73,5	-	1 612,0	8,7	+32,5	+2,1
Iš viso VB pajamų	18 150,0	100	74,4	-	18 533,1	100	+383,1	+2,1

\* Be Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų, \*\* metinio vykdymo 2013-09-30 duomenys

Šaltinis – Finansų ministerija ir Valstybės kontrolė

### 2.3.1. Pridėtinės vertės mokestis

2014 metais pajamų iš PVM į valstybės biudžetą prognozuojama gauti 775,5 mln. Lt daugiau, negu numatoma gauti 2013 metais. 2014 metais dėl geresnio mokesčio administravimo tikimasi surinkti papildomai 200 mln. Lt, nors dėl neišnaudoto mokesčių administravimo potencialo 2013 metais numatoma negauti 300 mln. Lt PVM pajamų.

Finansų ministerija 2014 metais prognozuoja vienodą PVM mokestinės bazės ir galutinio vartojimo išlaidų augimą, tačiau yra tokia tendencija, kad esant ekonominiam augimui mokestinė bazė auga greičiau, todėl PVM prognozė gali išsipildyti dėl palankių ekonominių sąlygų, o ne dėl pagerėjusio mokesčio administravimo.

Didžiausią valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos pajamų dalį sudaro pajamos iš PVM. Planuojama, kad 2014 metais šių pajamų bus gauta 9 759,5 mln. Lt, t. y.

775,5 mln. Lt daugiau, negu numatoma gauti 2013 metais (8 984 mln. Lt). PVM pajamos sudarys 52,7 proc. valstybės biudžeto pajamų<sup>29</sup>, t. y. planuojama, kad šio mokesčio dalis valstybės biudžete padidės 1,2 procentinio punkto, lyginant su 2013 metų planu.

**Numatoma, kad dėl neišnaudoto mokesčių administravimo potencialo 2013 metais nebus surinkta apie 300 mln. Lt PVM pajamų.** Finansų ministerijos skaičiavimais, 2013 m. PVM surinkimo planas bus įvykdytas 97 proc., į valstybės biudžetą gali būti negauta apie 300 mln. Lt planuotų pajamų. Per pirmus tris šių metų ketvirčius metinis planas įvykdytas 74,5 proc., 9 mėnesių planas neįvykdytas – negauta 300 mln. Lt planuotų PVM pajamų.

**2014 metų PVM prognozė – papildomi 200 mln. Lt dėl mokesčių administravimo pagerinimo.** Finansų ministerijos taikomas PVM prognozavimo modelis, palyginti su praėjusiais metais, nepasikeitė. Prognozuojant PVM pajamas atsižvelgiama į galutinio vartojimo išlaidų ir PVM mokesstinės bazės santykio dinamiką, PVM permokos ir nepriemokos pokyčius, lengvatų įtaką faktinėms pajamoms. Prognozuojant 2014 metų PVM taip pat buvo įvertintas galimas geresnis mokesčių administravimas, dėl kurio papildomai suplanuota 200 mln. Lt. (6 lentelė).

6 lentelė. 2014 metų PVM pajamų apskaičiavimas

Eil. Nr.	Rodiklis	Dydis
1.	Modelio mokesstinė bazė (mln. Lt)	56 936,0
2.	Standartinis PVM tarifas (vertėje su PVM)	0,17355
3.	Nekoreguotos PVM pajamos (1*2) (mln. Lt)	9 882,0
4.	PVM permokos pokytis (mln. Lt)	0
5.	PVM nepriemokos pokytis (mln. Lt)	-195,0
6.	Biudžeto netektis dėl PVM lengvatų galiojimo (mln. Lt)	485,3
7.	2013 metų gruodžio PVM pajamos, kurios bus gautos 2014 metų sausį (mln. Lt)	1 053,0
8.	2014 metų gruodžio PVM pajamos, kurios bus gautos 2015 metų sausį (mln. Lt)	1 086,0
<b>9.</b>	<b>Pajamos iš PVM (3+4-5 -6+7-8) (mln. Lt)</b>	<b>9 559,5</b>
10.	Administravimo pagerinimas (mln. Lt)	200,0
<b>11.</b>	<b>Prognozuojamos pajamos iš PVM (9.+10.) (mln. Lt)</b>	<b>9 759,5</b>

Šaltinis – Finansų ministerija

2014 metai nėra pirmas kartas, kai Finansų ministerija didina PVM prognozę suma, kurią tikisi surinkti pagerinusi mokesčių administravimą: 2011 metais buvo prognozuota iš PVM gauti 8 259,2 mln. Lt pajamų, iš jų 774 mln. Lt – dėl efektyvesnio PVM administravimo, t. y. nesiremiant galimai papildomai augsiančia mokesnine baze, bet atskira eilute padidinant pajamas dėl administravimo pagerinimo. Analogiškai prognozuojama ir šiemet.

PVM skaičiuojamas nuo PVM mokėtojų deklaracijose nurodytų sumų, todėl efektyvesnis PVM mokesčio administravimas reiškia tikslesnes (labiau atskleistas) importo apimtis, tikruosius pardavimų mastus deklaracijose, kas didina mokesstinę bazę ir dėl to didėja PVM pajamos. Prognozuojant 2011 metų pajamas, buvo planuota, kad galutinio vartojimo išlaidos augs 0,83 proc., o BVP – 3,2 proc. Faktiškai galutinio vartojimo išlaidos augo 10 kartų sparčiau, o BVP augimas siekė 11,5 proc., todėl 2011 metais 103 proc. PVM surinkimo plano įvykdymą galėjo lemti ne pagerėjęs mokesčių administravimas, o lūkesčius viršijęs šalies ekonomikos augimas. Finansų ministerija nepateikė duomenų, kiek dėl geresnio mokesčių administravimo papildomai buvo surinkta PVM pajamų.

<sup>29</sup> Neįskaitant ES ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų.

Finansų ministerija numato, kad 2013 metais PVM mokestinė bazė augs 6,2 proc., o 2014 metais prognozuoja 5,9 proc. mokestinės bazės ir galutinio vartojimo išlaidų augimą. Jeigu pagerėjusio mokesčių administravimo įtaka būtų įskaičiuota į mokestinės bazės augimą (jeigu apskaičiuotume, kiek mokestinė bazė turi keistis, kad PVM pajamos padidėtų 200 mln. Lt), tai 2014 metų PVM mokesčio bazės augimas sudarytų 8 proc. ir būtų 2,1 procentinio punkto didesnis, nei prognozuoja Finansų ministerija. Finansų ministerija nenurodo, kokiomis priemonėmis sieks pagerinti mokesčių administravimą 2014 metais, tačiau 2013 metais planuotų PVM pajamų numato nesurinkti. Nepaisant to, nesame linkę teigti, kad PVM pajamos prognozuojamos optimistiškai – yra tendencija, kad esant ekonominiam augimui mokestinė bazė augs greičiau nei vartojimas, todėl PVM prognozė gali išsipildyti dėl palankių ekonominių sąlygų, o ne dėl pagerėjusio administravimo.

Pažymėtina, kad Tarptautinis valiutos fondas misijos Lietuvoje baigiamojoje ataskaitoje<sup>30</sup> konstatavo, kad būtina tobulinti mokesčių administravimą, tačiau pajamos, gautos iš šio šaltinio, neturėtų būti įtraukiamos į biudžetą, kol jos realiai nėra gautos.

**PVM permoka (skirtumas) išliks nepakitusi, nepriemoka mažės, o netekimai dėl lengvatų augs.** Finansų ministerija prognozuoja, kad 2013 ir 2014 metais PVM permoka (skirtumas), palyginti su 2012 metais, nepasikeis ir išliks 939 mln. Lt (7 lentelė). Pažymėtina, kad PVM permoka (skirtumas) laikinai didina valstybės biudžeto pajamas.

7 lentelė. PVM permokos (skirtumo), nepriemokos ir valstybės biudžeto netekimų dėl lengvatų duomenys

Rodiklio pavadinimas	2011-12-31	2012-12-31	2013-12-31 (numatoma)	2014-12-31 (prognozė)
PVM nepriemoka, mln. Lt	1 076	1 156	1 006	810
PVM permoka (skirtumas), mln. Lt	681	939	939	939
Netekimai, mln. Lt <sup>31</sup>	329,5	384	472,1	485,3

Šaltinis – Finansų ministerija

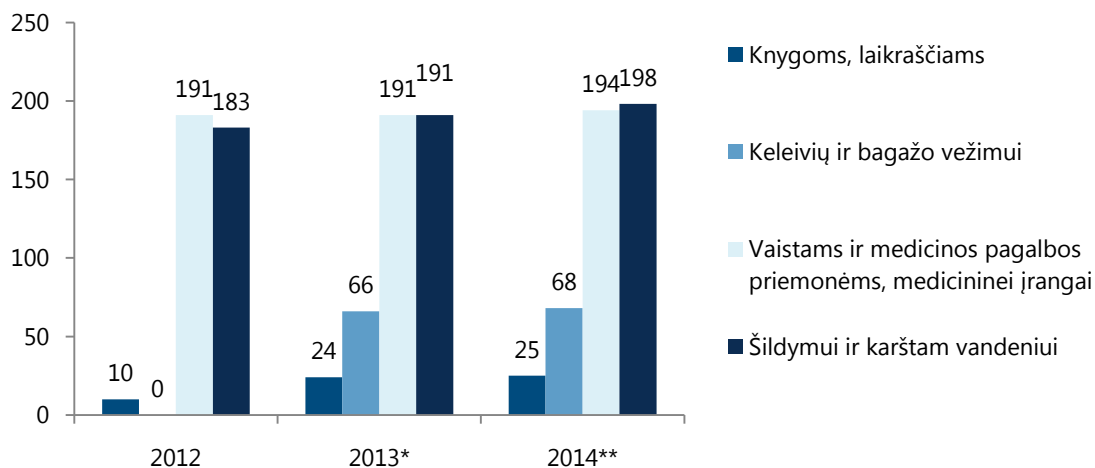
Finansų ministerija prognozuoja, kad 2013 m. PVM nepriemoka sumažės 150 mln. Lt, o 2014 m. – dar 195 mln. Lt.

Prognozuojama, kad didžiausią valstybės biudžeto PVM pajamų netekimų dalį sudarys netekimai dėl lengvatinio 9 proc. PVM tarifo, taikomo šilumos ir karšto vandens tiekimui (41 proc.), ir dėl lengvatinio 5 proc. tarifo kompensuojamiesiems vaistams ir medicinos pagalbos priemonėms (40 proc.) (1 pav.). Abi šios lengvatos pratęstos 2013 m. rugsėjo mėnesį priėmus Pridėtinės vertės mokesčio įstatymo 19 straipsnio pakeitimo įstatymą<sup>32</sup>, pirmąją pratęsiant dar metams iki 2014 metų pabaigos, antrąją – be termino. Pagal šį pakeitimą nuo 2015 m. sausio 1 d. lengvatinis 9 proc. tarifas bus taikomas turizmo veiklą reglamentuojančių teisės aktų nustatyta tvarka teikiamoms apgyvendinimo paslaugoms. Koks lengvatų poveikis PVM pajamoms matyti 1 pav.

<sup>30</sup> 2013 metų Tarptautinio valiutos fondo misijos Lietuvoje baigiamoji ataskaita, [Žiūrėta 2012-10-01] Prieiga per internetą <http://www.finmin.lt/finmin.lt/failai/naujienuos/baigiamojiTVF.pdf>

<sup>31</sup> Neįskaitant netekimų dėl lengvatinio tarifo kompensuojamiesiems vaistams ir medicinos pagalbos priemonėms.

<sup>32</sup> Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės mokesčio įstatymo 19 straipsnio pakeitimo įstatymas, 2013-09-19 Nr. XII-524.

**1 pav.** Netekimai dėl PVM lengvatų, mln. Lt

\* Numatomi duomenys, \*\* prognozuojami duomenys

Šaltinis – Finansų ministerija

Pasaulio banko ekspertai atkreipia dėmesį, kad mokesčių lengvatas nustatant neribotam laikui ilgainiui jos tampa neaktualios arba nerezultatyvios, nes buvo nustatytos esant tam tikroms ekonominėms ir socialinėms sąlygoms, kurios laikui bėgant pasikeitė<sup>33</sup>. Pažymime, kad be kitų neribotą laiką galiojančių PVM lengvatų<sup>34</sup>, 2013 metais neribotam laikui buvo pratęsta lengvata kompensuojamiesiems vaistams ir medicinos pagalbos priemonėms, o nuo 2015 m. sausio 1 d. neribotą laiką pradės galioti lengvata apgyvendinimo paslaugoms.

2014 metų biudžeto projekto aiškinamajame rašte atskleistas trijų PVM lengvatų poveikis pajamos – 460 mln. Lt. Nurodyti netekimai yra 25 mln. Lt mažesni nei skaičiuojant PVM pajamas naudota netekimų suma – 485 mln. Lt. Neatskleisti netekimai dėl lengvatos knygoms ir neperiodiniams informaciniams leidiniams, laikraščiams, žurnalams ir kitiems periodiniams leidiniams, kadangi jų poveikis pajamoms yra mažesnis nei 50 mln. Lt (Finansų ministerijos kriterijus, kuriuo remiantis vertintos lengvatos). Į 2014 metų PVM pajamų prognozę neįtraukta PVM lengvata neįgalųjų techninės pagalbos priemonėms ir jų remontui (Finansų ministerijos skaičiavimais, 2013 metų biudžeto netekimai dėl šios lengvatos sieks 1 mln. Lt), taip pat nerenkami duomenys ir nevertinami biudžeto netekimai dėl ūkininkams taikomo 6 proc. kompensacinio PVM tarifo (8 lentelė).

<sup>33</sup> Managing the Effects of Tax Expenditures on National Budgets, World Bank Policy Research Working Paper 3927 (2006).

<sup>34</sup> Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės mokesčio įstatymas, 2002-03-05 Nr. IX-751 (su vėlesniais pakeitimais), 19 str.

8 lentelė. PVM lengvatų poveikis 2014 m. valstybės biudžeto pajamoms (prognozė)

Eil. Nr.	Lengvatos pavadinimas	Netekimai, mln. Lt
1.	Šilumos energijai, tiekiamai gyvenamosioms patalpoms šildyti, į gyvenamąsias patalpas tiekiamam karštam vandeniui arba šaltam vandeniui, skirtam karštam vandeniui paruošti ir šilumos energijai, sunaudotai šiam vandeniui pašildyti	198
2.	Knygoms ir neperiodiniams informaciniais leidiniams	10,6
3.	Laikraščiams, žurnalams ir kitiems periodiniams leidiniams	14,4
4.	Keleivių vežimui	68
5.	Vaistams ir medicinos pagalbos priemonėms	194
6.	Neįgalųjų techninės pagalbos priemonėms ir jų remontui	Nėra duomenų
7.	Kompensacinis PVM tarifas ūkininkams	Nėra duomenų
Atskleista aiškinamajame rašte (1.+4.+5. eilutės)		460
Papildoma informacija (2.+3. eilutės)		25
<b>Iš viso</b>		<b>485</b>

Šaltinis – Finansų ministerija

Biudžeto sandaros įstatymas reikalauja aiškinamajame rašte pateikti išsamią informaciją apie mokesčių išlaidų (lengvatų) poveikį pajamoms. Iš viso galioja devynios<sup>35</sup> PVM lengvatos. Manome, kad aiškinamajame rašte turėtų būti detalios atskleista visų lengvatų poveikis PVM pajamoms.

### 2.3.2. Akcizai

Finansų ministerija numato, kad 2013 metais bus nesurinkta apie 152 mln. Lt pajamų iš akcizų. 2014 metais į valstybės biudžetą prognozuojama gauti 3 480,6 mln. Lt, t. y. 109,6 mln. Lt daugiau, nei numatoma surinkti 2013 metais. Didesnės akcizų pajamos prognozuojamos dėl padidintų tarifų tabako gaminiams, etilo alkoholiui ir alkoholiniams gėrimams ir nuosaikiai didėjančių šių produktų realizacijos apimčių.

Atsižvelgdami į neigiamas akcizų pajamų surinkimo tendencijas, beveik nemažėjantį šešėlinės ekonomikos poveikį manome, kad 2014 m. akcizų pajamų prognozė yra optimistinė.

Prognozuojami biudžeto netekimai dėl akcizų lengvatų 2014 metais sudarys 908 mln. Lt, t. y. bus 23 mln. Lt didesni, nei atskleisti 2014 metų biudžeto projekto aiškinamajame rašte.

Prognozuojama, kad 2014 metais iš akcizų bus gauta 3 480,6 mln. Lt pajamų, t. y. 109,6 mln. Lt (3,2 proc.) daugiau negu numatoma gauti 2013 metais (3 371,0 mln. Lt). Šios pajamos sudarys 18,8 proc. visų valstybės biudžeto pajamų<sup>36</sup>, jų dalis valstybės biudžete sumažės 1,2 procentinio punkto, lyginant su 2013 metų planu.

**Akcizų pajamų prognozė.** Finansų ministerija 2014 metų akcizų pajamų prognozę sudarė atsižvelgdama į atskirų akcizais apmokestinamų prekių grupių numatomus pardavimus, daugiamečius duomenis apie tokių pardavimų santykį su namų ūkio ir galutinio vartojimo išlaidomis bei akcizų tarifas. Didžiąją dalį (52,9 proc.) akcizų pajamų sudarys pajamos už energetinius produktus, iš kurių daugiausia pajamų (apie 1 315,0 mln. Lt) planuojama gauti iš akcizų už gazolius. Už etilo alkoholį ir alkoholinius gėrimus numatoma gauti apie 878,2 mln. Lt (25,2 proc. visų pajamų), už apdorotą tabaką – apie 749,5 mln. Lt (iš jų 739,6 mln. Lt už cigaretes) akcizo pajamų.

<sup>35</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita „Mokesčių lengvatos“, 2013-06-07 Nr. VA-P-60-3-7 (įskaitant apgyvendinimo paslaugų lengvatą, kuri įsigalios nuo 2015-01-01).

<sup>36</sup> Neįskaitant ES ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų.

Finansų ministerija 2014 metais prognozuoja didesnę akcizo pajamų prieaugį tabako gaminių (apie 7,5 proc.), gazolių (apie 5,2 proc.) ir alkoholinių gėrimų (apie 3,5 proc.) prekių grupėse. Prognozuojamas akcizų pajamų prieaugis susijęs su numatomu akcizų tarifų didinimu cigaretėms, cigarams ir cigarilėms, kitam rūkomajam tabakui, etilo alkoholiui ir alkoholiniams gėrimams. Ministerijos duomenimis, 2014 metais vyno ir kitų fermentuotų gėrimų bei tarpinių produktų pardavimo apimtys turėtų didėti 6,5 proc., gazolių – 5 proc., apdoroto tabako produktų – 2,8 proc.

**Akcizų pajamų surinkimo tendencijos – kasmet neįvykdomi planai.** Finansų ministerija numato, kad 2013 metais į valstybės biudžetą bus gauta 3 371,0 mln. Lt akcizų pajamų, t. y. nebus surinkta apie 151,7 mln. Lt planuotų pajamų. Tokią prognozę patvirtina faktiniai 9 mėnesių pajamų surinkimo duomenys – laikotarpio užduotis neįvykdyta, negauta 93,2 mln. Lt planuotų pajamų.

Valstybės kontrolė ne kartą išsakė nuomonę dėl pernelyg optimistiškai prognozuojamų akcizų pajamų, tai patvirtina ir pastarųjų metų duomenys apie neįvykdomas šių pajamų surinkimo užduotis (9 lentelė).

9 lentelė. Duomenys apie akcizų pajamų planų vykdymą

Laikotarpis	mln. Lt		Plano vykdymas	
	Patvirtintas rodiklis	Faktinės pajamos	mln. Lt	proc.
2010 m.	3 257,4	3 036,5	-220,9	93,2
2011 m.	3 476,5	3 178,2	-298,2	91,4
2012 m.	3 384,4	3 341,2	-43,2	98,7
2013 m. (numatoma)	3 522,7	3 371,0	-151,7	95,7

Šaltinis – Finansų ministerija

**Nuo 2014 metų didėja tarifai.** Siekiant palaipsniui įgyvendinti ES direktyvos 2011/64/ES nuostatas, pagal kurias Lietuva turi iki 2017 m. gruodžio 31 d. didinti akcizų tarifą cigaretėms, kad jis pasiektų ES nustatytą minimalų tarifą, 2013 metų liepos mėnesį priimti Akcizų įstatymo pakeitimai<sup>37</sup>. Šiais pakeitimais:

- nuo 2014 m. kovo 1 d. padidinti akcizų tarifai cigaretėms, cigarams ir cigarilėms (vidutiniškai 5-6 %);
- nuo 2014 m. balandžio 1 d. padidinti akcizų tarifai alui (10 %), vynuui ir kitiems fermentuotiems gėrimams iki 8,5 proc. stiprumo (47 %), kitiems vynams ir fermentuotiems gėrimams (14 %), tarpiniams produktams (30-32 %), o etilo alkoholiui (1 %).

Finansų ministerija planuoja, kad dėl padidinto akcizų tarifo cigaretėms, cigarams ir cigarilėms valstybės biudžetas papildomai gautų apie 21 mln. Lt pajamų, dėl didesnio akcizų tarifo nurodytiems alkoholio produktams – apie 28 mln. Lt pajamų. Padidinus alkoholio produktų ir tabako gaminių apmokestinimo lygį, gali didėti nelegalus šių produktų importas iš trečiųjų valstybių. Šią aplinkybę ministerija įvertino prognozuodama nuosaikesnę šių prekių grupių realizacijos augimą<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> Lietuvos Respublikos akcizų įstatymo 23, 24, 25, 26, 30 ir 31 straipsnių pakeitimo įstatymas, 2013 07 02 Nr. XII-457.

<sup>38</sup> Cigarų ir cigarilių – 2,9 procentiniais punktais; etilo alkoholio – 1 procentiniu punktu, vynu ir kitų fermentuotų gėrimų bei tarpinių produktų – nuo 1,5 iki 2 procentinių punktų.

Lietuvos laisvosios rinkos instituto atliekamo Lietuvos ekonomikos tyrimo duomenimis<sup>39</sup>, šešėlinės ekonomikos dalis nuo BVP 2013 metais, palyginti 2011–2012 m., sumažėjo 1 procentiniu punktu ir sudarė 26 proc. BVP. Institutas taip pat pateikia profesorius Fridricho Šneiderio (Friedrich Schneider) atliktų tyrimų rezultatus, pagal kuriuos Lietuva yra ketvirtoje vietoje tarp Europos valstybių, 2013 m. turinti didžiausią šešėlinės ekonomikos dalį nuo BVP – 28 proc. (didesnės Bulgarijoje, Rumunijoje ir Kroatijoje).

**Auga netekimai dėl lengvatų.** 2013 metų pradžioje Akcizų įstatymu buvo nustatyta 17 lengvatų<sup>40</sup>. Metų laikotarpiu nebuvo įvesta naujų lengvatų ar panaikinta galiojančių. 2014 metų biudžeto projekto aiškinamajame rašte atskleistas šešių didžiausių įtaką turinčių akcizų lengvatų poveikis valstybės biudžeto pajamoms. Finansų ministerija prognozuoja, kad šių lengvatų poveikis 2014 metų valstybės biudžeto pajamoms sudarys 885 mln. Lt ir bus 24 proc. didesni nei numatoma 2013 metais (10 lentelė).

10 lentelė. Akcizų lengvatų poveikis valstybės biudžeto pajamoms

Eil. Nr.	Lengvatos pavadinimas	Netekimai, mln. Lt		
		2012 m.	2013 m. (numatoma)	2014 m. (progozė)
1.	Dėl sumažinto akcizų tarifo vynams ir kitiems fermentuotiems gėrimams iki 8,5 proc. stiprumo	45	47	50
2.	Dėl elektros atleidimo nuo akcizų jeigu ji tiekama buitiniams vartotojams ir viešiesiems juridiniams asmenims jeigu jie yra labdaros ir paramos gavėjai	181	200	350
3.	Dėl žemės ūkio reikmėms naudojamo žymėto dyzelino atleidimo nuo akcizų mokesčio	274	284	290
4.	Atsargos laivams ir (arba) orlaiviams, vežantiems keleivius ir (arba) krovinius tarptautiniais maršrutais	88	92	100
5.	Dėl lengvatos biodegalams	50	50	50
6.	Dėl lengvatos naftos dujoms ir dujiniam angliavandeniliams	40	40	45
Atskleista aiškinamajame rašte (1-6 eilutės)		678	713	885
Papildoma informacija				23
<b>Iš viso</b>		-	-	<b>908</b>

Šaltinis – Finansų ministerija

Finansų ministerija 2014 metų biudžeto projekto aiškinamajame rašte neatskleidė duomenų apie kitų (11-kos likusių) akcizų lengvatų poveikį valstybės biudžeto pajamoms, kadangi jų poveikis pajamoms yra nereikšmingas (nesiekia 0,05 proc. BVP, t. y. apie 60 mln. Lt) arba jo negalima įvertinti.

Papildomai Valstybės kontrolei buvo pateikta informacija apie šešių lengvatų poveikį, kuris, kaip prognozuojama, 2014 metais sudarys 23 mln. Lt. Atsižvelgiant į šią informaciją prognozuojami biudžeto netekimai dėl akcizų lengvatų 2014 metais sudarys 908 mln. Lt, t. y. bus 23 mln. Lt didesni, nei atskleisti 2014 metų biudžeto projekto aiškinamajame rašte. Pažymėtina, kad Biudžeto sandaros įstatymas reikalauja aiškinamajame rašte pateikti išsamią informaciją apie mokesčių išlaidų (lengvatų) poveikį pajamoms.

<sup>39</sup> Laisvosios rinkos instituto 2013 m. I pusmečio atliktas tyrimas (Šaltinis: Lietuvos šešėlinė ekonomika [Žiūrėta 2013-10-29], prieiga per internetą: [http://files.lrinka.lt/LSE2013\\_2/LSE.pdf](http://files.lrinka.lt/LSE2013_2/LSE.pdf)).

<sup>40</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita „Mokesčių lengvatos“, 2013-06-07 Nr. VA-P-60-3-7.

### 2.3.3. Pelno mokestis

2014 metais prognozuojama gauti pelno mokesčio 8,5 proc. daugiau, nei numatoma gauti 2013 metais. Atsižvelgdami į šių metų pelno mokesčio pajamų plano vykdymą ir teigiamus įmonių finansinių rodiklių pokyčius, manome, kad pajamų iš pelno mokesčio prognozė 2014 m. yra tikėtina.

Prognozuojami biudžeto netekimai dėl pelno mokesčio lengvatų 2014 metais sudarys 732 mln. Lt, t. y. bus 175 mln. Lt didesni, nei atskleisti 2014 metų biudžeto projekto aiškinamajame rašte.

2014 metais į valstybės biudžetą prognozuojama gauti 1 555,5 mln. Lt pajamų iš pelno mokesčio, t. y. 131,9 mln. (8,5 proc.) daugiau nei numatoma gauti 2013 metais (1 423,6 mln. Lt). Planuojama, kad šio mokesčio dalis valstybės biudžete padidės 1,3 procentinio punkto ir sudarys 8,4 proc.

**2013 metų planas jau viršytas.** Finansų ministerija numato, kad 2013 metais į valstybės biudžetą įplauks 1 423,7 mln. Lt pelno mokesčio, t. y. 10 proc. daugiau nei planuota (1 280,8 mln. Lt). Per šių metų sausio–spalio mėnesius į valstybės biudžetą šio mokesčio gauta 1 332 mln. Lt, t. y. metinis planas įvykdytas 104 proc. 2013 metų I–III ketvirtį, palyginti su 2012 metų tuo pačiu laikotarpiu, įmonės deklaravo 23 proc. daugiau avansinio pelno mokesčio<sup>41</sup>. Pažymėtina, kad 2013 metų pelno mokesčio pajamų planas jau įvykdytas ir viršytas, tam turėjo įtakos didesnė (71,7 proc.), negu buvo tikėtasi (55 proc.), avansinių mokėjimų dalis.

**2014 metų pelno mokesčio prognozė.** Finansų ministerijos taikomas pelno mokesčio prognozavimo modelis, palyginti su praėjusiais metais, nepasikeitė. 2014 metų pelno mokesčio prognozė paremta faktinių pajamų surinkimo dinamika, BVP augimo perspektyva, numatomomis avansinio pelno mokesčio mokėjimo tendencijomis bei netekimais dėl Pelno mokesčio įstatyme<sup>42</sup> numatytų lengvatų (11 lentelė).

11 lentelė. 2014 metų pelno mokesčio prognozės apskaičiavimas

Eil. Nr.	Rodiklis	Dydis
1.	2013 m. mokestiniai įsipareigojimai (mln. Lt)	1 492
2.	PM elastingumas	1,76
3.	Planuojamas BVP pokytis 2014 m. (mln. Lt)	5,6
4.	2014 m. mokestiniai įsipareigojimai (mln. Lt)	1 619
5.	Prognozuojami avansiniai mokėjimai 2014 m. (70 proc.) (mln. Lt)	1 134
6.	2013 m. avansiniai mokėjimai (71,7 proc.) (mln. Lt)	1 070
7.	Metinis 2014 m. mokėjimas mln. Lt (1-6)	422
<b>8.</b>	<b>PM prognozuojamos pajamos 2014 m.(5+7) mln. Lt</b>	<b>1 555</b>

Šaltinis – Finansų ministerija

Pagal rugsėjo mėnesio ekonominės raidos scenarijų 2013 metais BVP (to meto kainomis) augs 5,1 proc., 2014 metais – 5,6 proc. Įvertinusi 2013 metų avansinius mokėjimus, Finansų ministerija prognozuoja, kad 2014 metais jie sudarys 70 proc. metinio pelno mokesčio, t. y. 1 134 mln. Lt (10 lentelė). Netekimų dėl galiojančių lengvatų atskira eilute Finansų ministerija neišskiria, jų poveikis įvertintas 2013 metų mokestinių įsipareigojimų eilutėje, 2014 metų mokestiniai

<sup>41</sup> 2013 m. I–III ketvirčio Valstybinės mokesčių inspekcijos administruojamų nacionalinio biudžeto pajamų surinkimo apžvalga.

<sup>42</sup> Lietuvos Respublikos pelno mokesčio įstatymas, 2001-12-20 Nr. IX-675 (su vėlesniais pakeitimais).

įsipareigojimai pakoreguoti atsižvelgiant į šiais metais priimtus Pelno mokesčio įstatymo pakeitimus, kuriais praplėsta investicijų lengvata.

Statistikos departamento duomenimis<sup>43</sup>, įmonių finansiniai rodikliai gerėja:

- nefinansinių įmonių pajamos už parduotas prekes ir suteiktas paslaugas šių metų II ketvirtį buvo 7,8 proc. didesnės nei praėjusių metų tą patį laikotarpį ir 3,5 proc. didesnės nei pirmąjį šių metų ketvirtį;
- antrąjį šių metų ketvirtį įmonių pelnas sudarė daugiau nei 3 mlrd. Lt, palyginti su praėjusių metų tuo pačiu laikotarpiu jis padidėjo 1,6 proc., o palyginti su ankstesniu ketvirčiu – 67,2 proc.;
- antrąjį šių metų ketvirtį vidutinis įmonių pelningumas sudarė 5,8 proc. ir buvo 2,2 procentinio punkto didesnis, palyginti su ankstesniu ketvirčiu – 3,6 proc.;
- pelningai dirbusių įmonių dalis antrąjį šių metų ketvirtį sudarė 67,7 proc. ir buvo didesnė nei praėjusių metų antrąjį (66,3 proc.) ir šių metų pirmąjį (58,6 proc.) ketvirtį.

**Lengvatų poveikis pajamoms išliks panašaus lygio.** 2013 metų pradžioje Pelno mokesčio įstatymu buvo nustatytos 22 pelno mokesčio lengvatos<sup>44</sup>. Metų laikotarpiu teisinis reglamentavimas keitėsi – birželio mėnesį priimti Pelno mokesčio įstatymo pakeitimai<sup>45</sup>, kurie įsigalios nuo 2014 metų. Šiais pakeitimais:

- penkeriems metams pratęstas investicinius projektus vykdančiams ir į esminį technologinį atsinaujinimą investuojantiems vienetais nustatytos pelno mokesčio lengvatos taikymo terminas – įmonės, vykdančios investicinį projektą, apmokestinamąjį pelną iki 50 proc. galės sumažinti ir 2014–2018 m. patirtomis išlaidomis;
- išplėstas ilgalaikio turto, kuriam taikoma investicinio projekto lengvata, sąrašas<sup>46</sup>;
- reglamentuota, kad neatsižvelgiama į nustatytus terminus dėl akcijų, dalių, pajų išlaikymo tais atvejais, kai akcijos perleidžiamos dėl teisės aktų reikalavimų;
- nustatyta, kad įmonėms, kurios 2014–2018 m. Lietuvos filmo gamintojui neatlygintinai suteiks lėšų filmo arba jo dalies gamybai Lietuvoje, bus taikoma dviguba pelno mokesčio lengvata<sup>47</sup> – nustatyta tvarka bus galima mažinti apmokestinamąsias pajamas ir pelno mokestį.

Dėl pelno mokesčio lengvatos vienetais, investuojantiems į esminį technologinį atnaujinimą, pratęsimo Finansų ministerija prognozuoja, kad valstybės biudžetas kasmet netektų apie 105 mln. Lt (žr. 12 lentelę), o dėl lengvatos praplėtimo – dar papildomai 20 mln. Lt (poveikis turės įtakos 2015 metų pelno mokesčio pajamoms). Lengvata dėl investicijų į filmų gamybą turėtų teigiamą poveikį pelno mokesčio pajamoms (1,5 mln. Lt), tačiau ji neįvertinama skaičiuojant pelno mokesčio prognozę.

<sup>43</sup> Įmonių finansiniai rodikliai 2013 m. antrąjį ketvirtį. (Šaltinis: Statistikos departamentas [Žiūrėta 2013-10-29], prieiga per internetą: <http://osp.stat.gov.lt/pranesimai-spaudai?articleId=1390811>).

<sup>44</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita „Mokesčių lengvatos“, 2013-06-07 Nr. VA-P-60-3-7.

<sup>45</sup> Lietuvos Respublikos pelno mokesčio įstatymo 2, 4, 12, 42, 46<sup>1</sup> ir 53 straipsnių pakeitimo įstatymas, 2013-06-27 Nr. XII-428; Lietuvos Respublikos Pelno mokesčio įstatymo 2 straipsnio, IX<sup>1</sup> skyriaus pavadinimo pakeitimo ir papildymo ir įstatymo papildymo 17<sup>2</sup>, 46<sup>2</sup> straipsniais įstatymas, 2013-06-13 Nr. XII-366.

<sup>46</sup> Apskaičiuojant 2014 m. ir vėlesnių metų pelno mokestį investicinio projekto lengvata bus taip pat taikoma ir kroviniams automobiliams, priekaboms ir puspriekabėms, tačiau apmokestinamąjį pelną dėl jų įsigijimo bus galima sumažinti tik iki 1 mln. litų patirtų išlaidų per mokestinį laikotarpį.

<sup>47</sup> nustatyta tvarka iš apmokestinamųjų pajamų bus galima atimti 75 proc. neatlygintinai suteiktų lėšų. Be to, mokėtina pelno mokestį bus galima mažinti neatlygintinai suteiktų lėšų suma, bet ne daugiau kaip 75 proc. mokėtino pelno mokesčio sumos (jei pelno mokestis bus nedidelis ir einamaisiais metais pilnai bus nepasinaudota šia lengvata, ji bus perkeliama į sekančius dvejus mokestinius metus).

Kartu su 2014 metų biudžeto projektu teikiami Pelno mokesčio įstatymo pakeitimai<sup>48</sup>, kuriais siūloma:

- siaurinti draudimo įmonių gaunamų neapmokestinamųjų pajamų sąrašą – apmokestinamosioms pajamoms priskirti draudimo įmonių ne gyvybės draudimo investicines pajamas. Taip būtų susiaurinta lengvata;
- ankstesnių laikotarpių sukauptais mokesčiais nuostoliais leisti įmonėms (išskyrus mažas) sumažinti ne daugiau kaip 50 procentų mokesčio laikotarpio apmokestinamojo pelno, kartu ir toliau neribojant mokesčių nuostolių perkėlimo laike.

Finansų ministerijos skaičiavimais, pritarus teikiamiems siūlymams valstybės biudžetas gautų iki 145 mln. Lt, tačiau ši suma, priešingai nei 20 mln. Lt poveikis dėl lengvatos investiciniams projektams praplėtimo, neįvertinta pelno mokesčio prognozėje.

2014 metų biudžeto projekto aiškinamajame rašte atskleistas septynių (iš 23) pelno mokesčio lengvatų poveikis valstybės biudžeto pajamoms – 557 mln. Lt (12 lentelė). Finansų ministerijos Valstybės biudžeto pajamų prognozavimo apraše nurodyta, kad prognozuojami netekimai tik dėl stambiausių (kurių poveikis bent 0,05 proc. BVP) pelno mokesčio lengvatų, faktiškai ministerija įvertino lengvatas, kurių poveikis viršija 40 mln. Lt.

12 lentelė. Pelno mokesčio lengvatų poveikis valstybės biudžeto pajamoms

Eil. Nr.	Lengvatos pavadinimas	Netekimai, mln. Lt		
		2012 m.	2013 m. (numatoma)	2014 m. (prognozė)
1.	5 proc. pelno mokesčio tarifas vienetams, kurių vidutinis darbuotojų skaičius neviršija 10, o pajamos 1mln. litų	37	45	60
2.	Neapmokestinamos sveikatos priežiūros įstaigų pajamos už paslaugas, kurios finansuojamos iš PSDF	53	53	52
3.	Neapmokestinamos pajamos dėl turto ir įsipareigojimų	120	90	90
4.	Neapmokestinamos turto vertės padidėjimo pajamos	120	120	120
5.	Neapmokestinamos draudimo įmonių gyvybės draudimo įmokos ir draudimo investicinės pajamos	65	65	70
6.	Atskaitoma suteiktos paramos suma	54	54	60
7.	Apmokestinamojo pelno sumažinimo suma dėl investicijų	106	105	105
Atskleista aiškinamajame rašte (1-7 eilutės)		555	532	557
Papildoma informacija		-	-	175
<b>Iš viso</b>		-	-	<b>732</b>

Šaltinis – Finansų ministerija

Papildomai Valstybės kontrolei buvo pateikta informacija apie dvylikos lengvatų poveikį, kuris, kaip prognozuojama, 2014 metais sudarys 175 mln. Lt. Atsižvelgiant į šią informaciją visi prognozuojami biudžeto netekimai dėl pelno mokesčio lengvatų 2014 metais sudarys 732 mln. Lt, t. y. bus 175 mln. Lt didesni, nei atskleisti 2014 metų biudžeto projekto aiškinamajame rašte.

Atsižvelgdami į faktinį 2013 m. pajamų iš pelno mokesčio plano vykdymą ir teigiamus šalies įmonių finansinių rodiklių pokyčius, manome, kad, prognozuojant pajamas iš pelno mokesčio, įvertinti pagrindiniai veiksniai, galintys turėti įtakos šių pajamų surinkimui 2014 metais.

<sup>48</sup> Lietuvos Respublikos pelno mokesčio įstatymo 12, 30 ir 43 straipsnių ir 3 priedėlio pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas, 2013-10-16 Nr. XIIP-1100.

### 2.3.4. Gyventojų pajamų mokestis

Atsižvelgdami į teigiamus darbo rinkos pokyčius, 2013 metų GPM plano vykdymą, numatomo teisinio reglamentavimo pokyčius, manome, kad 2014 metų GPM pajamos prognozuojamos atsargiai.

Prognozuojami biudžeto netekimai dėl GPM lengvatų ir kitų sąlygų 2014 metais sudarys 452 mln. Lt, t. y. bus 205 mln. Lt didesni, nei atskleisti 2014 metų biudžeto projekto aiškinamajame rašte.

**Numatoma, kad 2013 metų GPM surinkimo planas bus įvykdytas.** Finansų ministerija numato, kad 2013 metais į valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos biudžetą bus gauta 4 351,7 mln. Lt GPM, t. y. pajamų surinkimo planas (4 282,4 mln. Lt) bus įvykdytas 101,6 proc. Per šių metų devynis mėnesius GPM gauta 3 121,4 mln. Lt – metinė užduotis įvykdyta 73 proc.

**GPM prognozė.** 2014 metais į valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos biudžetą prognozuojama gauti 4 504,1 mln. Lt GPM, t. y. 3,2 proc. daugiau, negu numatomas 2013 metų vykdymas ir 5,2 proc. daugiau negu planas. GPM pajamos į valstybės biudžetą 2014 metais mažės – jų suplanuota gauti 20,6 proc. mažiau (1 451,1 mln. Lt) nei suplanuota 2013 metais. Valstybės biudžeto pajamų iš GPM dydžiui įtaką turi GPM dalis, tenkanti savivaldybių biudžetams nuo visų GPM pajamų. 2014 metais savivaldybėms tenkanti GPM dalis nuo 57,34 proc. didinama iki 67,78 proc., todėl atitinkamai mažiau GPM lieka valstybės biudžetui.

Didžiausią GPM pajamų dalį (per 85 proc.) sudaro pajamų mokestis nuo su darbo santykiais susijusių pajamų. 2014 metais nuo šių pajamų numatoma gauti 3 884,3 mln. Lt GPM (apie 86 proc. visų GPM pajamų), t. y. 4,2 proc. daugiau nei numatoma gauti 2013 metais.

2014 m. prognozuojamas GPM nuo su darbo santykiais susijusių pajamų apskaičiuotas atsižvelgiant į:

- prognozuojamą metinio darbo užmokesčio fondo dydį, kuris priklauso nuo vidutinio darbo užmokesčio ir vidutinio sąlyginio darbuotojų skaičiaus;
- vidutinį mėnesinį neapmokestinamąjį pajamų dydį ir neapmokestinamąjį pajamų dydį vidutiniam darbo užmokesčiui (bruto) bei jų pokyčius (įvertinti NPD ir PNPD pasikeitimai nuo 2014 metų).

Finansų ministerijos ekonominės raidos scenarijus numato teigiamus darbo rinkos pokyčius. Palyginti su 2013 metais:

- vidutinis metinis nedarbo lygis turėtų sumažėti 1 procentiniu punktu – iki 10,5 proc. Kitos institucijos 2014 m. šalies nedarbo lygį prognozuoja panašų arba mažesnę (žr. 2 lentelę);
- darbo užmokesčio fondas augs apie 5,9 proc. – iki 28 817,2 mln. Lt;
- vidutinis mėnesinis darbo užmokestis (bruto) padidės 5,2 proc. – iki 2 342,7 Lt;
- vidutinis sąlyginis darbuotojų skaičius padidės 0,6 proc.

Statistikos departamento šių metų antrojo ketvirčio duomenys<sup>49</sup> taip pat rodo teigiamas tendencijas:

<sup>49</sup> Užimtumas ir nedarbas antrąjį 2013 m. ketvirtį. (Šaltinis: Statistikos departamentas [Žiūrėta 2013-10-30], prieiga per internetą: <http://osp.stat.gov.lt/pranesimai-spaudai?articleId=1184619>; Darbo užmokestis antrąjį 2013 m. ketvirtį. (Šaltinis: Statistikos departamentas [Žiūrėta 2013-10-30], prieiga per internetą: <http://osp.stat.gov.lt/pranesimai-spaudai?articleId=1237260>).

- nedarbo lygis šalyje sudarė 11,7 proc. ir buvo 1,4 procentinio punkto mažesnis nei pirmąjį šių metų ketvirtį;
- šalyje buvo 171,8 tūkst. bedarbių, t. y. 10,2 proc. mažiau nei pirmąjį šių metų ketvirtį;
- ilgalaikio nedarbo lygis sudarė 4,9 proc. ir buvo 1 procentiniu punktu mažesnis nei praėjusį ketvirtį;
- ilgalaikių bedarbių buvo 72,4 tūkst., t. y. 16,4 proc. mažiau nei pirmąjį šių metų ketvirtį.

Papildomai prognozuojant GPM pajamas įvertinama:

- GPM pajamos nuo nuolatinių ir nenuolatinių Lietuvos gyventojų susijusių ir nesusijusių su darbo santykiais A ir B klasės pajamų (tokių pajamų 2014 metais prognozuojama gauti 627,8 mln. Lt, t. y. tiek pat, kiek 2013 metais);
- pajamos už verslo liudijimus (šių pajamų prognozuojama gauti 24 mln. Lt, t. y. 4 mln. Lt daugiau nei 2013 metais);
- GPM pajamos nuo B klasės pajamų ir nuo metinėse pajamų mokesčio deklaracijose apskaičiuotų pajamų. 2014 metais prognozuojama -32 mln. Lt (suma apskaičiuojama įvertinant planuojamas gauti GPM pajamas nuo B klasės pajamų ir mokesčių grąžinimus dėl blogai pritaikyto NPD);
- GPM įstatyme nustatytų lengvatų poveikis.

**GPM įstatymo pakeitimai ir lengvatų poveikis pajamoms.** 2013 metų pradžioje Gyventojų pajamų mokesčio įstatymu buvo nustatytos 49-ios šio mokesčio lengvatos<sup>50</sup>. Metų laikotarpiu teisinis reglamentavimas keitėsi – nuo 2014 metų įsigalios šių metų birželį priimti GPM įstatymo pakeitimai<sup>51</sup>, kuriais:

- padidintas NPD (iki 570 Lt) ir PNPD už vaikus;
- susiaurintos kapitalo pajamoms (palūkanoms ir pajamoms iš vertybinių popierių perleidimo) taikomos pajamų mokesčio lengvatos;
- atsisakyta padidinto 20 proc. pajamų mokesčio tarifo taikymo dividendams – nustatytas 15 proc. tarifas;
- patikslintas nenuolatinių Lietuvos gyventojų pajamų mokesčio objektui priskiriamų išmokų sąrašas.

Finansų ministerija prognozuoja, kad dėl padidinto NPD ir PNPD biudžeto netekimai kasmet būtų apie 170 mln. Lt, tačiau juos iš dalies turėtų kompensuoti papildomos pajamos dėl lengvatų panaikinimo ir susiaurinimo (apie 45 mln. Lt), visų iš Lietuvos įmonių gautų tų įmonių stebėtojų tarybos bei valdybos narių gaunamų išmokų apmokestinimo, taip pat dėl intensyvesnio investavimo į kapitalą, kuris tikėtinas sukūrus palankesnę mokesstinę aplinką dividendams. Dėl 15 proc. tarifo nustatymo dividendams netekimai sudarytų apie 45 mln. Lt.

Kartu su 2014 metų biudžeto projektu pateiktas ir GPM įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas<sup>52</sup>, kuriuo siūloma:

- nustatyti, kad nuolatiniai Lietuvos gyventojai, kurie nuolat globoja vaikus šeimoje, turėtų teisę susimąžinti apmokestinamąsias pajamas išlaidomis, patirtomis mokant gyvybės draudimo

<sup>50</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito ataskaita „Mokesčių lengvatos“, 2013-06-07 Nr. VA-P-60-3-7.

<sup>51</sup> Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų mokesčio įstatymo 2, 5, 6, 16, 17, 19, 20, 22 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas, 2013-06-27 Nr. XII-427.

<sup>52</sup> Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų mokesčio įstatymo 2, 17, 21 ir 22 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas, 2013-10-16 Nr. XIII-1099.

įmokas bei pensijų įmokas į pensijų fondus. Dėl šios lengvatos praplėtimo biudžeto netekimai kasmet sudarytų apie 0,2 mln. Lt;

- aiškiau apibrėžti pajamų mokesčio tikslais finansinės priemonės ir ne nuosavybės vertybinių popierių sąvokas, atitinkamų pajamų priskyrimą neapmokestinamosioms pajamoms ir B klasės pajamoms;
- atkurti gyventojų iki 2012 m. gruodžio 31 d. sudarytų gyvybės draudimo ir III pakopos pensijų fondų sutarčių apmokestinimo sąlygas<sup>53</sup> – neapmokestinamų pajamų principą siūloma susieti su išankstiniu senatvės pensijos amžiumi.

Finansų ministerija aiškinamajame rašte atskleidė 5-ių GPM lengvatų poveikį valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos biudžetui. Prognozuojama, kad šie netekimai 2014 metais sudarys 247 mln. Lt ir bus mažesni nei 2013 metais (13 lentelė).

13 lentelė. GPM valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos biudžetui

Eil. Nr.	GPM įstatymas	Lengvatos pavadinimas	Netekimai, mln. Lt		
			2012 m.	2013 m. (numatoma)	2014 m. (progozė)
1.	6 str. 3 d.	5 proc. tarifas individualios veiklos pajamoms	70	121	72
2.	17 str. 1 d. 23 p.	Pajamos iš žemės ūkio veiklos	39	46	40
3.	21 str.	Maksimalūs GPM grąžinimai pagal gyventojų deklaruotas išlaidas	145	134	135
Atskleista aiškinamajame rašte (1-3 eilutės)			254	301	247
Papildoma informacija apie lengvatas			-	-	60
Papildoma informacija apie netekimus			-	-	145
<b>Iš viso</b>					<b>452</b>

Šaltinis – Finansų ministerija

Finansų ministerija 2014 metų biudžeto projekto aiškinamajame rašte neatskleidė duomenų apie kitų (44-ių likusių) GPM lengvatų poveikį pajamoms, kadangi jų poveikis pajamoms nesiekia 0,05 proc. BVP (apie 60 mln. Lt) arba jo negalima įvertinti.

Papildomai Valstybės kontrolei buvo pateikta informacija apie 13-os smulkių lengvatų poveikį, kuris, kaip prognozuojama, 2014 metais sudarys 60 mln. Lt. Likusių galiojančių GPM lengvatų poveikio, pasak Finansų ministerijos, neįmanoma įvertinti, nes kai kurių pajamų gyventojai deklaruoti neprivalo.

Finansų ministerija Valstybės kontrolei papildomai pateikė informaciją apie biudžeto netekimus dėl GPM įstatymo 34 straipsnyje numatytos galimybės 2 procentus sumokėto GPM skirti paramai ir 1 procentą GPM skirti politinėms partijoms (prognozuojama, kad 2014 metais sudarys 48 mln. Lt) bei netekimus dėl gražinimų gyventojams, neteisingai pritaikius NPD (prognozuojama, kad 2014 metais sudarys 97 mln. Lt). Šie netekimai 2014 metų biudžeto projekto aiškinamajame rašte nėra atskleisti, nes, pasak Finansų ministerijos, tai nėra lengvata.

Biudžeto sandaros įstatymas reikalauja aiškinamajame rašte pateikti išsamią informaciją apie mokesčių išlaidų (t. y. ne tik lengvatų) poveikį pajamoms. Atsižvelgiant į papildomai pateiktą informaciją, prognozuojami biudžeto netekimai dėl GPM lengvatų ir kitų sąlygų 2014 metais sudarys 452 mln. Lt, t. y. bus 205 mln. Lt didesni, nei atskleisti 2014 metų biudžeto projekto aiškinamajame rašte.

<sup>53</sup> Sąlygos buvo pakeistos nuo 2012 m. gruodžio 31 d. įsigaliojus Profesinių pensijų kaupimo įstatymo pakeitimui (iki šio pakeitimo buvo nustatytas konkretus 55 metų amžius).

Atsižvelgdami į teigiamus darbo rinkos pokyčius, 2013 metų GPM plano vykdymą, numatomo teisinio reglamentavimo pokyčius ir jų įtaką pajamoms, manome, kad 2014 metų GPM pajamos prognozuojamos atsargiai.

### 2.3.5. Pajamos iš palūkanų už paskolas

Nesuderinti tarpusavyje susiję rodikliai – 2014 metų VSDF biudžete suplanuota 571 mln. Lt išlaidų palūkanų mokėjimams Finansų ministerijai, tuo tarpu valstybės biudžete pajamų iš šio šaltinio suplanuota 35,1 mln. Lt mažiau.

2014 metų biudžeto projekte yra suplanuota gauti 579,9 mln. Lt palūkanų už paskolas, iš jų – 535,9 mln. Lt iš Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos (toliau – VSDFV) už jai iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų suteiktas paskolas. Susipažinę su 2014 metų VSDF biudžeto projektu nustatėme, kad šio fondo išlaidose minėtiems tikslams (palūkanų Finansų ministerijai mokėjimams) yra suplanuota 571 mln. Lt, t. y. 35,1 mln. Lt daugiau.

Finansų ministerija 2014 metų valstybės biudžeto pajamose nesuplanavo palūkanų už VSDFV planuojamas suteikti paskolas nuo 2013 m. rugpjūčio iki 2013 m. pabaigos (21,1 mln. Lt) ir palūkanų už refinansavimui planuojamas suteikti paskolas per 2014 metus (14 mln. Lt), tuo tarpu VSDFV dėl to planuojamas patirti palūkanų išlaidas 2014 metų biudžeto projekte yra suplanavusi.

Institucijos, atsakingos už valstybės ir VSDF biudžetų rengimą, planavimo metu turėtų suderinti tarpusavyje susijusius rodiklius ir jų planavimo prielaidas, kadangi biudžetų duomenys turi įtakos ne tik planuojamam atitinkamo subsektoriaus, bet ir bendram valdžios sektoriaus rezultatui.

## 2.4. Savivaldybėms suplanuotos lėšos

2014 metų biudžeto projektu didinama savivaldybėms skiriama lėšų dalis ir siekiama suvaldyti augančius įsiskolinimus už suteiktas paslaugas, atliktus darbus ir įsigytas prekes bei skatinti atsakingesnį školimąsi.

Projekte ir su juo kartu teikiamuose įstatymų pakeitimų projektuose numatyta atsižvelgti į daugelį Valstybės kontrolės teiktų rekomendacijų, tačiau rekomendacija dėl visų savivaldybėms skirtų (planuojamų skirti) lėšų atskleidimo yra neįgyvendinta.

**Didėja savivaldybėms tenkanti lėšų dalis, tačiau ne visa informacija apie skiriamas lėšas atskleista.** Planuojama, kad valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos pajamos, palyginti su 2013 metais, didės 3 proc. (14 lentelė), iš jų 0,9 proc. punkto sudarys valstybės biudžeto pajamų padidėjimas, likusią – savivaldybių biudžetų pajamų augimas.

14 lentelė. Planuojami valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos rodikliai

Rodikliai	2013 m.			2014 m.			Planuojamas pokytis	
	Iš viso	Iš jų:		Iš viso	Iš jų:		mln. Lt	proc.
		Valstybės biudžetas	Savivaldybių biudžetai		Valstybės biudžetas	Savivaldybių biudžetai		
Pajamos (mln. Lt)	28 936	25 696	3 240	29 808,6	25 916,5	3 892,1	+872,6	+3,0
Asignavimai (mln. Lt)	29 676	26 436	3 240	30 773,6	26 881,5	3 892,1	+1097,6	+3,7
Perteklius (+) / deficitas (-), (mln. Lt)	-740	-740	0	-965	-965	0	+225	+30,4

Šaltinis – 2014 metų biudžeto projektas, Lietuvos Respublikos Seimo 2012-12-20 nutarimas Nr. XII-82 „Dėl 2013, 2014 ir 2015 metų nacionalinio biudžeto planuojamų rodiklių“

2014 metų biudžeto projekte, palyginti su 2013 metais, 10,44 procentinio punkto didinama GPM dalis, tenkanti savivaldybių biudžetams nuo visų šio mokesčio pajamų (atitinkamai mažėja šio mokesčio dalis valstybės biudžetui), skirta savivaldybių savarankiškomis funkcijoms vykdyti. Pagrindinė didinimo priežastis – nuo 2014 metų socialinių pašalpų skaičiavimo ir mokėjimo funkciją, kuriai buvo skiriama valstybės biudžeto specialioji tikslinė dotacija, numatoma priskirti savivaldybių savarankiškomis funkcijoms, atitinkamai mažinant skiriamų dotacijų sumą (15 lentelė). Pažymėtina, kad didinant savivaldybėms tenkančią GPM dalį atsižvelgta ir į lėšų poreikį (36,3 mln. Lt) atkurtiems darbo užmokesčio ir su juo susijusių išmokų dydžiams.

Finansų ministerijos skaičiavimais, prognozuojamos palyginamaisiais dydžiais ir sąlygomis 2014 metams savivaldybių biudžetų pajamos (be specialiųjų tikslinių dotacijų ir pajamų iš vietinių rinkliavų), palyginti su 2013 metais, mažėja 52 savivaldybėms, todėl joms 2014 metų biudžeto projekte yra suplanuota 324,1 mln. Lt valstybės biudžeto bendroji dotacija kompensacija pajamų mažėjimui padengti (130,1 mln. Lt didesnė negu 2013 metais).

15 lentelė. Lėšos, skiriamos savivaldybėms

Rodiklis	2012 m. faktas	2013 m. planas	2014 m. projektas	Pokytis	
				proc.	mln. Lt
Gyventojų pajamų mokesčio dalis :					
proc.	61,32	57,34	67,78	+10,44*	-
mln. Lt	2 462,3	2 455,7	3 053,0	+24,3	+597,3
Specialioji tikslinė dotacija	3 302,5	3 131,7	2 711,0	-13,4	-420,7
Bendroji dotacija kompensacija (prognozuojamų pajamų mažėjimui kompensuoti)	178,3	194,0	324,1	+67,1	+130,1
Valstybės biudžeto lėšos savivaldybių negautoms pajamoms kompensuoti	-	-	15,0	+100,0	+15,0
Valstybės biudžeto asignavimai, skiriami savivaldybėms pagal biudžeto lėšų panaudojimo sutartis ir asignavimai, kitoms teisės aktuose numatytiems priemonėms finansuoti	2 448,7	apie 2 265,2	apie 2 497,7	+225,2	+10,0

Šaltinis – 2012, 2013 metų rodiklių įstatymai, 2014 metų biudžeto projektas, Valstybės kontrolė

\* Procentinio punkto

Finansų ministerijos skelbiamais duomenimis, savivaldybių biudžetams tenkanti lėšų dalis išaugs 5 proc., t. y. padidės 332 mln. Lt. Atkreiptinas dėmesys, kad, be minėtų lėšų, kasmet iš valstybės biudžeto asignavimų savivaldybėms pagal valstybės biudžeto lėšų panaudojimo sutartis įvairiems tikslams skiriama per 2 mlrd. Lt (15 lentelė):

- savivaldybių vykdomiems kultūros, švietimo įstaigų modernizavimo ir rekonstravimo investicijų projektams, vietinės reikšmės kelių (miestų gatvių) tiesimo ir rekonstravimo investicijų projektams finansuoti;
- išmokoms vaikams ir šalpos išmokoms mokėti bei administruoti, papildomų lengvatų gavėjų lengvatiniam kreditavimui finansuoti ir kt.

Pažymėtina, kad 2013 ir 2014 metų duomenys nėra tikslūs – ministerijos ne visais atvejais auditoriams (dėl didelių laiko sąnaudų) galėjo išskirti, kokią programų (projektų) lėšų dalį skyrė (planuoja skirti) savivaldybėms, todėl pateikti skaičiai faktiškai yra didesni. Finansų ministerija neturi informacijos apie savivaldybėms pagal valstybės biudžeto lėšų panaudojimo sutartis skirtas (planuojamas skirti) lėšas.

Siekiant valstybės ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo skaidrumo ir viešumo, Finansų ministerijai esame rekomendavę atskleisti visas savivaldybių biudžetams (savivaldybėms) planuojamas skirti (pateikiant vykdymo duomenis – skirtas lėšas) valstybės biudžeto lėšas, tačiau tokia informacija 2014 metų biudžeto projekte nėra pateikta.

**Atsižvelgta į Valstybės kontrolės teiktas pastabas – valstybės biudžeto asignavimuose suplanuotos lėšos savivaldybių negautoms pajamoms kompensuoti.** Pirmą kartą valstybės biudžete yra suplanuoti asignavimai (15 mln. Lt) savivaldybių biudžetų ankstesnių metų negautų pajamų kompensavimui, kuris numatytas Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatyme<sup>54</sup>. Ankstesniais metais (iki 2011 metų) Vyriausybė savivaldybių biudžetų negautas pajamas kompensavo iš prieš tai buvusių metų valstybės biudžeto viršplaninių pajamų, kuriomis papildydavo einamųjų metų valstybės biudžeto apyvartos lėšas. Pažymėtina, kad Finansų ministerija atsižvelgė į Valstybės kontrolės teiktas pastabas, kad toks kompensavimo mechanizmas, esant deficitiniam valstybės biudžetui, yra negalimas, o kompensavimui skiriamos lėšos turi būti suplanuotos valstybės biudžeto asignavimuose. Savivaldybių biudžetų negautų pajamų kompensavimo šaltinių reglamentavimo pakeitimai yra teikiami Savivaldybių biudžetų

<sup>54</sup> Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas, 1997-07-02 Nr. VIII-385 (su vėlesniais pakeitimais).

pajamų nustatymo metodikos įstatymo 10, 12 ir 13 straipsnių ir priedėlio pakeitimo įstatymo projekte. Šiuo projektu taip pat numatoma įgyvendinti Valstybės kontrolės teiktą Vyriausybei rekomendaciją – atleidimą nuo bendrosios dotacijos kompensacijos mokėjimo reglamentuoti atskirai nuo savivaldybių negautų pajamų kompensavimo.

**Pritrūkus valstybės biudžeto asignavimų, pajamų nesurinkusioms savivaldybėms padės viršplaninių pajamų gavusios savivaldybės.** Pagal teikiamą Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo 10, 12 ir 13 straipsnių ir priedėlio pakeitimo įstatymo projektą, jeigu valstybės biudžete nėra patvirtinta asignavimų arba jų nepakanka savivaldybių biudžetų negautoms pajamoms padengti, joms kompensuoti naudojama (šiuo metu numatyta teisė, o ne prievolė) ne daugiau kaip 30 procentų savivaldybės biudžeto, kurios visos prognozuotos pajamos buvo gautos, viršplaninių pajamų, gautų iš GPM. Tokį kompensavimo būdą Vyriausybė galėjo pasirinkti kompensuodama Vilniaus miesto savivaldybės 2010 metais negautas pajamas, tačiau to nepadarė. Pagal siūlomą reglamentavimą, nusprendus savivaldybėms kompensuoti negautas pajamas, toks kompensavimo būdas (šaltinis) turės būti naudojamas.

**Tikslinamos nuostatos dėl savivaldybių skolinimosi ir skolos limitų nustatymo ir skatinamas atsakingesnis skolinimasis.** Išvadoje dėl 2012 metų nacionalinio ataskaitų rinkinio<sup>55</sup> atkreipėme dėmesį į savivaldybių skolinimosi ir skolos limitų nustatymą ir apskaičiavimą – Finansų ministerija limitų laikymąsi skaičiavo (ir viešai skelbė šią informaciją) nuo metų pradžioje savivaldybių patvirtintų biudžetų pajamų (šiuo atveju, kai kurios savivaldybės limitus viršijo), o savivaldybės limitų laikymąsi skaičiavo įvertinusios visus metų laikotarpiu atliktus pajamų plano patikslinimus (pavyzdžiui, dėl gautų viršplaninių pajamų). Tokia praktika parodė, kad 2012 metų rodiklių įstatymo nuostatos dėl skolinimosi limitų apskaičiavimo buvo taikytos skirtingai, todėl pasiūlėme Finansų ministerijai ateityje šį klausimą teisės aktuose reglamentuoti detalčiau. Pažymėtina, kad į teiktas pastabas atsižvelgta – 2014 metų biudžeto projekte aiškiai reglamentuota, kad savivaldybių skolinimosi ir skolos limitai yra nustatomi atsižvelgiant į minėtame projekte patvirtintas 2014 metų savivaldybių biudžetų prognozuojamas pajamas ir valstybės biudžeto bendrąsias dotacijas kompensacijas savivaldybių biudžetams. Toks reglamentavimas nepalieka galimybių metų laikotarpiu viršyti savivaldybių skolinius įsipareigojimus, palyginti su suplanuotais 2014 metų biudžete (16 lentelė).

16 lentelė. Savivaldybių skolinimosi ir skolos rodikliai

Rodikliai	mln. Lt			
	Numatoma skola 2013-12-31	2014 m. projektas		
		Skolos limitas	Metinio grynojo skolinimosi limitas	Garantijų limitas
Visų savivaldybių (išskyrus Vilniaus miesto)	1 043,2	2 202,9	282,3	282,3
Vilniaus miesto savivaldybės	765,2	887,6*	65,7	65,7
<b>Iš viso</b>	<b>1 596,4</b>	<b>3 090,5</b>	<b>348,0</b>	<b>348,0</b>

\* įskaitant mokėtinas sumas, kurių įvykdymo terminas pradelstas daugiau kaip 10 ir 45 dienas

Šaltinis – Finansų ministerija, 2014 metų biudžeto projektas

<sup>55</sup> Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės valstybinio audito išvada „Dėl 2012 metų nacionalinio ataskaitų rinkinio“, 2013-09-23 Nr. FA-P-60-2-98.

Pagal 2014 metų biudžeto projekte nustatytus limitus, savivaldybių skola<sup>56</sup> 2014 metų pabaigoje negalės būti didesnė nei 3 090,5 mln. Lt. Numatoma, kad 2013 metų pabaigoje visų savivaldybių skola sudarys apie 52 proc. 2014 metų skolos limitu (1 596,4 mln. Lt), tačiau per 2014 metus savivaldybių prisiimti įsipareigojimai, atėmus tais metais įvykdytų įsipareigojimų sumas, negalės viršyti 348 mln. Lt. Pažymėtina, kad 2014 metų projektas (21 str.) numato savivaldybėms pareigą viešai skelbti informaciją apie visus naujai prisiimtus savivaldybės įsipareigojimus, nurodant jų panaudojimo paskirtį, – taip skatinamas atsakingesnis skolinimasis.

Savivaldybėms taip pat nurodyta (2014 metų biudžeto projekto 14 str.) 2013 metais nepanaudotomis lėšomis dengti 2014 m. sausio 1 d. esančius įsiskolinimus už suteiktas paslaugas, atliktus darbus ir įsigytas prekes, o 2014 metų pabaigoje aštuonioms savivaldybėms<sup>57</sup> šiuos įsiskolinimus sumažinti ne mažiau kaip 10 proc. ir ne mažesne suma kaip 145,6 mln. Lt.

Į nustatytus savivaldybių skolinimosi limitus neįskaitomos iš valstybės biudžeto suteiktos trumpalaikės paskolos laikinajam pajamų trūkumui padengti ir trumpalaikės arba ilgalaikės paskolos, kai dėl kredito įstaigų veiklos apribojimo ir (arba) jų licencijų atšaukimo savivaldybės negali disponuoti savo lėšomis ir dėl to trūksta apyvartos lėšų. Pajamų trūkumui, susidariusiam dėl akcinės bendrovės banko „Snoras“ veiklos apribojimo ir banko licencijos atšaukimo, padengti 2011 metais savivaldybėms suteiktų paskolų (28,1 mln. Lt) grąžinimo terminas vėl nukeliamas, t. y. pratęsimas iki 2014 m. gruodžio 31 dienos. Ilgalaikė paskola (4,6 mln. Lt) 2013 metais buvo suteikta Ukmergės rajono savivaldybei, šią paskolą savivaldybė privalo grąžinti iki 2015 m. gruodžio mėnesio.

## 2.5. Valstybės biudžeto asignavimų planavimas

2014 m. valstybės biudžeto asignavimų prieaugis, palyginti su 2013 metais, sudaro 445,2 mln. Lt, neįskaitant ES ir kitos tarptautinės paramos lėšų, asignavimai augs 607,8 mln. Lt.

Įvertinę lėšų valstybės išlaidoms planavimą atkreipiame dėmesį į šiuos dalykus:

- dėl atkurtų darbo užmokesčio ir socialinių išmokų dydžių papildomai suplanuota 348,2 mln. Lt, šios išlaidos neturės reikšmingo poveikio 2014 metų valdžios sektoriaus deficitui, tačiau 2014 metais priėmus įstatymą dėl patirtų praradimų kompensavimo valdžios sektoriaus deficitas padidėtų apie 0,8 procentinio punkto;
- valdymo išlaidų dalis valstybės biudžete didėja, tačiau išsamios informacijos apie jas nėra, kadangi pagal galiojančią tvarką ne visi asignavimų valdytojai strateginiuose veiklos planuose tokias išlaidas privalo nurodyti;
- stinga atsargės viešųjų išlaidų planavimo – nesuplanuota apie 156 mln. Lt išlaidų, reikalingų valstybės prisiimtiems įsipareigojimams vykdyti;
- pažeidžiant Biudžeto sandaros įstatymą 2 mln. Lt valstybės išlaidų garantiniams įsipareigojimams vykdyti nesuplanuotos asignavimuose, jas numatyta apmokėti tiesiogiai iš skolintų lėšų;
- apie 0,7 mln. Lt mokesčių neperskirstoma per atitinkamus biudžetus, o tokio dydžio valstybės biudžeto išlaidos už mokestinių nepriemokų išieškojimą nesuplanuotos asignavimuose;

<sup>56</sup> Visi savivaldybės prisiimti, bet dar neįvykdyti įsipareigojimai grąžinti kreditoriams lėšas pasirašius paskolų sutartis, finansinės nuomos (lizingo) sutartis ir kitus įsipareigojimusios skolos dokumentus.

<sup>57</sup> Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Palangos, ir Panevėžio miestų ir Kauno ir Klaipėdos rajonų, bei Elektrėnų savivaldybės.

- remiantis Valstybinio socialinio draudimo ir pensijų sistemos pertvarkos gairėmis, dalis 2014 metų VSDF biudžeto projekte suplanuotų išlaidų turėtų būti numatytos valstybės biudžete. Tokiu planavimu neįgyvendinami gairėse nustatyti tikslai, tačiau tai neturi įtakos bendram 2014 metų viešųjų finansų rezultatui.

**Asignavimų dydis, struktūra ir jos pokyčiai.** 2014 metų biudžeto projekte suplanuota 445,2 mln. Lt daugiau valstybės biudžeto asignavimų ir 224,7 mln. Lt didesnis deficitas (asignavimai viršija pajamas), palyginti su 2013 metais. Neįskaitant Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų, kurios 2014 m. sieks 7 383,3 mln. Lt, 2014 m. suplanuoti valstybės biudžeto asignavimai 2013 m. lygį viršija 607,8 mln. Lt (17 lentelė).

17 lentelė. Valstybės biudžeto asignavimų pokytis

Asignavimai (mln. Lt)	2011 m. planas	2012 m. planas	2013 m. planas	2014 m. projektas	Pokytis (5-4)
1	2	3	4	5	6
<b>Asignavimų dydis iš viso</b>	<b>26 380,4</b>	<b>25 797,5</b>	<b>26 436,3</b>	<b>26 881,5</b>	<b>+445,2</b>
Iš jų:					
skolos valdymo išlaidos	1 917,4	2 154,3	2 302,7	2 263,2	-39,5
STD ir BDK savivaldybėms	3 509,1	3 503,4	3 325,7	3 035,1	-290,6
darbo užmokesčiui	2 850,2	2 871,1	2 941,0	3 135,7	+194,7
turtui įsigyti	791,3	875,4	915,7	908,3	-7,4
kiti asignavimai išlaidoms*	17 312,4	16 393,3	16 951,2	17 539,2	+588,0
<b>Asignavimai viršija pajamas</b>	<b>2 560,2</b>	<b>650,1</b>	<b>740,3</b>	<b>965,0</b>	<b>+224,7</b>
Valstybės investicijų programai (valstybės biudžeto lėšos)	3 787,7	4 280,8	4 487,5	4 754,5	+267,0
Valstybės investicijų programai (proc. nuo visų asignavimų)	14,4	16,6	17,0	17,7 proc.	-
ES ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšos	6 922,4	7 131,1	7 546,0	7 383,3	-162,7
Asignavimų dydis be ES ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų	19 458,0	18 666,4	18 890,3	19 498,1	+607,8
Jų pokytis proc., palyginti su praėjusiais metais	+6,3	-4,1	+1,2	+3,2	

\* Įskaitant ES ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšas

Šaltinis – 2011, 2012 ir 2013 metų rodiklių įstatymai, 2014 metų biudžeto projektas

Žymiausias išlaidų didėjimas planuojamas darbo užmokesčio (194,7 mln. Lt) ir kitų išlaidų (588 mln. Lt) pozicijose. Kitų išlaidų eilutėje planuojami asignavimai ir valstybės investicijoms. Šiam tikslui 2014 metų biudžete, palyginti su 2013 metais, numatyta 267 mln. Lt daugiau valstybės biudžeto lėšų. Kaip ir kasmet, daugiausia (44 proc.) Valstybės investicijų 2014–2016 metų programoje suplanuotų valstybės biudžeto lėšų numatyta transporto ir ryšių investavimo sričiai. 2014 m. planuojama pradėti įgyvendinti 34 naujus investicijų projektus (investicinių projektų įgyvendinimo programas), kurių bendra vertė 4 465 mln. Lt (iš jų 3 852 mln. Lt sudaro 2014–2020 m. ES paramos programų įgyvendinimas, 300 mln. Lt – valstybės garantuojamų paskolų Energetikos ministerijos investicijų projektui „AB „Klaipėdos nafta“ suskystintų gamtinių dujų terminalo infrastruktūros plėtra“).

Finansinių (teisėtumo) auditų metu vertinome 42-jų valstybės institucijų ir įstaigų, kurių vadovai yra asignavimų valdytojai, biudžeto asignavimų išlaidoms ir turtui įsigyti (įskaitant specialiųjų tikslinių dotacijų ir kitų valstybės biudžeto lėšų savivaldybių biudžetams) poreikio 2014 metams planavimo teisėtumą ir pagrįstumą.

**Asignavimai atkurtam darbo užmokesčiui ir su juo susijusioms išmokoms.** 2014 metų biudžeto projekte suplanuota 3 135,7 mln. Lt asignavimų darbo užmokesčiui, t. y. 194,7 mln. Lt daugiau nei 2013 metais. Didesnį lėšų poreikį darbo užmokesčiui (atitinkamai ir nuo jo skaičiuojamoms socialinio draudimo įmokoms, numatytoms kitų išlaidų eilutėje) lėmė Lietuvos

Respublikos Konstitucinio Teismo 2013-07-01 nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymų nuostatų, kuriomis nustatyti sumažinti valstybės tarnautojų ir teisėjų atlyginimai valstybėje susidarius itin sunkiai ekonominei, finansinei padėčiai, atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, kurį įgyvendinant nuo 2013 m. spalio 1 d. atstatyti iki ekonomikos krizės galioję valstybės tarnautojų ir teisėjų pareiginės algos koeficientai, priedų ir kitų išmokų dydžiai. Apsisprendus nepratęsti atitinkamų teisės aktų galiojimo, nuo 2014 m. sausio 1 d. darbo užmokesčio dydžiai bus atkurti ir valstybės politikams, valstybės pareigūnams ir darbuotojams, dirbantiems pagal darbo sutartis, kuriems už darbą apmokama iš valstybės ar savivaldybės biudžeto lėšų. Dėl šių pakeitimų 2014 metais papildomai reikės 211,5 mln. Lt valstybės biudžeto asignavimų.

2013 metais baigs galioti Socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinojo įstatymo<sup>58</sup> atitinkamos nuostatos, kuriomis buvo sumažinti valstybinių pensijų, rentų ir šalpos kompensacijų, mokamų iš valstybės biudžeto, dydžiai. Dėl minėtų socialinių išmokų dydžių atstatymo 2014 metų biudžeto projekte papildomai suplanuota 136,7 mln. Lt asignavimų.

Pagal minėtą Konstitucinio Teismo nutarimą įstatymų leidėjui atsirado pareiga ne tik atkurti dėl ekonomikos krizės sumažintą asmenų, kuriems už darbą apmokama iš valstybės ir savivaldybės biudžeto lėšų, darbo užmokestį, bet ir nustatyti dėl to patirtų praradimų kompensavimo mechanizmą, t. y. tvarką, pagal kurią valstybė per protingą laikotarpį (atsižvelgdama į valstybės ekonominę, finansinę padėtį, įvertindama galimybę sukaupti kompensavimui būtinas lėšas) šiuos praradimus kompensuos. Lėšos, reikalingos sumažintoms valstybinėms pensijoms ir atlyginimams bei kitoms išmokoms, mokamoms iš valstybės biudžeto, kompensuoti, 2014 metų biudžeto projekte nėra suplanuotos. Finansų ministerijos duomenimis, minėtam kompensavimui prireiktų apie 1 mlrd. Lt.

Dėl sumažinto darbo užmokesčio (atlyginimo) patirtų praradimų kompensavimo mechanizmą (kompensavimo sąlygas, mastą ir būdą, laikotarpį, per kurį kompensuojama sumažinta darbo užmokesčio dalis, kompensacijų dydį ir kita) reglamentuojančio įstatymo projektą Vyriausybei pasiūlyta parengti ir pateikti Seimui iki 2014 m. gegužės 1 dienos. Jeigu 2014 metais kompensavimo mechanizmą reglamentuojantis įstatymas būtų priimtas, jis padidintų valstybės įsipareigojimus, jų poveikis 2014 metų valdžios sektoriaus deficitui sudarytų 0,8 proc. BVP<sup>59</sup>.

**Išlaidos skolos valdymui mažės.** 2014 metų biudžeto projekte yra numatyti asignavimai, skiriami programai „Skolos valstybės vardu valdymas“ įgyvendinti, kurios tikslas – užtikrinti Vyriausybės skolinimosi poreikio finansavimą laiku, palankiausiomis sąlygomis ir efektyviai valdyti valstybės vardu pasiskolintas lėšas. Valstybės biudžeto išlaidų, susijusių su valstybės skola ir valstybės garantuota skola, apskaičiavimas nustatytas metodikoje<sup>60</sup>. 2014 metų asignavimų skolos valdymui poreikio planavimą vertinome atsižvelgdami į minėtos metodikos reikalavimus.

2014 metais skolos valdymo išlaidoms suplanuota 2 263,2 mln. Lt valstybės biudžeto asignavimų, t. y. 39,5 mln. Lt mažiau nei 2013 metais. Šių išlaidų dalis biudžete yra 0,3 procentinio punkto mažesnė nei 2013 metais ir sudaro 8,4 proc. Pažymėtina, kad

<sup>58</sup> Lietuvos Respublikos socialinių išmokų perskaičiavimo ir mokėjimo laikinasis įstatymas, 2009-12-09 Nr. XI-537 (su vėlesniais pakeitimais).

<sup>59</sup> Apskaičiuota pagal Finansų ministerijos ekonominės raidos scenarijuje pateiktą 2014 m. BVP projekciją – 126 037 mln. Lt.

<sup>60</sup> Patvirtinta Lietuvos Respublikos finansų ministro 1999-10-08 įsakymu Nr. 247 „Dėl Planuojamų valstybės biudžeto pajamų bei valstybės biudžeto išlaidų, susijusių su valstybės skola ir valstybės garantuota skola, apskaičiavimo metodikos“ (su vėlesniais pakeitimais).

2013 metais numatoma sutaupyti apie 10 proc., t. y. apie 200–230 mln. Lt skolos valdymo išlaidoms patvirtintų asignavimų.

Kaip ir kasmet, didžiausią planuojamų išlaidų dalį (99 proc.) sudaro išlaidos palūkanoms už prisiimtus skolinius įsipareigojimus apmokėti (18 lentelė).

18 lentelė. Planuojami 2014 metų asignavimai skolos valdymo išlaidoms

Eil.Nr.	Išlaidų paskirtis	Suma (mln. Lt)
<b>1.</b>	<b>Palūkanų mokėjimas už:</b>	<b>2 230,9</b>
1.1.	Vidaus VVP	213,7
1.1.1.	Faktinės skaičiavimo metu	194
1.1.2.	Pagal planuojamą skolinimąsi	19,7
1.2.	Vidaus paskolas	16,5
1.2.1.	Faktinės skaičiavimo metu	16,5
1.3.	Užsienio VVP	1 815,2
1.3.1.	Faktinės skaičiavimo metu (fiksiuota palūkanų norma)	1 781,7
1.3.2.	Faktinės skaičiavimo metu (kintama palūkanų norma)	2,9
1.3.3.	Pagal planuojamą skolinimąsi	30,6
1.4.	Užsienio paskolas	185,4
1.4.1.	Faktinės skaičiavimo metu (fiksiuota palūkanų norma)	185,1
1.4.2.	Faktinės skaičiavimo metu (kintama palūkanų norma)	0,3
1.4.3.	Pagal planuojamą skolinimąsi	0
<b>2.</b>	<b>Kitos išlaidos</b>	<b>32,3</b>
2.1.	Apmokėjimas samdomiems ekspertams, konsultantams ir komisiniai	10,2
2.2.	Ryšių išlaidos	0
2.3.	Turto įvertinimas	0,2
2.4.	Kitos paslaugos (tame tarpe reitingų agentūrų paslaugoms)	9,3
2.5.	Kitos išlaidos (susijusios su rizikos valdymu)	12,6
	<b>Iš viso</b>	<b>2 263,2</b>

Šaltinis – Finansų ministerija, Valstybės kontrolė

Didžiausią mokėtinų palūkanų dalį (2 000,7 mln. Lt) sudarys palūkanos už užsienio VVP ir paskolas, likusią (230,2 mln. Lt) – už vidaus VVP ir paskolas. Apmokėjimai samdomiems ekspertams, komisinių išlaidos, turto įvertinimas ir kt. sudarys 32,3 mln. Lt. 2014 metų biudžeto projekte numatyti asignavimai skolos valdymo išlaidoms yra pagrįsti skaičiavimais ir suplanuoti pagal patvirtintą metodiką.

**Valdymo išlaidų dalis valstybės biudžete didėja, tačiau išsamios informacijos apie jas nėra, kadangi ne visi asignavimų valdytojai tokias išlaidas privalo nurodyti.** Šešioliktosios Vyriausybės 2012–2016 metų programoje viena iš valstybės valdymo tobulinimo priemonių – nedidinti valdymo sąnaudų (išlaidų). Tokias išlaidas mažinti buvo užsibrėžusi ir ankstesnė Vyriausybė.

Valdymo išlaidų dydis yra vienas iš Finansų ministerijos strateginiame veiklos plane nustatytų efekto vertinimo kriterijų, kuris reikalingas siekiant įgyvendinti Vyriausybės prioritetą „Finansinė konsolidacija ir euras“. Atsižvelgiant į Finansų ministerijos pateiktus duomenis, valdymo išlaidos didėja, jų dalis 2014 metų valstybės biudžete sudaro apie 6 proc. (19 lentelė).

19 lentelė. Institucijų išlaikymo (valdymo) išlaidos

Rodikliai	2012 m.		2013 m.	2014 m.
	planas	faktas	planas	projektas
Asignavimai iš viso (mln. Lt)	25 797,5	24 370,5	26 436,3	26 881,5
Valdymo išlaidos (mln. Lt)	1 423,6	1 394,8	1 485,7	1 601,6
Dalis nuo visų asignavimų (proc.)	5,5	5,7	5,6	6,0

Šaltinis – Finansų ministerija

Pagal socialinę ir ekonominę prasmę valdymo išlaidos užtikrina valstybės valdžios institucijų darbą, joms priskiriama darbo užmokestis ir socialinio draudimo įmokos, prekių ir paslaugų naudojimo išlaidos (komunalinės, ryšių, transporto išlaikymas, spaudiniai, komandiruotės, kvalifikacijos kėlimas, materialiojo ir nematerialiojo turto nuoma ir kt.), darbo vietų įkūrimo, administracinių pastatų išlaikymo sąnaudos, darbdavių socialinės pašalpos bei materialiojo ir nematerialiojo turto įsigijimo išlaidos.

Vadovaujantis Strateginio planavimo metodika<sup>61</sup>, visi asignavimų valdytojai savo strateginiuose veiklos planuose pagal finansų ministro nustatytą tvarką turi išskirti kiekvienos programos valdymo išlaidas. Šioje tvarkoje<sup>62</sup> nurodyta, kad ja vadovaujasi tik Valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijoje<sup>63</sup> nurodytos įstaigos – nustatytas institucijų, kurios privalo nurodyti valdymo išlaidas, sąrašas. Pagal šį sąrašą savo programose valdymo išlaidų neprivalo išskirti dalis asignavimų valdytojų – Generalinė prokuratūra, Konstitucinis Teismas, visi kiti teismai, Mokestinių ginčų komisija prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Vyriausioji administracinių ginčų komisija bei daugelis kultūros ministro valdymo srities įstaigų.

Pažymėtina, kad nors Strateginio planavimo metodikoje Finansų ministerijai buvo pavesta nustatyti tik valdymo išlaidų kiekvienai programai priskyrimo tvarką, ministerija minėtoje klasifikacijoje nustatė institucijų, kurios privalo nurodyti valdymo išlaidas, sąrašą. Nesant aiškių kriterijų, kuriais remiantis įstaigos įtrauktos į sąrašą, sudarytos sąlygos daliai asignavimų valdytojų, faktiškai turinčių valdymo išlaidų, jų neatskleisti. Atsižvelgiant į išdėstytus dalykus, yra pagrindo teigti, kad valdymo išlaidų dalis valstybės biudžete faktiškai yra didesnė nei nurodoma.

#### Finansų ministerijos komentaras

Siekiant išvengti papildomos administracinės naštos ir teisės aktų bazės plėtimo, valdymo išlaidų skaičiavimo priskyrimas atitinkamai įstaigų grupei buvo patvirtintas atsižvelgus į Vyriausybėje vykusią darbo grupės susitikimų išvadą, kur buvo nuspręsta, kurios įstaigos privalo išskirti valdymo išlaidas. Pagrindiniai kriterijai, kuriais buvo vadovautasi įtraukiant įstaigas į sąrašą, buvo: ministerijos; įstaigos, esančios atitinkamo ministro valdymo srityje; kiti asignavimų valdytojai, kuriems suteikta teisė formuoti ar dalyvauti formuojant Vyriausybės politiką atitinkamoje srityje.

Įvertinus tai, kad valdymo išlaidų mažinimas yra viena iš priemonių Vyriausybės užsibrėžtiems tikslams valstybės valdymo srityje įgyvendinti, informacija apie tokias išlaidas turėtų būti išsami, tam reikalinga tobulinti išlaidų priskyrimo valdymo išlaidoms reglamentavimą.

<sup>61</sup> Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002-06-06 nutarimu Nr. 827 „Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“ (su vėlesniais pakeitimais).

<sup>62</sup> Patvirtinta Lietuvos Respublikos finansų ministro 2010-12-31 įsakymu Nr. 1K-420 „Dėl Valdymo išlaidų priskyrimo prie strateginio veiklos plano programų lėšų tvarkos aprašo patvirtinimo“.

<sup>63</sup> Patvirtinta Lietuvos Respublikos finansų ministro 2003-07-03 įsakymu Nr. 1K-184 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“ (su vėlesniais pakeitimais).

**Siekiant įgyvendinti Valstybinio socialinio draudimo ir pensijų sistemos pertvarkos gairių nuostatas, dalis VSDF biudžeto projekte suplanuotų išlaidų turėtų būti numatytos valstybės biudžete.** Vadovaujantis Seimo nutarimu patvirtintomis Valstybinio socialinio draudimo ir pensijų sistemos pertvarkos gairėmis<sup>64</sup>, su valstybinio socialinio draudimo tiesiogiai nesusijusios išlaidos turėtų būti dengiamos valstybės biudžeto lėšomis. Vertindami 2014 metų VSDF biudžeto projektą auditoriai nustatė, kad dalis šiame projekte suplanuotų išlaidų turėtų būti numatytos valstybės biudžete, pavyzdžiui:

- pagal Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sandaros įstatymą<sup>65</sup> (4 str. 2 d.), fondo biudžeto pajamos, skirtos padengti išlaidoms dėl pensijų socialinio draudimo įmokų dalies pervedimo pensijų kaupimo bendrovėms, planuojamos iš valstybės biudžeto ir (ar) kitų valstybės piniginių išteklių. Iki 2014 metų į pensijų fondus pervedamos valstybinio socialinio draudimo pensijų įmokos buvo kompensuojamos iš Rezervinio (stabilizavimo) fondo. 2014 metų VSDF lėšų poreikis šioms kompensacijoms sudaro 469,6 mln. Lt, tačiau 2014 metų biudžeto projekte šiam tikslui valstybės biudžeto ir (ar) kitų valstybės piniginių išteklių fondų asignavimai nesuplanuoti;
- 71,5 mln. Lt užimtumo rėmimo politiką įgyvendinančių įstaigų išlaikymui ir dalis išlaidų užimtumo rėmimo priemonių finansavimui. Nedarbo socialinio draudimo įstatyme<sup>66</sup> nustatytas pereinamasis laikotarpis, per kurį valstybės biudžetas turėjo nuosekliai perimti iš VSDF biudžeto išlaidų, skirtų su užimtumo rėmimu susijusioms priemonėms vykdyti ir užimtumo rėmimo politiką įgyvendinančioms įstaigoms išlaikyti, finansavimą, buvo pratęstas kelis kartus: 2005–2009 m. laikotarpis pratęstas iki 2012 m. pabaigos, vėliau – iki 2013 m. pabaigos. Šiuo metu parengti Nedarbo socialinio draudimo bei susijusių įstatymų pakeitimų projektai, numatantys dar kartą pratęsti užimtumo rėmimo politiką įgyvendinančių įstaigų finansavimą iš nedarbo draudimo lėšų iki 2014 m. pabaigos. Pažymėtina, kad Nedarbo socialinio draudimo įstatymo pakeitimais užimtumo rėmimo priemonių finansavimą nuspręsta palikti VSDF išlaidų dalimi, neatsižvelgiant į tai, kad šios priemonės taikomos ir socialiniu draudimu nedraustiems asmenims.

Pažymėtina, jog tai, kokio biudžeto lėšomis bus dengiamos atitinkamos viešosios išlaidos, neturi įtakos bendram 2014 metų planuojamam valdžios sektoriaus balanso rodikliui (1,9 proc. BVP deficitui), tačiau šiuo metu siūlomu planavimu neįgyvendinami Valstybinio socialinio draudimo ir pensijų sistemos pertvarkos gairėse nustatyti tikslai.

**Asignavimuose nesuplanuota per 156 mln. Lt išlaidų, reikalingų valstybės prisiimtiems įsipareigojimams vykdyti.** Atlikdami 2014 m. valstybės biudžeto lėšų planavimo vertinimą, auditoriai nustatė atvejų, kai asignavimų valdytojų programų sąmatų projektuose nesuplanuota lėšų, būtinų valstybės įsipareigojimams, numatytiems teisės aktuose ar tarptautinėse sutartyse, vykdyti. Lėšų tokiems įsipareigojimams vykdyti poreikis sudaro apie 156,3 mln. Lt (20 lentelė).

<sup>64</sup> Lietuvos Respublikos Seimo 2011-05-24 nutarimas Nr. XI-1410 „Dėl valstybinio socialinio draudimo ir pensijų sistemos pertvarkos gairių patvirtinimo“.

<sup>65</sup> Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sandaros įstatymas, 2001-10-11 Nr. IX-547 (su vėlesniais pakeitimais).

<sup>66</sup> Lietuvos Respublikos nedarbo socialinio draudimo įstatymas, 2003-12-16 Nr. IX-1904 (su vėlesniais pakeitimais).

20 lentelė. 2014 metų biudžeto projekte nesuplanuotos lėšos		
Asignavimų valdytojas	Lėšų paskirtis	Poreikis, tūkst. Lt
<b>Aplinkos ministerija</b>	Padidintai Lietuvos įmokos į Helsinkio konvencijos „Dėl Baltijos jūros baseino jūrinės aplinkos apsaugos“ (ratifikuotos 1997 m.) biudžetą daliai. Lėšų poreikis apskaičiuotas preliminariai.	100,0
	Įsiskolinimui dėl nesumokėtų įmokų į Monrealio protokolo daugiašalį fondą padengti. Vyriausybė nutarimu <sup>67</sup> įpareigojo ministeriją mokėti įnašus į Daugiašalį fondą iš jai numatytų bendrųjų valstybės biudžeto asignavimų. Iki tol įmokas turėjo mokėti AB „Snaigė“, AB „Oruva“ ir AB „Buitinė chemija“, kurios dėl įvairių priežasčių nustatytų įmokų nesumokėjo arba sumokėjo nepilnai, todėl yra susidaręs įsiskolinimas.	1 316,0
	Pavaldžios įstaigos įsiskolinimui padengti. 2000 m. ministerijai pavaldi įstaiga Jūrinių tyrimų centras (dabar Aplinkos apsaugos agentūra) vykdė iš PHARE lėšų finansuojamą projektą. Dėl pavėluotai sumontuotos įrangos nebuvo laiku atliktas galutinis mokėjimas, todėl įstaiga turėjo sugrąžinti jai skirtas lėšas. Centrinė projektų valdymo agentūra 2013-05-10 nurodė sumokėti susidariusią skolą (924,3 tūkst. Lt) ir delspinigius. Taip pat pažymėjo, kad galiojantys teisės aktai nesuteikia teisės nurašyti skolą (ar jos dalį).	924,3
<b>Susisiekimo ministerija</b>	Akcinės bendrovės „Lietuvos paštas“ patirtiems periodinių leidinių pristatymo kaimo gyvenamųjų vietovių prenumeratoriams paslaugos teikimo nuostoliams kompensuoti. Vadovaujantis Pašto įstatymu, jeigu Vyriausybė nustato mažesnius periodinių leidinių pristatymo kaimo gyvenamųjų vietovių prenumeratoriams paslaugos tarifus už šios paslaugos sąnaudas, tokių sąnaudų ir tarifų skirtumas padengiamas Vyriausybės nustatyta tvarka iš valstybės biudžete numatytų lėšų. Šiems nuostoliams kompensuoti 2014 m. reikės 29 900,0 tūkst. Lt, iš jų: 8 000,0 tūkst. Lt likusi nekompensuota 2012 m. nuostolių suma, 14 600,0 tūkst. Lt – 2013 m. ir 7 300,0 tūkst. Lt – planuojama 2014 m. I pusmečio nuostolių suma). Ministerija suplanavo tik dalį reikiamų asignavimų įsiskolinimams padengti.	15 300,0
	Akcinės bendrovės „Lietuvos paštas“ nuostoliams, patirtiems teikiant universaliosios pašto paslaugą, kompensuoti. Vadovaujantis Pašto įstatymu jei universaliosios pašto paslaugos teikimas šios paslaugos teikėjui yra nepagrįstai didelė finansinė našta, nuostoliai, patirti teikiant ją, kompensuojami valstybės biudžeto lėšomis Vyriausybės nustatyta tvarka.	5 000,0
	Kompensacijų vežėjams, teikiantiems socialiai būtinas transporto paslaugas visuomenei, mokėjimui. Pagal Transporto veiklos pagrindų įstatymą Vyriausybė ar jos įgaliota institucija ir (ar) savivaldybių institucijos užtikrina socialiai būtinų transporto paslaugų teikimą visuomenei. Dėl šių paslaugų teikimo patiriami nuostoliai vežėjams yra kompensuojami. Nuostoliai vežėjams kompensuojami iš valstybės biudžeto programos, skirtos nuostoliams, patirtiems vykdant viešųjų paslaugų įsipareigojimus, kompensuoti, pagal viešųjų paslaugų sutartis, kurias Susisiekimo ministerija sudaro su geležinkelio įmonėmis (vežėjais). Ministerija suplanavo tik dalį reikiamų asignavimų.	125 334,0
	Vežėjų negautoms pajamoms dėl lengvatų taikymo atlyginti. Pagal Transporto lengvatų įstatymą vežėjų, vežančių keleivius tolimojo	5 000,0

<sup>67</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005-12-22 nutarimas Nr. 1408 „Dėl kreipimosi į Respublikos prezidentą su prašymu pateikti Lietuvos Respublikos Seimui patobulintą Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl Monrealio protokolo dėl medžiagų, ardančių ozono sluoksnį, Londono ir Kopenhagos papildymų bei pataisų ratifikavimo“ 2 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymo projektą“.

	reguliaraus susisiekimo autobusų maršrutais ir taikančių transporto lengvatas šiuose maršrutuose, patirti nuostoliai (negautos pajamos) atlyginami iš valstybės biudžeto lėšų Vyriausybės nustatyta tvarka. Ministerija suplanavo tik dalį reikiamų asignavimų.	
<b>Vidaus reikalų ministerija</b>	Socialinio draudimo įmokoms mokėti. Ministerija suplanavo mažesnes socialinio draudimo įmokas, negu turėjo būti apskaičiuota atsižvelgus į planuojamą darbo užmokestį.	83,2
<b>Policijos departamentas</b>	Socialinio draudimo įmokoms mokėti. Departamentas suplanavo mažesnes socialinio draudimo įmokas, negu turėjo būti apskaičiuota atsižvelgus į planuojamą darbo užmokestį.	3 222,1
<b>Valstybės saugumo departamentas</b>	Socialinio draudimo įmokoms mokėti. Valstybės saugumo departamentas suplanavo mažesnes socialinio draudimo įmokas, negu turėjo būti apskaičiuota atsižvelgus į planuojamą darbo užmokestį.	slapta

Šaltinis – Asignavimų valdytojų 2014 m. programų sąmatų projektai

Pažymėtina, kad nenumačius valstybės biudžeto asignavimų išvardytiems įsipareigojimams vykdyti, 2014 metų pabaigoje tokia apimtimi padidėtų įstaigų kreditiniai įsiskolinimai.

**Valstybės biudžeto asignavimuose nesuplanuota 2 mln. Lt išlaidų garantiniams įsipareigojimams vykdyti.** Lietuva, kaip ir kitos Šiaurės investicijų banko dalininkės, pagal tarptautinius susitarimus teikia garantijas už Šiaurės investicijų banko išduotas paskolas. Finansų ministerija turi informacijos, kad pagal vieną iš banko išduotų paskolų 2014 metais gali prireikti vykdyti garantinį įsipareigojimą (iki 2 mln. Lt). Ministerija planuojamą sumą garantiniam įsipareigojimui vykdyti, vadovaudamasi Valstybės skolos įstatymu (4 str. 1 d. 6 p.), yra įtraukusi į 2014 metų skolinimosi poreikį, tačiau valstybės biudžeto asignavimuose šios išlaidos nėra suplanuotos – jas numatyta apmokėti tiesiogiai iš skolintų lėšų. Pažymėtina, kad toks planavimas prieštarauja Biudžeto sandaros įstatymui<sup>68</sup>, kuriame nustatyta, kad valstybės vardu pasiskolintos lėšos gali būti perskirstomos tik per valstybės biudžetą, savivaldybių biudžetus bei kitus valstybės pinigų fondus, ir kad valstybės biudžetas yra Seimo tvirtinamas valstybės pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams.

**Apie 0,7 mln. Lt mokesčių neperskirstoma per biudžetus, o valstybės biudžeto išlaidos už mokestinių nepriemokų išieškojimą nesuplanuotos asignavimuose.** Biudžeto sandaros įstatyme<sup>69</sup> nustatyta, kad Lietuvos Respublikoje surenkami mokesčiai, privalomos įmokos, rinkliavos ir valstybės vardu pasiskolintos lėšos gali būti perskirstomi tik per valstybės biudžetą ir savivaldybių biudžetus, Valstybinį socialinio draudimo fondą, Privalomojo sveikatos draudimo fondą bei kitus valstybės pinigų fondus ir kad valstybės biudžetas yra Seimo tvirtinamas valstybės pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams. Nustatėme, kad dalis valstybės biudžeto lėšų nėra perskirstomos per valstybės biudžetą, t. y. neįskaitomos į valstybės biudžeto pajamas ir valstybės biudžeto asignavimus.

Vadovaujantis Mokesčių administravimo įstatymu<sup>70</sup> (33 str. 16 p.), mokesčių administratorius turi teisę finansų ministro nustatyta tvarka<sup>71</sup> perduoti atstovavimo pagrindais arba perleidžiant reikalavimo teisę mokesčių mokėtojo mokestinių nepriemokų išieškojimą akcinei bendrovei Turto bankui. Minėtoje tvarkoje nustatyta, kad akcinei bendrovei Turto bankui yra

<sup>68</sup> Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990-07-30 Nr. I-430 (su vėlesniais pakeitimais), 2 str. 20 d. ir 3 str.

<sup>69</sup> Ten pat.

<sup>70</sup> Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas, 2004-04-13 Nr. IX-2112 (su vėlesniais pakeitimais).

<sup>71</sup> Patvirtinta Lietuvos Respublikos finansų ministro 2002-02-15 įsakymu Nr. 46 „Dėl mokestinės nepriemokos išieškojimo perdavimo akcinei bendrovei Turto bankui taisyklių patvirtinimo“.

kompensuojamos patirtos sąnaudos, susijusios su mokestinių nepriemokų išieškojimu. Valstybinė mokesčių inspekcija 2012 metais akcinei bendrovei Turto bankui kompensavo 732,1 tūkst. Lt, 2013 metų sausio–rugsėjo mėnesiais – 617,9 tūkst. Lt patirtų sąnaudų. Muitinės departamentas 2012 metais kompensavo 64,9 tūkst. Lt, 2013 metų sausio–rugsėjo mėnesiais – 131,2 tūkst. Lt patirtų sąnaudų.

Atkreipiame dėmesį, kad biudžetinių įstaigų – Valstybinės mokesčių inspekcijos ir Muitinės departamento išlaidoms numatytuose valstybės biudžeto asignavimuose lėšų akcinės bendrovės Turto banko sąnaudų kompensavimui neplanuojama, šios sąnaudos įvertinamos mokesčių fondų apskaitoje (tvarkoma atskirai nuo biudžetinės įstaigos apskaitos). Akcinės bendrovės Turto bankui kompensuotinių sąnaudų suma mokesčių fondo apskaitoje registruojamos mažesnės atitinkamam biudžetui (valstybės, savivaldybių ar fondų), kuriam priskirta mokestinė nepriemoka buvo išieškota, pervestini mokesčiai ir kitos įmokos. Dėl šios priežasties į atitinkamą biudžetą nepatenka dalis pajamų, o valstybės biudžete neparodoma dalis valstybės biudžeto išlaidų.

## 2.6. 2014 metų skolinimosi poreikis

Vyriausybė, prisiimdama naujus skolinius įsipareigojimus, laikysis Vyriausybės 2011–2014 m. skolinimosi ir skolos valdymo gairių apraše nustatytų uždavinių ir skolos rizikos limitų.

Vadovaujantis Biudžeto sandaros įstatymu (18 str. 2 d. 4 p.), atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekte turi būti nustatomas grynasis skolinių įsipareigojimų pokyčio limitas (t. y. didžiausias galimas grynasis skolinių įsipareigojimų pokytis<sup>72</sup> per biudžetinius metus) ir jo dalis, skiriama kaupti piniginiams ištekliams skolai grąžinti. Grynasis skolinių įsipareigojimų pokytis apskaičiuojamas vadovaujantis Valstybės piniginių išteklių valdymo taisyklėmis<sup>73</sup>, atsižvelgiant į metinį Vyriausybės skolinimosi poreikį<sup>74</sup> ir numatomus skolos grąžinimus.

2014 m. valstybės biudžete (10 straipsnyje) nustatytas 7,8 mlrd. Lt Vyriausybės grynojo skolinių įsipareigojimų pokyčio limitas ir numatyta, kad iš jo 3,5 mlrd. Lt suma (skirta euroobligacijų emisijai išpirkimui 2015 metais), esant limito išnaudojimui, numatomas valstybės piniginių išteklių padidėjimas 2014 metais. Prognozuojamas 2014 m. Vyriausybės skolinimosi poreikis sudaro 11,6 mlrd. Lt, didžiausią jo dalį (78 proc.) sudaro lėšos, reikalingos anksčiau prisiimtiems skoliniams įsipareigojimams grąžinti (21 lentelė).

<sup>72</sup> Per tam tikrą laikotarpį Vyriausybės valstybės vardu skolinantis prisiimtų ir įvykdytų įsipareigojimų sumų skirtumas.

<sup>73</sup> Patvirtintos Lietuvos Respublikos finansų ministro 2012-12-07 įsakymas Nr. 1K-417 „Dėl su Lietuvos Respublikos Vyriausybės skolinimosi valstybės vardu ir skolinantis prisiimtų įsipareigojimų bei valstybės piniginių išteklių valdymu susijusių teisės aktų patvirtinimo ir komisijų sudarymo“.

<sup>74</sup> Biudžetinių metų valstybės biudžeto išlaidų, grąžinamų paskolų, išperkamų Lietuvos Respublikos Vyriausybės vertybinių popierių ir kitų išmokėjimų sumos dalis, finansuojama iš Vyriausybės valstybės vardu pasiskolintų lėšų.

21 lentelė. 2014 metų planuojamas skolinimosi poreikis		
Eil. Nr.	Planuojamas skolinimosi poreikis	Suma (mln. Lt)
1.	Valdžios sektoriaus deficitai ir srautai:	3 247
1.1.	<i>Valstybės biudžeto deficitai ir srautai</i>	1 060
1.2.	<i>Valstybinio socialinio draudimo fondo (VSDF) biudžeto deficitai ir skolos grąžinimai</i>	2 187
2.	Finansinių išteklių, naudojamų valstybės skolai dengti 2015 m., sukauptas	3 500
3.	Skolos grąžinimas	5 551
4.	Kitiems tikslams:	146
4.1.	<i>Perskolinimas savivaldybėms ES lėšomis įgyvendinamiems investiciniams projektams</i>	90
4.2.	<i>Perskolinimas Turto bankui turto atnaujinimui</i>	39
4.3.	<i>Paskolai UAB „Būsto paskolų draudimas“</i>	15
	<i>Šiaurės investicijų banko garantijai vykdyti</i>	2
5.	Planuojamą skolinimosi poreikį mažins grįžtančios perskolinamos lėšos	-871
6.	Planuojamas skolinimosi poreikis	11 573

Šaltinis – Finansų ministerija

Įvertinus tai, kad planuojamas skolinimosi poreikis 2014 m. sudaro 11,6 mlrd. Lt, o prognozuojami skolinių įsipareigojimų grąžinimai – 5,6 mlrd. Lt, Vyriausybės grynasis skolinių įsipareigojimų limitas turėtų sudaryti 6 mlrd. Lt. Suplanuotas limitas padidintas 1,8 mlrd. Lt suma iki 7,8 mlrd. Lt dėl rizikos, susijusios su:

- galimais mokėjimais įgyvendinant Finansinio tvarumo įstatymą ir (arba) Indėlių ir įsipareigojimų investuotojams draudimo įstatymą (0,8 mlrd. Lt);
- papildomu skolinimo poreikiu VSDF finansinių skolų komerciniams bankams perfinansavimui (0,5 mlrd. Lt);
- galimu neigiamu ES finansinės paramos balansu ir kitų įplaukų ir išmokėjimų nesutapimu (0,5 mlrd. Lt).

Vyriausybė 2014 metais planuoja skolintis:

- 6,4 mlrd. Lt užsienio rinkoje – išplatinusi obligacijas, tai sudarys 55 proc. viso skolinimosi;
- 4,7 mlrd. Lt vidaus rinkoje – leisdama VVP ir parduodama taupymo lėšas;
- 0,6 mlrd. Lt – imdama paskolas iš tarptautinių finansų institucijų.

2014 m. Rezervinio (stabilizavimo) fondo lėšų sąmatoje numatyta galimybė, vykdant valstybės turtinius įsipareigojimus, susijusius su valstybės skola, iki 2014 m. pabaigos naudoti (grąžintinai) 200 mln. Lt fondo lėšų, tačiau 2014 m. skolinimosi programoje tai neaptarta. Finansų ministerija paaiškino, kad galimybė laikinai naudoti šio fondo lėšas numatyta kaip rezervinė.

22 lentelėje pateikiami pagrindiniai numatomi skolos ir skolos rizikos rodikliai ir jų palyginimas su Vyriausybės 2011–2014 m. skolinimosi ir skolos valdymo gairių apraše<sup>75</sup> nustatytais apribojimais. Prognozuojama, kad valdžios sektoriaus skolos santykis su BVP 2014 metų pabaigoje bus 42,5 proc. (įskaitant išankstinį lėšų kaupimą euroobligacijoms išpirkti). Jeigu 2014 metais bus pasiskolinta tiek, kiek leidžia grynojo skolinių įsipareigojimų pokyčio limitas (išsipildžius visoms rizikoms būtų galima pasiskolinti 13,4 mlrd. Lt, įskaitant skolinimąsi VSDF bankų skolų grąžinimams), valdžios sektoriaus skolos santykis su BVP 2014 metų pabaigoje sudarytų 43,6 proc. Abiem atvejais valdžios sektoriaus skolos santykis su BVP nesiektų ES sutartimi nustatytos ribos.

<sup>75</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011-09-28 nutarimas Nr. 1138 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011–2014 metų skolinimosi ir skolos valdymo gairių aprašo patvirtinimo“.

22 lentelė. Skolos rodikliai ir skolos rizikos limitai

Skolos rodikliai ir skolos rizikos limitai	2012 m. faktas	2013 m. numatoma	2014 m. projektas	Limitai
Valdžios sektoriaus skolos santykis su BVP, proc.	40,5	39,7	42,5	60 (ES sutartimi nustatytas kriterijus)
Trumpalaikės skolos pagal likutinę trukmę ir visos skolos santykis, proc.	14,1	11,7	16,2	25
Vidutinė svertinė likutinė skolos trukmė, metais	5,5	4,9	5,1	>4
Finansinė Macaulay trukmė, metais	4,0	3,5	3,8	2,5-5
Skolos pagal kintamą palūkanų normą ir visų skolinių įsipareigojimų santykis, proc.	1,4	0,9	0,5	≤10
Valstybės garantuotos skolos santykis su BVP, proc.	0,8	0,9	1,3	≤3

Šaltinis – Finansų ministerija

2014 metų biudžeto projekte (9 str.) nustatyta, kam 2014 metais gali būti teikiamos valstybės garantijos ir kokia gali būti 2014 ir ankstesniais metais suteiktų garantijų bendra suma. Numatytos teikti garantijos atitinka Valstybės skolos įstatymo reikalavimus. Finansų ministerija prognozuoja, kad bendra garantinių įsipareigojimų suma 2014 metų pabaigoje sudarys 1,3 proc. BVP ir neviršys nustatyto limito – valstybės garantuota skola negali viršyti 3 proc. BVP (22 lentelė).

Įvertinus 2014 metų biudžeto projekte numatytus rodiklius ir 2014 metų Vyriausybės skolinimosi programą, galima teigti, kad prisiimant naujus skolinius įsipareigojimus Vyriausybė laikysis 2011–2014 m. skolinimosi ir skolos valdymo gairių apraše nustatytų uždavinių ir skolos rizikos limitų.

#### **Uždarajai akcinei bendrovei „Būsto paskolų draudimas“ vėl suplanuota pagalba.**

2014 metų biudžeto projekte (13 str. 3 d. 1 p.) Finansų ministerijai suteikta teisė skolintis valstybės vardu esant poreikiui ir laikantis Vyriausybės gryojo skolinių įsipareigojimų pokyčio limitu su valstybės skola susijusioms išlaidoms apmokėti, valstybės perskolinamai paskolai uždarajai akcinei bendrovei „Būsto paskolų draudimas“ suteikti, turtinei ir neturtinei žalai, priteistai iš Lietuvos valstybės vykdant šių institucijų, arbitražų ar teismų sprendimus, atlyginti.

Planuojant skolinimosi poreikį numatyta suteikti UAB „Būsto paskolų draudimas“ 15 mln. Lt paskolą iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų. 2013 metais iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų UAB „Būsto paskolų draudimas“ įstatiniam kapitalui didinti skirta<sup>76</sup> 30 mln. Lt ir 20 mln. Lt suteikta<sup>77</sup> paskola bendrovės įsipareigojimams vykdyti ir jos pinigų srautams subalansuoti (grąžinimo terminas – 2019 m. rugpjūčio 1 d.). Nuo 1998 metų, įskaitant steigimo metu suformuotą įstatinį kapitalą, šiai bendrovei skirta 187 mln. Lt valstybės lėšų.

Valstybės kontrolė yra išsakiusi nuomonę, kad suteikiant paskolas iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų bendrovei sudaromos išskirtinės sąlygos. Uždarosios akcinės bendrovės įstatinio kapitalo tendencingas didinimas rodo, kad bendrovė veikia nuostolingai – be finansinės akcininko

<sup>76</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2013-02-06 nutarimas Nr. 119 „Dėl valstybės turto investavimo ir uždarosios akcinės bendrovės „Būsto paskolų draudimas“ įstatinio kapitalo didinimo“.

<sup>77</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2013-07-24 nutarimas Nr. 687 „Dėl valstybės perskolinamos paskolos uždarajai akcinei bendrovei „Būsto paskolų draudimas“ suteikimo“.

pagalbos ji nepajėgi vykdyti įsipareigojimų. Šiuo metu Valstybės kontrolė atlieka veiklos auditą ir vertina UAB „Būsto paskolų draudimas“ veiklą (planuojama audito pabaiga – 2013 m. IV ketvirtis).

Valstybės kontrolierė

Giedrė Švedienė

Valstybinio audito išvada pateikta Lietuvos Respublikos Seimo Biudžeto ir finansų komitetui ir Audito komitetui, o jos kopijos pateiktos:

Lietuvos Respublikos Prezidentei,

Lietuvos Respublikos Vyriausybei,

Lietuvos Respublikos finansų ministerijai.

---

Valstybinio audito išvadą parengė 6-ojo audito departamento direktoriaus pavaduotoja Danguolė Krištopavičienė, vyriausiosios valstybinės auditorės Giedrė Stalauškienė, Vita Andrulytė ir Rasa Guobienė, vyresnioji valstybinė auditorė Asta Stalauškienė ir 1-ojo audito departamento patarėjas Gediminas Kibilda.