



Išvada

DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS 2015 METŲ
VALSTYBĖS BIUDŽETO IR SAVIVALDYBIŲ
BIUDŽETŲ FINANSINIŲ RODIKLIŲ
PATVIRTINIMO ĮSTATYMO PROJEKTO

2014 m. lapkričio 14 d. Nr. Y-4



Su šia išvada galima susipažinti
Valstybės kontrolės interneto puslapyje
adresu www.vkontrole.lt

TURINYS

<u>IŽANGA</u>	<u>3</u>
<u>IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS</u>	<u>5</u>
<u>VERTINIMO REZULTATAI</u>	<u>8</u>
<u>1. Biudžeto projekto atitiktis teisės aktų reikalavimams</u>	<u>8</u>
1.1. Atitiktis reikalavimams dėl fiskalinės drausmės	8
1.2. Atitiktis Biudžeto sandaros įstatymo reikalavimams	14
<u>2. Biudžeto projekto rodikliai ir nuostatos</u>	<u>19</u>
2.1. Ekonominės raidos scenarijus, pagal kurį parengtas biudžeto projektas	19
2.2. Vyriausybės planuojami 2015–2017 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos rodikliai	20
2.3. Valstybės biudžeto pajamų prognozės	23
2.3.1. Pridėtinės vertės mokestis	25
2.3.2. Akcizai	29
2.3.3. Pelno mokestis	33
2.3.4. Gyventojų pajamų mokestis	36
2.3.5. Dividendai	38
2.4. Savivaldybėms suplanuotos lėšos	40
2.5. Valstybės biudžeto asignavimų planavimas	43
2.6. 2015 metų skolinimosi poreikis	48
<u>3. Reformuota Europos Sąjungos ekonominė valdysena</u>	<u>53</u>
<u>PRIEDAI</u>	<u>56</u>

Nuo pat Pranešimo apie Konvergenciją¹ paskelbimo, kai ketinimas tapti Europos Sąjungos ekonominės ir pinigų sąjungos visateise nare tapo realybe, imtasi ir praktinių euro kaip bendros valiutos įvedimo darbų, ir į konstitucinio lygmens įstatymą perkeltos Sutarties dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos ekonominėje ir pinigų sąjungoje nuostatos. Tokiu būdu buvo sutvirtintos Lietuvoje taikomos fiskalinės drausmės taisyklės. Jos savaime negarantuoja, kad bus pasiekti užsibrėžti tikslai; tik esant tvirtai politinei valiai, įmanoma nuo jų nenukrypti. Valstybės kontrolė atliko Lietuvos Respublikos 2015 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto (toliau – 2015 m. biudžeto projektas) vertinimą ir teikia išvadą Lietuvos Respublikos Seimui.

Išvada dėl Lietuvos Respublikos 2015 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto (toliau – Išvada) parengta vykdant Seimo statuto 173 straipsnio 1 dalį. Joje nustatyta, 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 2015 m. biudžeto projektą;
- stiprinti viešojo administravimo subjektų atskaitingumą piliečiams, skatinti apie Lietuvos ekonomikos rodiklių projekcijų rengimą, valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų pajamų prognozavimą ir asignavimų planavimą pateikiamos informacijos viešumą ir skaidrumą;
- atskleisti galimas valstybės finansų valdymo problemas, skatinti į rezultatus ir visuomenės poreikius orientuotą viešųjų finansų valdymą.

Vyriausybė, parengusi 2015 m. biudžeto projektą, turėjo pateikti jį Seimui ne vėliau kaip iki 2014 m. spalio 17 d., o Seimo posėdžių sekretoriatas biudžeto projekto kopiją turėjo perduoti Valstybės kontrolei ne vėliau kaip per tris dienas nuo gavimo iš Vyriausybės. Vyriausybė 2015 m. biudžeto projektą Seimui pateikė spalio 16 dieną, Valstybės kontrolė šio projekto kopiją gavo spalio 17 dieną. Pagal Seimo statuto 173 straipsnio 1 dalį Valstybės kontrolė Išvadą turi pateikti iki lapkričio 15 dienos.

Laikas tarp 2015 m. biudžeto projekto gavimo ir Išvados pateikimo yra trumpas, todėl nėra galimybės įvertinti visą projekte pateiktą reikšmingą informaciją. Atsižvelgiant į tai, Išvadoje pateikti pastebėjimai tik dėl pasirinktų 2015 m. biudžeto projekto aspektų. Nevertinti tie 2015 m. biudžeto projekto aspektai, kurie priklauso politinio apsisprendimo sričiai.

Vertinant naudotasi informacija, pateikta kartu su 2015 m. biudžeto projektu, Finansų ministerijos interneto puslapyje skelbiamais valstybės biudžeto vykdymo duomenimis, Lietuvos statistikos departamento skelbiamais duomenimis, kita Finansų ministerijos parengta medžiaga, taip pat iš Finansų ministerijos atsakingų darbuotojų gauta informacija. Analizuojant makroekonominis rodiklius susipažinta su Europos Komisijos, Lietuvos banko, komercinių bankų ir kitų subjektų analitinėmis apžvalgomis apie Lietuvos ekonominių rodiklių projekcijas.

¹ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee4_en.pdf.

Rengiant Išvadą vertinta, ar:

- 2015 m. biudžeto projektas parengtas vadovaujantis teisės aktais, t. y. ar laikytasi Biudžeto sandaros įstatymo² (toliau – BSĮ) reikalavimų;
- 2015 m. biudžeto projektas atitinka Fiskalinės drausmės įstatyme³ (toliau – FDI) nustatytas fiskalinės drausmės taisykles, ar laikomasi Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo⁴ ir Stabilumo ir augimo pakto reikalavimų;
- 2015 m. biudžeto planavimas grįstas labiausiai tikėtiniu makroekonominiu scenarijumi;
- prognozuojant valstybės biudžeto pajamas pakankamai įvertinti veiksniai, turintys įtakos jų dydžiui;
- asignavimai suplanuoti vadovaujantis teisės aktų reikalavimais;
- skolinimosi poreikis ir nustatyti skolinimosi limitai yra pagrįsti.

² Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990-07-30 Nr. I-430.

³ Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas, 2007-11-08 Nr. X-1316.

⁴ OJ C 83, 30.3.2010, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_2010.083.01.0001.01.LIT.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

Išvados dėl 2015 m. biudžeto projekto atitikties teisės aktų reikalavimams

1. Tikėtina, kad 2014 m. valdžios sektoriaus balanso rodiklio pagerėjimo užduotis (bent 1 proc. punktu BVP) bus įvykdyta, tačiau tai lems metodologiniai rodiklio apskaičiavimo pasikeitimai. Eliminavus šių pasikeitimų įtaką, prognozuojama, kad per 2014 m. valdžios sektoriaus rodiklis pablogės 0,5 proc. punkto BVP (žr. Išvados 1.1 poskyrį).
2. 2015 m. Vyriausybė numato valdžios sektoriaus balanso rodiklio pagerėjimą bent 1 proc. punktu BVP, į rodiklio skaičiavimą neįtraukdama VĮ „Indėlių ir investicijų draudimo“ perklasifikavimo poveikio, nesilaikant valdžios sektoriaus balanso rodiklio apskaičiavimo metodikos. Pagal šią metodiką apskaičiuotas 2014 m. valdžios sektoriaus deficitas sieks 1,3 proc. BVP, o 2015 m. – 1,2 proc. BVP. Vadovaujantis Fiskalinės drausmės įstatymu, esant mažesniai kaip 1 proc. punktas BVP valdžios sektoriaus balanso rodiklio pagerėjimui (nuo – 1,3 iki –1,2 proc.), 2015 m. valstybės biudžeto asignavimų prieaugiui turėtų būti taikomas apribojimas, tačiau Vyriausybė 2015 m. biudžeto projekte suplanavo 4,8 proc. valstybės biudžeto asignavimų prieaugį (žr. Išvados 1.1 poskyrį).
3. Lietuvos fiskalinės drausmės sistema neturi reglamentuotų automatinių koregavimo mechanizmų, esant dideliui nuokrypiui nuo vidutinės trukmės tikslo arba jo koregavimo plano. Tai neatitinka Fiskalinės sutarties nuostatų (žr. Išvados 1.1 poskyrį).
4. Vyriausybė peržiūrėjo vidutinio laikotarpio struktūrinio valdžios sektoriaus balanso tikslus – perteklinio valdžios sektoriaus siekis atidedamas iki 2017 m. Galima rizika, kad 2015 m. struktūrinio valdžios sektoriaus balanso rodiklio postūmis nesiels 0,5 proc. punkto BVP (žr. Išvados 1.1 poskyrį).
5. 2014 m. įsigaliojo Biudžeto sandaros įstatymo pakeitimas, pagal kurį ne tik surenkami mokesčiai, privalomos įmokos, rinkliavos, bet ir valstybės vardu pasiskolintos lėšos turi būti perskirstomi tik per valstybės biudžetą ir savivaldybių biudžetus bei valstybės išteklių fondus. Vyriausybė, sudarydama 2015 m. biudžeto projektą, neįvertino šios nuostatos ir to, kad valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų pajamas sudaro visos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sukaupiamos lėšos, nes skolintų lėšų nenurodė pajamose ir išlaidose ir tai lems Biudžeto sandaros įstatymo, draudžiančio daryti išlaidas iš skolintų lėšų, pažeidimą vykdant 2015 m. biudžetą (žr. Išvados 1.2 poskyrį).
6. 2015 m. biudžeto projekto aiškinamasis raštas ir jį lydintieji dokumentai yra nepakankamai išsamūs, juose pateikta ne visa informacija, kuri turi būti atskleista remiantis Biudžeto sandaros įstatymu (žr. Išvados 1.2 poskyrį).
7. ES Taryba, įvertinusi 2014 m. Lietuvos nacionalinę reformų programą ir Lietuvos konvergencijos 2014 m. programą, Lietuvai pateikė šešias rekomendacijas. Vadovaujantis Biudžeto sandaros įstatymu, Vyriausybė pateikė išvadą dėl tikslingumo įgyvendinti ES Tarybos rekomendaciją dėl Konvergencijos programos. Atsižvelgiant į minėtų programų sąsają, tikslinga, kad Vyriausybė teiktų išvadą dėl visų ES Tarybos rekomendacijų įgyvendinimo, atitinkamai patikslinus Biudžeto sandaros įstatymą (žr. Išvados 1.2 poskyrį).

Išvados dėl 2015 m. biudžeto projekto bendrų nuostatų

8. Realus BVP prieaugio projekcijos neišsiskiria iš kitų institucijų prognozuojamos ekonomikos raidos, tačiau BVP defliatoriaus, nominalaus BVP ir jo komponentų prieaugiai turėtų būti prognozuojami atsargiau, nes tai turi tiesioginę įtaką mokestinių pajamų ir valdžios sektoriaus balanso rodiklio projekcijoms. Biudžeto projektas turėtų būti grindžiamas atsargesniu ekonominės raidos scenarijumi, kaip nurodyta ES Tarybos direktyvoje Nr. 2011/85/ES (žr. Išvados 2.1 poskyrį).
9. Seimui teikiami 2015–2017 m. planuojami rodikliai nukrypsta nuo Seimo patvirtintų 2014–2016 m. suplanuotų rodiklių. Vyriausybės paaiškinimas dėl trimečių rodiklių keitimo yra plataus pobūdžio, neinformatyvus, neatskleidžia, kaip tam tikras sritis paveiks išlaidų didinimas ir kokią ekonominę naudą sukurs (žr. Išvados 2.2 poskyrį).
10. Vyriausybė, prisiimdama naujus skolinius įsipareigojimus, planuoja laikytis 2011–2014 m. skolinimosi ir skolos valdymo gairių apraše nustatytų uždavinių ir skolos rizikos limitų. Vyriausybės 2015 m. skolinimosi programa sudaryta neturint atnaujintos vidutinės trukmės skolinimosi ir skolos valdymo strategijos. Grynojo skolinių įsipareigojimų pokyčio limitas apskaičiuotas atsargiai, įvertinus ir mažai tikėtinas rizikas (žr. Išvados 2.6 poskyrį).
11. 2015 m. biudžeto projekte, palyginus su 2014 m., 4,37 proc. punkto didinama GPM dalis, tenkanti visų savivaldybių biudžetams nuo šio mokesčio pajamų. Teigiamai vertintina tai, kad nuo 2015 m. numatoma vykdyti prognozinės informacijos apie savivaldybių biudžetų vykdymą stebėseną, tačiau tai nėra pakankama priemonė valdyti savivaldybių skolos augimą (žr. Išvados 2.4 poskyrį).

Išvados dėl prognozuojamų pajamų

12. 2015 m. valstybės biudžete planuojama gauti 730 mln. Lt (211,42 mln. Eur) daugiau pajamų, nei suplanuota 2014 m. Valstybės kontrolės nuomone:
 - atsižvelgiant į tai, kad pernelyg optimistiškai vertinamos PVM mokestinės bazės augimo tendencijos, į tai, kad yra rizika dėl PVM permokos didėjimo prielaidos numatomais tempais nepasitvirtinimo ir dėl to, kad PVM lengvatos šildymui galiojimas tikėtina bus pratęstas, darytina išvada, kad 2015 m. PVM prognozė yra pernelyg optimistinė (žr. Išvados 2.3.1 skirsnį);
 - atsižvelgiant į neigiamas vidutinio laikotarpio akcizų pajamų surinkimo tendencijas, nereikšmingą akcizų tarifų padidinimo tabako gaminiais ir alkoholiniams gėrimams poveikį akcizų pajamoms ir dėl žemo akcizinių prekių įperkamumo nemažėjantį šešėlinės ekonomikos poveikį, darytina išvada, kad 2015 m. 4,6 proc. akcizų pajamų augimas prognozuojamas nepakankamai atsargiai (žr. Išvados 2.3.2 skirsnį);
 - kadangi deklaruojami pelno mokesčio avansiniai mokėjimai koreliuoja su besiformuojančiais ūkyje lūkesčiais dėl ekonomikos vystymosi, o verslo tendencijų ekonominio vertinimo rodiklis pastaruoju metu išlaiko mažėjimo kryptį, tikėtina, kad 2015 m. avansiniai pelno mokesčio mokėjimai gali būti mažesni, nei prognozuoja Finansų ministerija. Tai atitinkamai lemtų mažesnes pelno mokesčio pajamas 2015 m. (žr. Išvados 2.3.3 skirsnį);
 - 2015 m. prognozuojamą gyventojų pajamų mokesčio pajamų augimo tempą, siekiantį 7,6 proc., galėjo lemti pernelyg optimistiniai lūkesčiai dėl darbo užmokesčio fondo augimo tendencijų, todėl vertėtų planuoti atsargiau (žr. Išvados 2.3.4 skirsnį).
13. 2015 m. pajamų iš dividendų už valstybei priklausančias įmonių akcijas ir valstybinių įmonių pelno dalies prognozės priklausys ne tik nuo įmonių veiklos rezultatų ar jų pelningumo, bet ir nuo vykdomosios valdžios sprendimų (žr. Išvados 2.3.5 skirsnį).

Išvados dėl planuojamų asignavimų

14. 2015 m. valstybės biudžeto asignavimų prieaugis, neįskaitant ES ir kitos tarptautinės paramos lėšų, palyginti su 2014 m., sudaro 952,4 mln. Lt (275,8 mln. Eur). Įvertinus lėšų valstybės išlaidoms planavimą, atkreiptinas dėmesys į šiuos dalykus:

- į išlaidas, skirtas skolos valstybės vardu valdymui, neįtraukti 14 mln. Lt (4,1 mln. Eur) asignavimų, skirtų dengti Valstybinio socialinio draudimo fondo 2014–2015 m. iš komercinių bankų paimtų paskolų 2015 m. mokamas palūkanas (žr. Išvados 2.5 poskyrį);
- sudarant 2015 m. biudžetą buvo numatyta 5 proc. mažinti valdymo išlaidas, palyginti su 2014 m. Išsamios informacijos, kas sudaro valdymo išlaidas, nėra, neišskūs valdymo išlaidų nustatymo kriterijai, todėl Valstybės kontrolė negali patvirtinti, kad valdymo išlaidos, palyginti su 2014 m., sumažintos 5 procentais (žr. Išvados 2.5 poskyrį).

Rekomendacijos Lietuvos Respublikos Vyriausybei:

1. Siekiant sustiprinti Lietuvos fiskalinės drausmės sistemą, būtina ją papildyti automatiniais koregavimo mechanizmais, nes Lietuvos fiskalinės drausmės sistema jų neturi, esant dideliame nuokrypiui nuo vidutinės trukmės tikslo arba jo koregavimo plano.
2. Atsižvelgiant į Išvadoje pateiktus pastebėjimus ir į užsienio šalių gerąją praktiką, siūloma aiškiai reglamentuoti turinį, apimtį ir detalumą aiškinamojo rašto, teikiamo Seimui su tam tikrų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektu.
3. Peržiūrėti Biudžeto sandaros įstatymą ir nustatyti, kad Vyriausybės teikiama išvada Seimui dėl naujausių Tarybos rekomendacijų ateiityje apimtų abu dokumentus – ir dėl nacionalinės reformų, ir dėl Lietuvos konvergencijos (stabilumo) programų, kurios kartu teikiamos Europos Komisijai pagal Europos semestrą ir kurioms Taryba patvirtina rekomendaciją.
4. Kadangi 2015 m. biudžeto projekte numatytas įpareigojimas savivaldybėms teikti Finansų ministerijai prognozinę informaciją apie biudžetų vykdymą ir įsiskolinimus nebus pakankama priemonė siekiant užtikrinti savivaldybių biudžetų fiskalinę drausmę, nustatyti konkrečias priemones, kurių galėtų būti imamasi įvertinus pateiktą informaciją ir kurios užtikrintų fiskalinės drausmės laikymąsi.

VERTINIMO REZULTATAI

1. BIUDŽETO PROJEKTO ATITIKTIS TEISĖS AKTŲ REIKALAVIMAMS

1.1. Atitiktis reikalavimams dėl fiskalinės drausmės

Tikėtina, kad 2014 m. valdžios sektoriaus balanso rodiklio pagerėjimo užduotis (bent 1 proc. punktu BVP) bus įvykdyta, tačiau tai lems metodologiniai rodiklio apskaičiavimo pasikeitimai. Eliminavus šių pasikeitimų įtaką, prognozuojama, kad per 2014 m. valdžios sektoriaus rodiklis pablogės 0,5 proc. punkto BVP.

2015 m. Vyriausybė numato valdžios sektoriaus balanso rodiklio pagerėjimą bent 1 proc. punktu BVP, valdžios sektoriaus balanso rodiklį apskaičiavusi ne pagal jo skaičiavimo metodiką (neįtraukdama VĮ „Indėlių ir investicijų draudimo“ perklasifikavimo poveikio). Pagal šią metodiką apskaičiuotas 2014 m. valdžios sektoriaus deficitas sieks 1,3 proc. BVP, o 2015 m. – 1,2 proc. BVP. Vadovaujantis Fiskalinės drausmės įstatymu, esant mažesniai kaip 1 proc. punktui BVP valdžios sektoriaus balanso rodiklio pagerėjimui (nuo –1,3 iki –1,2 proc.), 2015 m. valstybės biudžeto asignavimų prieaugiui turėtų būti taikomas apribojimas, tačiau Vyriausybė 2015 m. biudžeto projekte suplanavo 4,8 proc. valstybės biudžeto asignavimų prieaugį.

Lietuvos fiskalinės drausmės sistema neturi reglamentuotų automatinių koregavimo mechanizmų, esant dideliui nuokrypiui nuo vidutinės trukmės tikslo arba jo koregavimo plano. Tai neatitinka Fiskalinės sutarties nuostatų.

Peržiūrėti vidutinio laikotarpio struktūrinio valdžios sektoriaus balanso tikslai – perteklinio valdžios sektoriaus siekis atidedamas iki 2017 m. Galima rizika, kad 2015 m. struktūrinio valdžios sektoriaus balanso rodiklio postūmis nesieks 0,5 proc. punkto BVP.

2014 m. valdžios sektoriaus balanso rodiklio apskaičiavimo metodologiniai pasikeitimai ir įsipareigojimai, susiję su pensijų kompensavimo išlaidomis, darė įtaką rodiklio dydžiui.

Pagal Fiskalinės drausmės įstatymą⁵ valdžios sektoriaus balanso rodiklis yra Lietuvos statistikos departamento arba Europos Sąjungos statistikos agentūros Eurostato skelbiamas valdžios sektoriaus deficitas (grynasis skolinimasis) arba perteklius (grynasis skolinimas). Jis skaičiuojamas kaip procentas nuo bendrojo vidaus produkto to meto kainomis.

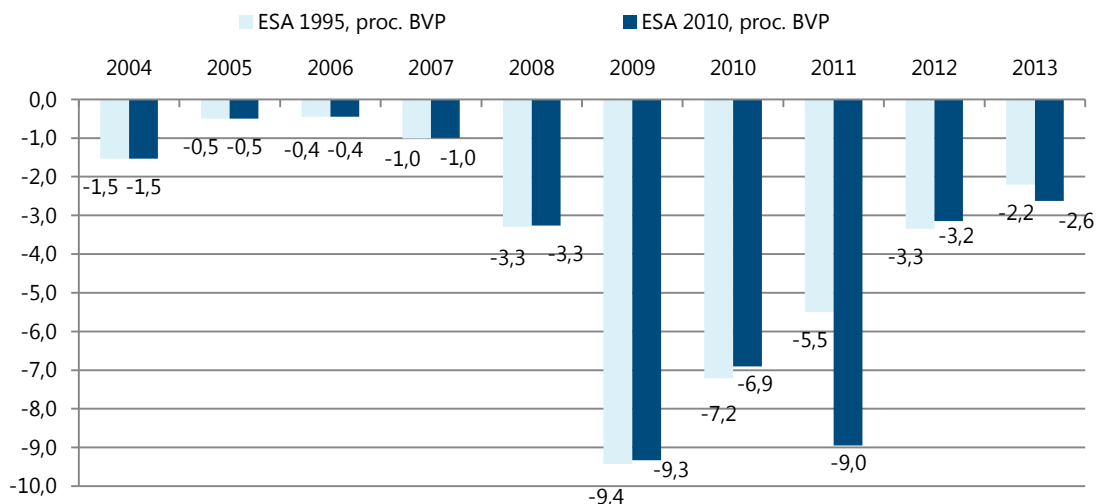
Valdžios sektoriaus balanso rodiklis apskaičiuojamas pagal Europos nacionalinių ir regioninių sąskaitų sistemos (toliau – Europos sąskaitų sistema) metodologines nuostatas. Lietuvos statistikos departamentas 2014 m. rugsėjo mėn. revizavo nacionalinių sąskaitų duomenis, nes iki tol galiojusi Europos sąskaitų sistema ESA 1995 buvo pakeista į ESA 2010⁶. Pasikeitusios Europos

⁵ Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas, 2007-11-08 Nr. X-1316, 2 str. 7 d.

⁶ 2013 m. gegužės 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas Nr. 549/2013 dėl Europos nacionalinių ir regioninių sąskaitų sistemos Europos Sąjungoje (OL 2013 L 174, p. 1).

sąskaitų sistemos ir revizijos metu įdiegtų metodologinių pasikeitimų įtaka⁷ valdžios sektoriaus balanso rodikliui pateikta 1 pav.

1 pav. Grynasis skolinimas (+) / grynasis skolinimasis (–) pagal ESA 1995 ir ESA 2010, proc. BVP



Šaltinis – parengta pagal Lietuvos statistikos departamento duomenis

Pažymėtina, kad į valdžios sektorių buvo perklasifikuoti⁸ keli subjektai: Lietuvos naftos produktų agentūra ir VĮ „Indėlių ir investicijų draudimas“, kurie anksčiau į valdžios sektoriaus balanso rodiklio apskaičiavimą nebuvo įtraukti. VĮ „Indėlių ir investicijų draudimas“ perklasifikavimas 2014 m. valdžios sektoriaus balanso rodiklį pagerina 1,3 proc. punkto BVP.

Pagal Europos sąskaitų sistemos apskaitos principus⁹, pajamos ir išlaidos apskaitomos kaupiamuoju principu. Seimas 2014 m. gegužės 15 d. priėmė Valstybinių socialinio draudimo senatvės ir netekto darbingumo (invalidumo) pensijų kompensavimo įstatymą¹⁰ (toliau – Kompensavimo įstatymas). Eurostatas, įvertinęs Kompensavimo įstatymą ir jo aiškinamąjį raštą, Lietuvos statistikos departamentui nurodė¹¹ į 2014 m. II ketv. Socialinės apsaugos fondų subsektoriaus¹² išlaidas įtraukti visus su pensijų kompensavimo išlaidomis susijusius įsipareigojimus, įvardytus Kompensavimo įstatymo aiškinamajame rašte, t. y. 855,7 mln. Lt (247,83 mln. Eur). Šis įtraukimas 2014 m. valdžios sektoriaus balanso rodiklį pablogina 0,7 proc. punkto BVP.

Dėl pirmiau išvardytų priežasčių 2014 m. valdžios sektoriaus balanso rodiklis bus 0,6 (1,3 +(-0,7)) proc. punkto BVP geresnis, nei numatyta Lietuvos konvergencijos 2014 m. programoje (1 lentelė).

⁷ http://osp.stat.gov.lt/documents/10180/1923147/OSP_NSS_+revizijos_rezult_0929.pdf.

⁸ Lietuvos statistikos departamentas, vykdydamas šių metų reviziją, į valdžios sektorių perklasifikavo VĮ „Gis-centras“ ir VĮ Žemės ūkio informacijos ir kaimo verslo centrą. Jų įtaka balanso rodikliui nereikšminga.

⁹ „Manual on Government Deficit and Debt“, 7 leidimas ISSN 2315-0815.

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-GQ-13-006/EN/KS-GQ-13-006-EN.PDF.

¹⁰ Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo senatvės ir netekto darbingumo (invalidumo) pensijų kompensavimo įstatymas, 2014-05-15 Nr. XII-886.

¹¹ Eurostato 2014-09-22 raštas Nr. ESTAT/D-2/EBC/LFO/RJ/mhd/D(2014)3346668 Lietuvos statistikos departamentui.

¹² S.1314 Socialinės apsaugos fondų subsektorius.

1 lentelė. Valdžios sektoriaus balanso rodiklio dinamika 2013–2017 m.

Rodikliai	2013	2014	2015	2016	2017
ESA 1995					
Lietuvos konvergencijos 2014 metų programa	-2,1	-1,9	-0,9	0,1	1,1
Įsipareigojimai, susiję su pensijų kompensavimo išlaidomis	–	-0,7	–	–	–
2015 m. biudžeto projektas	–	-2,6 ¹³	-1,4	–	–
ESA 2010					
2015 m. biudžeto projektas	-2,6	-1,3	-1,2	-0,5	0,2
VĮ „Indėlių ir investicijų draudimas“ perklasifikavimo poveikis	-0,5	1,3	0,2	–	–

Šaltinis – parengta pagal Lietuvos konvergencijos 2014 m. programą, Vyriausybės 2014-10-28 nutarimą Nr. 1178 ir Finansų ministerijos duomenis

Tikėtina, kad 2014 m. valdžios sektoriaus balanso rodiklio pagerėjimo užduotis bus įvykdyta, tačiau dėl metodologinių rodiklio apskaičiavimo pasikeitimų. 2014 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo 20 straipsnyje buvo nustatyta 2014 m. valdžios sektoriaus balanso rodiklio pagerėjimo užduotis: vidutinio laikotarpio kalendorinių metų valdžios sektoriaus balanso rodiklis, palyginti su praėjusių kalendorinių metų valdžios sektoriaus balanso rodikliu, turi pagerėti bent vienu procentiniu punktu BVP. Numatoma, kad 2014 m. valdžios sektoriaus deficitas bus lygus -1,3 (-2,6 – (-1,3)) proc. BVP: palyginti su 2013 m. bus 1,3 proc. punkto BVP mažesnis. Pažymėtina, kad tokį pagerėjimą lems metodologiniai rodiklio apskaičiavimo pasikeitimai (1 lentelė). Eliminavus jų įtaką, prognozuojama, kad per 2014 m. valdžios sektoriaus balanso rodiklis pablogės 0,5 (-2,1 – (-2,6)) proc. punkto BVP.

2015 m. biudžeto projektas sudarytas nesilaikant valstybės biudžeto asignavimų metinio prieaugio apribojimo taisyklės, nustatytos Fiskalinės drausmės įstatyme. Vadovaujantis Biudžeto sandaros įstatymu¹⁴, biudžeto projekte kartu su kitais rodikliais turi būti nustatoma valdžios sektoriaus balanso rodiklio kasmetinio pagerėjimo vidutinio laikotarpio užduotis. 2015 m. biudžeto projekte ji suformuota taip:

20 straipsnis. Valdžios sektoriaus balanso rodiklio kasmetinio pagerėjimo užduotis

Šiuo įstatymu suformuojamas 2015 m. valdžios sektoriaus balanso rodiklis, kuris, lyginant su numatomu 2014 m. valdžios sektoriaus balansu, pagerėja bent 1 proc. punktu BVP (be pinigų srautų, susijusių su finansiniu sektoriumi) ir kuris užtikrina struktūrinio valdžios sektoriaus deficito sumažinimą 0,5 proc. punkto BVP.

Vyriausybė numato, jog 2014 m. valdžios sektoriaus deficitas sieks 1,3 proc. BVP, o 2015 m. – 1,2 proc. BVP (2 lentelė).

2 lentelė. Planuojamas valdžios sektoriaus balanso rodiklio pagerėjimas

Eil. Nr.	Balanso rodiklis, proc. BVP	2014 m. numatomas	2015 m. prognozė	Pagerėjimas
I.	Valdžios sektorius S.13 Grynasis skolinimas (+) / grynasis skolinimasis (-) ESA 2010	-1,3	-1,2	0,1
<i>I.1.</i>	<i>Centrinės valdžios subsektorius S.1311</i>	<i>0,3</i>	<i>-0,5</i>	<i>-0,8</i>
<i>I.1.1.</i>	<i>Valstybės biudžeto balansas</i>	<i>-0,9</i>	<i>-0,7</i>	<i>0,2</i>
<i>I.1.2.</i>	<i>Nebiudžetinių fondų balansas</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,1</i>
<i>I.1.3.</i>	<i>VĮ Indėlių ir investicijų draudimas</i>	<i>1,3</i>	<i>0,2</i>	<i>-1,1</i>
<i>I.2</i>	<i>Vietinės valdžios subsektorius S.1313</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,2</i>	<i>-0,1</i>

¹³ Remiantis Finansų ministerijos atliekamos valdžios sektoriaus balanso rodiklio ketvirtinės stebėsenos rezultatais, numatomas 2014 m. valdžios sektoriaus deficitas sieks 2,6 proc. BVP pagal ESA 95 ir 1,3 proc. BVP pagal ESA 2010.

¹⁴ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990-07-30 Nr. I-430, 18 str. 2 d. ir 38 str.

I.3	<i>Socialinės apsaugos fondų subsektorius S.1314</i>	-1,5	-0,4	1,1
I.3.1	<i>Sodros balansas</i>	-1,5	-0,5	1
I.3.1.a	<i>iš jų dėl pensijų kompensavimo:</i>	-0,7	–	–
I.3.2	<i>PSDF balansas</i>	0,0	0,0	0

Šaltinis – parengta pagal Finansų ministerijos duomenis

Kadangi planuojamas valdžios sektoriaus balanso rodiklio pagerėjimas sudaro tik 0,1 proc. punkto BVP, vadovaujantis Fiskalinės drausmės įstatymo 3 str. 2 dalimi¹⁵, 2015 m. valstybės biudžeto asignavimų prieaugiui turėjo būti taikomas apribojimas – asignavimai, palyginti su 2014 m. planu, neturėjo augti (skaičiavimai pateikti 2 priede). Tačiau 2015 m. biudžeto projekte suplanuotas 4,8 proc. asignavimų prieaugis. Vyriausybė nustatydama kasmetinio pagerėjimo užduotį eliminuoja 2014 m. valdžios sektoriaus balansui lemiamą įtaką darantį veiksnį – VĮ „Indėlių ir investicijų draudimas“ perklasifikavimo poveikį. T. y. bus laikoma, kad 2014 m. valdžios sektoriaus deficitas bus 2,6 proc. BVP, 2015 m. – 1,4 proc. BVP. Tokiu būdu numatoma įvykdyti 2015 m. valdžios sektoriaus balanso rodiklio kasmetinio pagerėjimo užduotį.

Finansų ministerijos aiškinimas

Skaičiuojant struktūrinio valdžios sektoriaus balanso postūmį, reglamentuotą ES Stabilumo ir augimo paktu, VĮ „Indėlių ir investicijų draudimas“ įskaičiuojamas 2014 ir 2015 m. taip, kaip numatyta šio rodiklio skaičiavimo metodikoje (pagal Europos Komisiją). 2015 m. Lietuva tampa Euro zonos nare. Euro zonos šalims svarbiausias fiskaliniai kriterijai yra struktūrinio valdžios sektoriaus balanso rodiklio dydis, kitaip – vidutinės trukmės tikslas, arba atitinkamas postūmis siekiant vidutinės trukmės tikslo. Šis fiskalinis rodiklis yra svarbiausias pagal Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinį įstatymą. Reikalaujamas postūmis (0,5 proc. BVP) siekiant vidutinės trukmės tikslo 2015 m. bus pasiektas. Nuostata dėl VĮ „Indėlių ir investicijų draudimas“ poveikio eliminavimo 2015 m. (t.y. tik vieneriems metams) vertinant metinio biudžeto balanso pagerėjimą (1 p.p. BVP) vienos iš fiskalinių taisyklių (metinio biudžeto balanso) kontekste reglamentuota dėl racionalios priežasties, kad fiskalinė politika ir prisiimtų įsipareigojimų (išlaidų gynybai didinimo ir kitų socialinių įsipareigojimų) įgyvendinimas be neigiamų pasekmių trapiam ekonomikos augimui negali taip staiga prisitaikyti prie ženklaus statistinio pokyčio. Dėl to 2015 m. biudžeto rodiklių įstatymo projekto 20 straipsnyje yra reglamentuota atitinkama metodinė nuostata.

Peržiūrėti vidutinio laikotarpio struktūrinio valdžios sektoriaus balanso tikslai – perteklinio valdžios sektoriaus siekis atidedamas iki 2017 m. Galima rizika, kad 2015 m. struktūrinio valdžios sektoriaus balanso rodiklio postūmis nesieks 0,5 proc. punkto BVP.

Struktūrinis valdžios sektoriaus balanso rodiklis¹⁶ – pagal ekonominį ciklą patikslintas valdžios sektoriaus balanso rodiklis: koks būtų valdžios sektoriaus pajamų ir išlaidų skirtumas, jei faktinis BVP būtų lygus potencialiam, kai netaikytos laikinojo poveikio priemonės. Šios priemonės – su ekonomikos cikliniais svyravimais nesusiję veiksniai, kurie paveikia biudžeto rodiklius tik nurodytu laikotarpiu, sumažindami (ar padidindami) valdžios sektoriaus balanso rodiklį arba valstybės skolą (vienkartinis poveikis) arba pagerindami (ar pablogindami) biudžeto būklę biudžeto būklės ateityje sąskaita. 3 lentelėje pateikiamas struktūrinio valdžios sektoriaus balanso rodiklio palyginimas 2014–2017 m. laikotarpiu.

¹⁵ Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas, 2007-11-08 Nr. X-1316.

¹⁶ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo 2 str. 19 d.

3 lentelė. Vidutinio laikotarpio struktūrinio valdžios sektoriaus balanso rodiklio palyginimas

Rodiklio šaltinis	proc. BVP			
	2014 m. numatoma	2015 m. prognozė	2016 m. prognozė	2017 m. prognozė
Konvergencijos programa	-1,2	-0,6	0,2	0,9
2015 m. biudžeto projektas	-1,7	-1,2	-0,5	0,2
Europos Komisija	-1,8	-1,6	-1,1	-

Šaltinis – Stabilumo ir augimo paktas, Lietuvos konvergencijos 2014 m. programa, Vyriausybės 2014-10-28 nutarimas Nr. 1178, Europos Komisijos duomenys¹⁷

Atkreiptinas dėmesys, kad Vyriausybė nutarime¹⁸, teikiamame Seimui su 2015 m. biudžeto projektu, tikslą vidutiniu laikotarpiu pasiekti perteklinį valdžios sektoriaus balansą perkelia iš 2016 į 2017 metus.

Pagal Stabilumo ir augimo paktą¹⁹ VKM 2²⁰ dalyvaujančių valstybių narių atveju Taryba ir Komisija nagrinėja, ar atitinkamos valstybės narės struktūrinis valdžios sektoriaus balansas kasmet tinkamai pagerėja. Postūmio etalonu nustatytas 0,5 proc. BVP pagerėjimo rodiklis, būtinai valstybės narės vidutinės trukmės biudžeto tikslui pasiekti. 4 lentelėje pateikiami struktūrinio valdžios sektoriaus balanso rodiklio postūmiai 2014–2017 m.

4 lentelė. Vidutinio laikotarpio struktūrinio valdžios sektoriaus balanso rodiklio postūmiai

Rodiklio šaltinis	proc. BVP			
	2014 m. numatoma	2015 m. prognozė	2016 m. prognozė	2017 m. prognozė
Stabilumo ir augimo paktas	0,5	0,5	0,5	0,5
Konvergencijos programa	0,5	0,6	0,8	0,7
2015 m. biudžeto projektas	-	0,5	0,6	0,7
Europos Komisija	0,4	0,2	0,5	-

Šaltinis – Stabilumo ir augimo paktas, Lietuvos konvergencijos 2014 m. programa, Vyriausybės 2014-10-28 nutarimas Nr. 1178, Europos Komisijos duomenys.

Vyriausybės nutarime²¹ nustatyta, kad <...> parengtuose 2015 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekte ir Valstybinio socialinio draudimo fondo 2015 m. rodiklių patvirtinimo įstatymo bei 2015 m. privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto rodiklių patvirtinimo įstatymo projektuose nustatoma, kad 2015 m. valdžios sektoriaus struktūrinis balansas pagerės 0,5 proc. BVP ir nebus viršytas išlaidų kriterijus, apskaičiuotas laikantis Stabilumo ir augimo pakto reikalavimų <...>. Struktūrinio valdžios sektoriaus balanso rodiklio postūmis 2015 m. pateikiamas 5 lentelėje:

¹⁷ European Economic Forecast, Autumn 2014.

¹⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014-10-28 nutarimas Nr. 1178 „Dėl išvados dėl Lietuvos Respublikos 2015 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto atitikties Europos Sąjungos Tarybos rekomendacijai“, 4 p.

¹⁹ Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo (OL L 209, 1997 8 2, p. 1), 9 str.

²⁰ Antrasis valiutų kurso mechanizmas, https://www.lb.lt/vkm_ii.

²¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014-10-28 nutarimo Nr. 1178 „Dėl išvados dėl Lietuvos Respublikos 2015 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto atitikties Europos Sąjungos Tarybos rekomendacijai“ 3 p.

5 lentelė. Struktūrinio valdžios sektoriaus balanso rodiklio postūmis

Eil. Nr.	Rodiklis, proc. BVP, jeigu nenurodyta kitaip	2014	2015
1.	Valdžios sektoriaus balanso rodiklis, ESA 2010	-1,3	-1,2
2.	Biudžeto balanso cikliško dedamoji (komponentė) ²²	-0,1	-0,1
3.	Vienartinės gautos pajamos iš bankroto procesų	1,4	0,4
4.	Vienartinės išlaidos draudžiamiesiems įvykiams ir teismams iš Indėlių draudimo fondo	-0,2	-0,2
5.	Vienartinės išlaidos pensijų kompensavimui	-0,7	0
6.	Prognozuojamas struktūrinis valdžios sektoriaus balanso rodiklis (1–2–3–4–5)	-1,7	-1,2
7.	Struktūrinio valdžios sektoriaus balanso rodiklio postūmis, proc. punktais BVP		0,5

Šaltinis – Finansų ministerija

Pažymėtina, kad 2015 m. biudžeto projektu formuojami struktūrinio valdžios sektoriaus balanso vidutinio laikotarpio postūmiai skiriasi nuo Lietuvos konvergencijos 2014 m. programos ir Europos Komisijos prognozuojamų rodiklių (4 lentelė). Europos Komisija prognozuoja, kad struktūrinis valdžios sektoriaus balanso rodiklio postūmis 2015 m. sudarys 0,2 proc. BVP, o tai neatitiks Stabilumo ir augimo pakto reikalavimų.

Finansų ministerijos aiškinimas

Dėl kintančios geopolitinės ir saugumo padėties Europoje kyla poreikis užtikrinti nacionalinį saugumą, o dėl augančio išorinės aplinkos neapibrėžtumo – atlikti viešųjų finansų konsolidaciją pagal biudžeto strategiją, kuri ekonominiam augimui palankesnė. Numatomas valdžios sektoriaus balansas 2015 m. – 1,2 procento BVP deficitas, 2016 m. – 0,5 proc. BVP deficitas ir 2017 m. – 0,2 proc. BVP perteklius užtikrina valdžios sektoriaus finansų tvarumą vidutinės trukmės laikotarpiu. Svarbu yra tai, kad vidutinės trukmės tikslas – ne didesnis kaip 1 proc. BVP struktūrinis valdžios sektoriaus deficitas – įtvirtintas Lietuvos konvergencijos 2014 m. programoje, nesikeičia ir toks toliau išlieka. Siekiant vidutinio laikotarpio tikslo ir laikantis Stabilumo ir augimo pakto reikalavimų, 2015 m. struktūrinis valdžios sektoriaus deficitas sumažės 0,5 proc. punkto BVP. Siekiant perteklinio valdžios sektoriaus balanso 2017 m., valdžios sektoriaus struktūrinio balanso rodiklio postūmiai 2016 ir 2017 m. sudarys ne mažiau, kaip po 0,5 proc. punkto BVP.

Atsižvelgiant į Valstybės kontrolės išvadą dėl mokesčių pajamų optimistinių prognozių (2.3 poskyris) galima rizika, kad struktūrinis valdžios sektoriaus balanso rodiklio postūmis nesieks 0,5 proc. BVP, kaip yra numatyta formuojant 2015 m. biudžeto projektą.

Pažymėtina, kad Lietuvos fiskalinės drausmės sistema neturi reglamentuotų automatinio koregavimo mechanizmų, esant dideliame nuokrypiui nuo vidutinės trukmės tikslo arba jo koregavimo plano. Vienas esminių Sutarties dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos ekonominėje ir pinigų sąjungoje²³ (toliau – Fiskalinė sutartis) principų yra automatinio koregavimo mechanizmų įtvirtinimas fiskalinės drausmės taisyklėse, priimančioms ir nuolatinio pobūdžio nuostatas. Siekiant sutvirtinti Lietuvos fiskalinę drausmę, būtina fiskalinės drausmės sistemą papildyti automatiniais koregavimo mechanizmais.

²² Pagal Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo 19 str. 2 d. 5 p. rengiant projektą vadovaujamasi Europos Komisijos paskelbtais naujausiais duomenimis apie Lietuvos Respublikos produkcijos atotrūkį nuo potencialo ir biudžeto balanso cikliško dedamoją (komponentę).

²³ http://www.european-council.europa.eu/media/639179/12_-_tscg.lt.12.pdf.

1.2. Atitiktis Biudžeto sandaros įstatymo reikalavimams

2014 m. įsigaliojo Biudžeto sandaros įstatymo pakeitimas, pagal kurį ne tik surenkami mokesčiai, privalomos įmokos, rinkliavos, bet ir valstybės vardu pasiskolintos lėšos turi būti perskirstomi tik per valstybės biudžetą ir savivaldybių biudžetus bei valstybės išteklių fondus. Vyriausybė, sudarydama 2015 m. biudžeto projektą, neįvertino šios nuostatos ir to, kad valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų pajamas sudaro visos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sukaupiamos lėšos, nes skolinčių lėšų nenurodė pajamose ir išlaidose. Tai lems Biudžeto sandaros įstatymo, draudžiančio daryti išlaidas iš skolinčių lėšų, pažeidimą vykdant 2015 m. biudžetą.

2015 m. biudžeto projekto aiškinamasis raštas ir jį lydintieji dokumentai nepakankamai išsamūs, juose pateikta ne visa informacija, kuri turi būti atskleista remiantis Biudžeto sandaros įstatymo 19 straipsnio reikalavimais.

ES Taryba, įvertinusi 2014 m. Lietuvos nacionalinę reformų programą ir Lietuvos konvergencijos 2014 m. programą, Lietuvai pateikė šešias rekomendacijas. Vadovaudamasi Biudžeto sandaros įstatymu, Vyriausybė pateikė išvadą dėl tikslingumo įgyvendinti ES Tarybos rekomendaciją dėl Konvergencijos programos. Atsižvelgiant į minėtų programų sąsają, tikslinga Vyriausybės išvadoje pateikti priemonės dėl visų ES Tarybos rekomendacijų įgyvendinimo, atitinkamai patikslinus Biudžeto sandaros įstatymą.

Biudžeto sandaros įstatymas reglamentuoja atitinkamų metų biudžeto projekto rengimą. Nuo 2014 m. įsigaliojo BSĮ 3 str. 2 dalies nuostata²⁴, 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, Privatizavimo fondą, Rezervinį (stabilizavimo) fondą, Valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondą, Garantinį fondą, savivaldybių privatizavimo fondus. Pažymėtina, kad to paties įstatymo 13 str. 1 dalyje išsamus ir baigtinis valstybės biudžeto pajamų rūšių sąrašas nepateiktas, o, vadovaujantis 9 straipsniu suteiktu įgaliojimu, Finansų ministerijos nustatytoje biudžeto pajamų ekonominėje klasifikacijoje yra numatytos skolinimosi pajamos²⁵. Tai reiškia, kad formuojant valstybės biudžetą prie valstybės pajamų turi būti priskiriamos valstybės vardu pasiskolintos lėšos, o į valstybės biudžeto asignavimus turi būti įtrauktos lėšos, skirtos grąžinti skolą valstybės vardu.

Atkreipiame dėmesį, kad 2015 m. biudžeto projekto 1 straipsniu patvirtinti valstybės biudžeto pajamos ir asignavimai yra be planuojamų valstybės vardu pasiskolintų lėšų. Pastarosios lėšos ir jų panaudojimas yra numatomi 2015 m. Vyriausybės skolinimosi programoje (plačiau 2.6 poskyryje).

²⁴ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo pakeitimo įstatymas, 2012-10-16 Nr. XI-2274.

²⁵ Lietuvos Respublikos finansų ministro 2003-07-03 įsakymu Nr. 1K-184 patvirtintos Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos I dalyje pateikiamos Valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ekonominės klasifikacijos 4 p. Sandoriai dėl materialiojo ir nematerialiojo turto bei finansinių įsipareigojimų prisiėmimas 4.3. p. numatytos Finansinių įsipareigojimų prisiėmimo (skolinimasis) pajamos.

Finansų ministerijos aiškinimas

Sutinkame dėl poreikio tobulinti Biudžeto sandaros įstatymą. Atkreipiame dėmesį, kad Valstybės kontrolės vertinimas, kad į valstybės biudžeto pajamas reikėtų įtraukti per metus planuojamas valstybės vardu pasiskolinti lėšas, į valstybės išlaidas – per metus planuojamas grąžinti pasiskolintas lėšas, yra ekonomiškai nepagrįstas ir gali turėti neigiamos įtakos valdžios finansų statistikai. Formuojant valstybės biudžetą prie valstybės biudžeto pajamų negali būti priskiriamos valstybės vardu pasiskolintos lėšos ir į valstybės biudžeto asignavimus įtrauktos lėšos, skirtos skolos valstybės vardu grąžinimams, nes pagal Biudžeto sandaros įstatymo 13 str. 1 dalį valstybės vardu pasiskolintos lėšos nėra apibrėžiamos kaip valstybės biudžeto pajamos, be to, tai iškreiptų valstybės biudžeto išlaidų ir pajamų balansą, nes valstybės biudžetas rengiamas grynujų pinigų principu. Finansų ministerija, siekdama aiškumo ir vienodo BSI nuostatų traktavimo, inicijuos Biudžeto sandaros įstatymo pakeitimą.

Sudarant 2015 m. biudžeto projektą, dalį išlaidų, kurios iš esmės atitinka valstybės biudžeto asignavimus ir sudarant biudžetą turi būti planuojamos atitinkamose programose, numatyta apmokėti iš valstybės vardu pasiskolintų, tačiau valstybės biudžeto asignavimuose nenumatytų, lėšų. Tai daro tiesioginę įtaką biudžeto skaidrumui. 2015 m. biudžeto projekto 12 str. 3 d. 1 punkte nustatyta Finansų ministerijos teisė skolintis valstybės vardu, esant poreikiui ir laikantis Vyriausybės grynojo skolinių įsipareigojimų pokyčio limito su valstybės skola susijusioms išlaidoms apmokėti; su priemonių, finansuojamų iš ES ir kitos tarptautinės finansinės paramos ir bendrojo finansavimo lėšų, įgyvendinimu susijusioms išlaidoms apmokėti; nenumatytoms įmokoms į ES biudžetą; tiesioginėms išmokoms Lietuvos žemės ūkio veiklos subjektams mokėti; Lietuvos Respublikos įnašui į Europos stabilumo mechanizmo fondą sumokėti; valstybės perskolinamai paskolai UAB „Būsto paskolų draudimas“ suteikti ir (ar) jos įstatiniam kapitalui didinti; išlaidoms, susijusioms su atstovavimu Lietuvos Respublikai (Vyriausybei) užsienio ginčų sprendimo institucijose, įskaitant, bet neapsiribojant, teisinių išvadų dėl jų sprendimų apskundimo parengimu, teisinių išvadų dėl sprendimų apskundimo gavimu ir atstovavimu Lietuvos Respublikai (Vyriausybei) atliekant kitus veiksmus, susijusius su Lietuvos Respublikos (Vyriausybės) interesų gynimu, apmokėti; turtinei ir neturtinei žalai, priteistai iš Lietuvos valstybės vykdam ar arbitražų ar teismų sprendimus, atlyginti.

Planuojant 2015 m. skolinimosi poreikį numatyta iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų apmokėti įmoką į Europos stabilumo mechanizmo fondą (224 mln. Lt (65 mln. Eur)), suteikti iki 10 mln. Lt (2,9 mln. Eur) paskolą UAB „Būsto paskolų draudimas“. Kitos išvardytos galimos išlaidos neapibrėžtos.

Finansų ministerijos aiškinimas

Biudžeto rodiklių įstatymo projekte 12 str. 3 d. 1 p. suteikta teisė Finansų ministerijai skolintis ir finansuoti tame straipsnyje nurodytas reikmes, nes, rengiant ateinančių metų biudžeto projektą, tame punkte nurodytų išlaidų konkretūs poreikiai nėra apibrėžti dėl nepriimtų atitinkamų įvairiuose valdymo lygiuose sprendimų (nežinomos konkrečios asignavimų sumos, kurios turėtų būti numatytos biudžete, projekto rengimo metu) arba tėra tik hipotetiniai įsipareigojimai, kurie per metus gali būti ir nerealizuoti, ir pan. Todėl numatoma teisinė galimybė skolintis, pašalinant prognozuojamo deficito didėjimo riziką, nes papildomų poreikių finansavimas bus realizuotas tik tada, jei įgyvendinamos įstatymu nustatytos sąlygos, t. y. laikantis grynojo skolinių įsipareigojimų pokyčio limito (t. y. nedidinant planuojamų skolos rodiklių).

Pažymėtina, kad Vyriausybės grynojo skolinių įsipareigojimų pokyčio limitas nustato skolinimosi maksimalų apribojimą, bet nepašalina deficito didėjimo rizikos, nes limitas planuojamas atsargiai, įvertinus ir mažai tikėtinas rizikas (plačiau 2.6 poskyryje). Ankstesnių metų tendencijos

rodo, kad, mažiausiai tikėtinoms rizikoms nepasitvirtinus, susidaro galimybė papildomai skolintis minėtoms asignavimuose nenumatytoms išlaidoms. **Visos numatomos biudžeto išlaidos turi būti suplanuotos valstybės biudžeto asignavimuose.** Į tai ne kartą atkreipė dėmesį Valstybės kontrolė. Praktika rodo, kad iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų apmokėtos išlaidos, nesilaikant BSĮ 3 straipsnio, neperskirstamos per valstybės asignavimus:

Iš Valstybės kontrolės išvados dėl 2013 m. valstybės finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių ir valstybės biudžeto vykdymo vertinimo²⁶:

Per 2013 m. Finansų ministerija iš skolintų lėšų apmokėjo 45,8 mln. Lt valstybės biudžeto išlaidų, kurios nebuvo perskirstytos per valstybės biudžetą, – šios išlaidos nebuvo suplanuotos ir patvirtintos 2013 m. rodiklių įstatyme, o biudžeto vykdymo ataskaitose neįskaitytos į panaudotus asignavimus:

- 30 mln. Lt piniginiu įnašu Vyriausybės sprendimu²⁷ padidintas UAB „Būsto paskolų draudimas“ įstatinis kapitalas;
- 15 mln. Lt pagal Energetikos ministerijos pateiktas paraiškas apmokėtos teisinių paslaugų ir arbitražo procedūrų išlaidos;
- 0,76 mln. Lt apmokėtos išlaidos, susijusios su Finansų ministerijos atstovavimu²⁸ užsienio ginčų sprendimo institucijose AB „Snoras“ byloje.

2015 m. biudžeto projekto aiškinamasis raštas ir jį lydintieji dokumentai yra nepakankamai išsamūs, juose pateikta ne visa informacija, kuri turi būti atskleista remiantis Biudžeto sandaros įstatymo 19 straipsnio reikalavimais. Prie 2015 m. biudžeto projekto Vyriausybė teikia aiškinamąjį raštą ir papildomą medžiagą, kurią sudaro: 2015 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų apžvalga, 2015 m. Vyriausybės skolinimosi programa, Valstybės investicijų 2015–2017 m. programos projektas ir Informacija apie tęstinius investicijų projektus, kuriems 2015 m. nesiūloma skirti lėšų. Nesilaikant BSĮ 19 str. 1 dalies aiškinamajame rašte nepateikta:

- informacija apie visų pagrindinių valdžios sektoriaus išlaidų ir pajamų straipsnių projekcijas, patikslinant centrinės valdžios ir socialinės apsaugos lygio dalis, apimančias biudžetinius metus ir trejų būsimųjų metų laikotarpį, ir grindžiamas prielaida, kad ekonomikos politika nesikeis;
- numatytos vidutinės trukmės ekonomikos politikos, darančios poveikį valdžios sektoriaus finansams, išskaidytiems pagal pagrindinius pajamų ir išlaidų straipsnius, apibūdinimas parodant, kaip užtikrinamas valdžios sektoriaus balanso rodiklio koregavimas siekiant vidutinės trukmės biudžeto tikslų, palyginti su projekcijomis, grindžiamomis prielaida, kad ekonomikos politika nesikeis;
- išsami informacija apie mokesčių išlaidų poveikį pajamoms (plačiau 2.3 poskyryje);
- išaiškinimas, kaip nauji ekonomikos politikos prioritetai atspindi pokyčiuose, kai nukrypstama nuo Seimo patvirtintų pagrindinių trejų biudžetinių metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių (plačiau 2.2 poskyryje).

Vadovaujantis BSĮ 11 str. 1 dalimi, informacija apie biudžeto sudarymą turi būti aiški ir vieša. 2015 m. biudžeto projekto apžvalgoje pateikiama informacija apie asignavimus, detaliai aprašoma kiekvienam ministrui pavesta valdymo sritis. Apžvalga, Valstybės kontrolės nuomone,

²⁶ Valstybinio audito ataskaita, 2014-09-30 Nr. FA-P-60-13-51.

²⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2013-02-06 nutarimas Nr. 119 „Dėl valstybės turto investavimo ir uždarosios akcinės bendrovės „Būsto paskolų draudimas“ įstatinio kapitalo didinimo“.

²⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012-06-13 nutarimas Nr. 698 „Dėl įgaliojimų suteikimo atstovauti Lietuvos Respublikos Vyriausybei (valstybei) užsienio ginčų sprendimo institucijose“.

yra neinformatyvi. Asignavimų augimas 2015 m. pateikiamas vien absoliučiais dydžiais, nėra pateikiami santykiniai dydžiai, tik konstatuojama, kad tam tikra suma asignavimai didėja arba mažėja, nenurodyta, dėl kokių priežasčių keičiasi apimtys. Pateikiama informacija yra nenuosekli, trūksta duomenų apie asignavimus, skirtus Finansų ministrui pavestai valdymo sričiai. Nė vienoje lentelėje, pateiktoje su 2015 m. biudžeto projektu, nėra informacijos, kiek procentų asignavimai 2015 m. yra didesni ar mažesni, palyginti su 2014 m.

Analizuojant kitų ES valstybių narių kartu su biudžeto projektais teikiamus dokumentus ir lyginant juos su Seimui teikiamais dokumentais, pažymėtina, kad ten teikiama išsami, plati ir naudinga analizė. Pavyzdžiu galėtų būti Estijos ir Austrijos finansų ministerijų parengti 2015 m. biudžeto projektus lydintys dokumentai.

Pavyzdžiai

Estijos 2015 m. biudžeto aiškinamasis memorandumas²⁹ apima ne tik išsamią valdžios sektoriaus pajamų ir išlaidų analizę, pateikiant kelių metų duomenis, juos palyginant absoliučiais ir santykiniais dydžiais, bet ir analitinę informaciją apie kiekvieną asignavimų valdytoją, skiriamų asignavimų dinamiką per kelis ataskaitinius metus. Memorandume taip pat pateikiamas pagrindinių Estijos valdžios sektoriaus rodiklių palyginimas su kitomis ES valstybėmis narėmis.

Austrijos biudžeto ataskaitoje³⁰ pateikiama ekonominės raidos analizė, biudžeto politikos prioritetai, išsamiai analizuojamos visos politikos sritys, kurioms skiriamas finansavimas, pateikiamas paaiškinimas dėl ES ekonominės valdysenos ir kita aktuali informacija.

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, ir į užsienio šalių gerąją praktiką, Vyriausybei siūloma peržiūrėti Seimui su tam tikrų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektu teikiamų dokumentų turinį, apimtį ir suprantamumą (tikslingumą).

ES Taryba, įvertinusi 2014 m. Lietuvos nacionalinę reformų programą ir Lietuvos konvergencijos 2014 m. programą pateikė šešias rekomendacijas Lietuvai. Vyriausybė pateikė išvadą dėl tikslingumo įgyvendinti ES Tarybos pateiktą rekomendaciją dėl Lietuvos konvergencijos programos – rekomendaciją tikslinga įgyvendinti iš dalies. Pagal BSĮ 17 str. 4 dalį 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 str. 2 ir 3 dalis – pateikti informaciją apie tikslingumą įgyvendinti ES Tarybos rekomendacijas ir Vyriausybės siūlomas priemones ES Tarybos rekomendacijoms iš dalies arba visiškai įgyvendinti ir kitą, su formuojamais rodikliais susijusią, informaciją.

Vyriausybė, laikydamasi BSĮ 19 str. 2 dalies nuostatų, turi pateikti išvadą Seimui ne vėliau kaip per 10 darbo dienų po biudžeto projekto pateikimo, išvadą dėl 2015 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto atitikties ES Tarybos rekomendacijai³¹ (toliau – Vyriausybės išvada) patvirtino 2014 m. spalio 28 d. ir pateikė Seimui.

²⁹ <http://www.fin.ee/riigieelarve-2015>.

³⁰ https://www.bmf.gv.at/budget/das-budget/Budgetbericht_2014_2015.pdf?4jwmo9.

³¹ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014-10-28 nutarimas Nr. 1178 „Dėl Išvados dėl Lietuvos Respublikos 2015 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto atitikties Europos Sąjungos Tarybos rekomendacijai“.

Atkreiptinas dėmesys, kad toks informacijos, susijusios su atitinkamų metų biudžeto projektu, pateikimo būdas yra neefektyvus, neracionalus ir nepagrįstas, todėl siūlome visą su biudžeto projektu susijusią informaciją teikti vienu metu ir atitinkamai pakoreguoti Biudžeto sandaros įstatymą.

Europos Komisija Lietuvos Konvergencijos 2014 m. programą vertino kartu su Lietuvos nacionaline reformų programa. Atsižvelgdama į programų sąsają, ji vertinimą pateikė viename dokumente. 2014 m. liepos 8 d. ES Tarybos rekomendacija „Dėl 2014 m. Lietuvos nacionalinės reformų programos su Tarybos nuomone dėl Lietuvos 2014 m. konvergencijos programos“ apima rekomendacijas dėl abiejų dokumentų. Vyriausybė pateikė išvadą dėl vienos iš šešių ES Tarybos pateiktų rekomendacijų įgyvendinimo tikslingumo, remdamasi tuo, kad ES Taryba pateikė nuomonę dėl Konvergencijos programos visų pirma pirmoje rekomendacijoje. Vyriausybė pažymi, kad rekomendaciją tikslinga įgyvendinti iš dalies, atsižvelgiant į geopolitinę situaciją (dėl rekomendacijų 2014 m.) ir Lietuvos ekonomikos padėtį (dėl rekomendacijų 2015 ir vėlesniems metams). Valstybės kontrolės vertinimas dėl Vyriausybės išvadoje esančių priemonių pateiktas šios Išvados atitinkamuose skyriuose. Vyriausybės išvadoje nėra pateikta informacija dėl kitų penkių Tarybos rekomendacijų.

Kadangi ES Taryba pateikė rekomendacijas dėl abiejų programų ir Lietuvos konvergencijos 2014 m. programos VIII skyrius apima abiejų programų suderinimo įvertinimą, Valstybės kontrolė laikosi nuomonės, kad ir Vyriausybės išvadoje Seimui turėtų būti pateikta informacija apie visų Tarybos rekomendacijų įgyvendinimą. Todėl siūlome Vyriausybei peržiūrėti Biudžeto sandaros įstatymo 17 str. 4 dalies ir 19 str. 2 dalies nuostatas ir, teikiant Vyriausybės išvadą Seimui dėl naujausių Tarybos rekomendacijų, ateityje apimti abu dokumentus.

2. BIUDŽETO PROJEKTO RODIKLIAI IR NUOSTATOS

2.1. Ekonominės raidos scenarijus, pagal kurį parengtas biudžeto projektas

Realaus BVP prieaugio projekcijos neišsiskiria iš kitų institucijų prognozuojamos ekonomikos raidos, tačiau 2015 m. BVP defliatorius prognozuojamas optimistiškiau, tai lemia ypač aukštą 2015 m. BVP veikusiomis kainomis lygio projekciją, todėl tikėtina, kad, defliatoriaus projekcijai nepasitvirtinus, Finansų ministerijos prognozuojamas 2015 m. valdžios sektoriaus deficitas būtų didesnis dėl vadinamojo vardiklio efekto. Teigtina, kad BVP defliatoriaus, nominalaus BVP ir jo komponentų prieaugis turėtų būti prognozuojamas atsargiau, nes tai turi tiesioginę įtaką mokestinių pajamų ir valdžios sektoriaus balanso rodiklio projekcijoms.

Valstybės kontrolės nuomone, biudžeto projektas turėtų būti rengiamas taikant atsargesnį ekonominės raidos scenarijų, o, rizikoms nepasitvirtinus ir gavus viršplaninių pajamų, galima būtų jas skirti deficitui mažinti.

Realaus BVP prieaugio (grandine susietos apimties) projekcijos panašios kaip ir kitų institucijų. Už ekonominės raidos scenarijaus, kurio pagrindu sudaromas 2015 m. biudžeto projektas, rengimą atsakinga Finansų ministerija. 2015 m. biudžeto projektas rengiamas pagal 2014 m. rugsėjo mėn. Finansų ministerijos paskelbtą patikslintą ekonominės raidos scenarijų, kuriame 2014 m. planuojamas 2,9 proc. realaus BVP augimas, o 2015 m. realaus BVP augimo projekcija sudaro 3,4 proc. Dera pažymėti, kad Lietuvos statistikos departamentui paskelbus 2014 m. III ketv. BVP pirmąjį įvertį, 2014 m. I–III ketv. BVP realus augimas, palyginti su 2013 m. BVP, siekia 3,1 proc., todėl tikėtina, kad Finansų ministerijos 2014 m. realaus BVP augimo projekcija (+2,9 proc. BVP) pasitvirtins (6 lentelė). Taip pat tikėtina, kad Finansų ministerijos 2014 m. BVP veikusiomis kainomis lygio projekcija bus artimiausia faktiniam rodikliui.

6 lentelė. Pagrindinių makroekonominių rodiklių prognozių palyginimas

Rodiklis	Metai	AB SEB bankas (rugsėjis)	AB „Swedbank“ (rugspjūtis)	Lietuvos bankas (rugsėjis)	Tarptautinis valiutos fondas (spalis)	Finansų ministerija (rugsėjis)	Europos Komisija (lapkritis)
BVP veikusiomis kainomis, mln. Lt	2014	122 923	123 300	123 781*	-	125 156	-
	2015	127 717	129 900	129 528*	-	131 983	-
BVP veikusiomis kainomis vertės (nominalus) augimas, proc.	2014	2,8	3,1	3,5	-	4,7	-
	2015	3,9	5,4	4,6	-	5,5	-
BVP augimas (grandine susietos apimties, proc.)	2014	2,7	3	2,9	3,0	2,9	2,7
	2015	3,2	3,5	3,3	3,3	3,4	3,1
BVP defliatorius	2014	-	-	0,6	-	1,7	0,8
	2015	-	-	1,3	-	2	1,6
Nedarbo lygis, proc.	2014	11,5	10,9	11,2	11,0	11,2	11,2
	2015	10,5	9,7	9,9	10,7	10,4	10,4
Suderinto vartojimo prekių ir paslaugų kainų indekso pokytis (vidutinis metinis), proc.	2014	0,1	0,2	0,4	0,3	0,3	0,3
	2015	0,7	2	1,2	1,3	1,2	1,3

*apskaičiuota, taikant Lietuvos banko prognozuojamą BVP defliatorių

Šaltinis – parengta pagal AB SEB banko, AB „Swedbank“, Lietuvos banko, Tarptautinio valiutos fondo, Europos Komisijos ir Finansų ministerijos skelbiamus duomenis

2015 m. BVP defliatoriaus projekcija pernelyg optimistinė. Finansų ministerijos prognozuojamas 2015 m. BVP defliatorius (2,0 proc.) yra ženkliai didesnis negu Lietuvos banko (1,3 proc.) ir Europos Komisijos (1,6 proc.) prognozuojamas atitinkamas kintamasis (6 lentelė). Didesnė Finansų ministerijos 2015 m. BVP defliatoriaus projekcija lemia aukščiausią prognozuojamą BVP veikusiomis kainomis lygį 2015 m., kuris sudaro beveik 132 mlrd. Lt, o kitų institucijų projekcijose BVP veikusiomis kainomis sudaro apie 130 mlrd. Lt. Jeigu Finansų ministerijos projekcija nepasitvirtintų, prognozuojamas 2015 m. valdžios sektoriaus deficitas galėtų padidėti dėl vadinamojo vardiklio efekto³².

Atsižvelgiant į pateiktus palyginimus, teigtina, kad BVP defliatoriaus, nominalaus BVP ir jo komponentų prieaugiai turėtų būti prognozuojami atsargiau, nes tai turi tiesioginę įtaką mokestinių pajamų ir valdžios sektoriaus balanso rodiklio projekcijoms. Vyriausybės nutarimo³³ 6 punkte pateiktas patikrinimas peržiūrėti ekonominės raidos scenarijų, paaiškęs, kad ekonomikos augimas yra lėtesnis nei prognozuota, padėtų nepakeis, nes peržiūrėjus makroekonominis rodiklius, neįsipareigojama peržiūrėti biudžetą. Valstybės kontrolės nuomone, biudžeto projektas turėtų būti rengiamas taikant atsargesnį ekonominės raidos scenarijų. Rizikoms nepasitvirtinus, gautas viršplanines pajamas galima būtų skirti deficitui mažinti.

2.2. Vyriausybės planuojami 2015–2017 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos rodikliai

Seimui teikiami 2015–2017 m. planuojami rodikliai nukrypsta nuo Seimo patvirtintų 2014–2016 m. suplanuotų rodiklių. Vyriausybės paaiškinimas dėl trimečių rodiklių keitimo yra plataus pobūdžio, neinformatyvus, neatskleidžia, kaip tam tikras sritis paveiks išlaidų didinimas ir kokią ekonominę naudą sukurs.

2015 m. biudžeto projekto rengimo procesas, jo etapai ir procese dalyvaujančių institucijų funkcijos nustatytos 2015 m. biudžeto projekto rengimo plane³⁴. Įgyvendindama šio plano, Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių³⁵ reikalavimus bei atsižvelgdama į 2014 m. balandžio mėn. paskelbtą ekonominės raidos scenarijų, Finansų ministerija parengė 2015–2017 m. preliminarinių valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos pagrindinių rodiklių projektą, kuriam Vyriausybė birželio mėnesį pritarė³⁶. Pagal rodiklius prognozuota, kad 2015 m. valstybės ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos deficitas sudarys 600,1 mln. Lt (173,80 mln. Eur), o 2016 m. jį pakeis 718,8 mln. Lt perteklius (208,19 mln. Eur) (7 lentelė).

³² Valdžios sektoriaus balanso rodiklis skaičiuojamas proc. BVP, todėl padalinus iš mažesnio vardiklio (2 mlrd. Lt mažesnio BVP veikusiomis kainomis lygio), valdžios sektoriaus deficitas gali būti iki 0,1 proc. punkto BVP didesnis negu šiuo metu Finansų ministerijos apskaičiuota remiantis 2014 m. rugsėjo mėn. paskelbtu ekonominės raidos scenarijumi.

³³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014-10-28 nutarimas Nr. 1178 „Dėl išvados dėl Lietuvos Respublikos 2015 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto atitikties Europos Sąjungos Tarybos rekomendacijai“.

³⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014-02-26 nutarimas Nr. 182 „Dėl Lietuvos Respublikos 2015 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų rodiklių projekto rengimo plano patvirtinimo“.

³⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-05-14 nutarimas Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“, 5 p.

³⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014-06-04 nutarimas Nr. 527 „Dėl Lietuvos Respublikos 2015–2017 metų preliminarinių valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos pagrindinių rodiklių patvirtinimo“.

Vyriausybė kartu su preliminariais rodikliais patvirtino valstybės biudžeto maksimalių asignavimų nustatymo bendruosius principus. Finansų ministerija, vadovaudamasi patvirtintais preliminariais valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos pagrindiniais rodikliais ir maksimalių asignavimų nustatymo bendraisiais principais, apskaičiavo ir raštu pranešė³⁷ asignavimų valdytojams numatomus skirti 2015–2017 m. maksimalius asignavimų limitus (7 lentelė). Ministerija informavo asignavimų valdytojus, kad rudenį, patikslinusi ekonominės raidos scenarijų ir nustačiusi šių rodiklių pokyčio įtaką valstybės finansų sistemai, siekdama įgyvendinti priemones, kurios leistų **išlaikyti valdžios sektoriaus deficito kontrolę vidutiniu laikotarpiu**, prireikus patikslins maksimalius valstybės biudžeto asignavimų limitus.

7 lentelė. Konsoliduotos visumos preliminarūs (patvirtinti Vyriausybės) ir planuojami (teikiama tvirtinti Seimui) rodikliai, mln. Lt (mln. Eur)

Rodikliai		2015 m.	2015 m., iš jų:		2016 m.	2017 m.
			Valstybės biudžetas	Savivaldybių biudžetai		
Pajamos	Preliminarūs (birželis)	31 896 (9 237,72)	27 705 (8 023,95)	4 191 (1 213,77)	30 755 (8 907,35)	34 039 (9 858,26)
	Planuojami (projektas)	31 821,5 (9 216,15)	27 475 (7 957,30)	4 346 (1 258,70)	30 433 (8 814,00)	33 419 (9 678,89)
	Skirtumas	-75 (-21,72)	-230 (-66,65)	155 (44,93)	-322 (-93,35)	-619 (-179,38)
Asignavimai	Preliminarūs (birželis)	32 496 (9 411,52)	28 305 (8 197,75)	4 191 (1 213,77)	30 037 (8 699,17)	32 110,2 (9 299,76)
	Maksimalūs asignavimų limitai (liepa)	-	26 793 (7 759,65)	-	24 055 (6 966,92)	25 286 (7 323,21)
	Planuojami (projektas)	33 003,8 (9 558,58)	28 657 (8 299,73)	4 347 (1 258,85)	31 358 (9 081,86)	33 729 (9 768,63)
	Skirtumas (planuojami-preliminarūs)	508 (147,05)	352 (101,97)	156 (45,08)	1 321 (382,69)	1 619 (468,88)
Perteklius(+) /deficitas(-)	Preliminarūs	-600 (-173,80)	-600 (-173,80)	-	719 (208,18)	1928 (558,50)
	Planuojami (projektas)	-1 182 (-342,42)	-1 182 (-342,42)	-	-925 (-267,86)	-310 (-89,75)

Šaltinis – parengta pagal Vyriausybės 2014-06-04 nutarimo Nr. 527 „Dėl Lietuvos Respublikos 2015–2017 metų preliminarų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos pagrindinių rodiklių patvirtinimo“, Seimo 2014-10-16 nutarimo projekto Nr. XIII-2385 „Dėl 2015 metų, 2016 metų ir 2017 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos planuojamų rodiklių“ ir Finansų ministerijos duomenis.

Lyginant prognozuotas preliminaras Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos pajamas, parengtas pagal pavasarį paskelbtą ekonominės raidos scenarijų, su atitinkamomis pajamomis pagal rugsėjo mėn. patikslintą ekonominės raidos scenarijų, nustatyta, kad pajamos be ES ir kitų užsienio šalių finansinės paramos lėšų sumažėjo tik 0,2 proc. (37,1 mln. Lt (10,76 mln. Eur)), o prognozuojamas 2015 m. nominalaus BVP augimo tempas buvo sumažintas 1,5 proc. punkto.

2015 m. biudžeto projekto asignavimai viršija liepos mėn. patvirtintus maksimalius asignavimų limitus, nors, neigiama kryptimi patikslinus ekonominės raidos scenarijų ir, siekiant <...> išlaikyti

³⁷ Lietuvos Respublikos finansų ministerijos 2014-07-09 raštas Nr. (2.33-01)-6K-1405424 „Dėl prognozuojamų 2015, 2016 ir 2017 metų valstybės biudžeto apimčių ir 2015 metų valstybės biudžeto projekto skaičiavimų“.

valdžios sektoriaus deficito kontrolę <...>, kaip buvo nurodyta nutarime³⁸, 2015 m. biudžeto projekto asignavimai turėjo būti sumažinti, palyginti su patvirtintais maksimaliais asignavimų limitais.

Atsižvelgiant į Biudžeto sandaros įstatymo 3 straipsnį, kartu su 2015 m. biudžeto projektu Seimui pateikti tvirtinti 2015–2017 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos planuojamos pajamos ir asignavimai³⁹.

Palyginus birželio mėn. nustatytų 2015–2017 m. preliminarinių rodiklių ir Seimui teikiamų tvirtinti planuojamų rodiklių (parengtų pagal rugsėjo mėn. patikslintą ekonominės raidos scenarijų) duomenis pastebėta, kad valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos 2015 m. planuojamos pajamos mažesnės 74,5 mln. Lt⁴⁰ (21,57 mln. Eur), asignavimai didesni 507,8 mln. Lt (147,05 mln. Eur), deficitas atitinkamai padidintas iki 1 182,3 mln. Lt (342,42 mln. Eur) (8 lentelė).

8 lentelė. Planuojamų rodiklių nuokrypis nuo trimečio plano, mln. Lt (mln. Eur)

Rodikliai	2015		2016		2017	
	pajamos	asignavimai	pajamos	asignavimai	pajamos	asignavimai
Seimo patvirtinti	31 427 (9 101,89)	31 626 (9 159,52)	31 475 (9 115,79)	30 202 (8 747,10)	–	–
Projektas	31 821 (9 216,15)	33 004 (9 558,58)	30 433 (8 814,00)	31 358 (9 081,86)	33 419 (9 678,88)	33 729,13 (9 768,63)
Skirtumas	394 (114,26)	1 378 (399,05)	–1 042 (–301,79)	1 156 (334,75)	–	–

Šaltinis – parengta pagal Seimo nutarimą⁴¹ Nr. XII-662 ir nutarimo Nr. XIIP-2385 projektą⁴².

Seimui teikiami 2015–2017 m. planuojami rodikliai nukrypsta nuo 2013 m. gruodžio mėn. Seimo nutarimu patvirtintų 2014–2016 m. planuojamų rodiklių (8 lentelė).

Pagal BSĮ 17 str. 3 dalį 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 pokyčiai susiję su naujais ekonomikos politikos prioritetais. Vyriausybė kartu su Seimui teikiamu projektu aiškinamajame rašte nepateikė paaiškinimo. Siekiant išsiaiškinti priežastis, kodėl paaiškinimas nepateiktas, ir sužinoti, kokie nauji ekonomikos prioritetai atsispindi keičiamuose trimečiuose rodikliuose, Finansų ministerijos buvo paprašyta pateikti komentarą.

³⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014-06-04 nutarimas Nr. 527 „Dėl Lietuvos Respublikos 2015–2017 metų preliminarinių valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos pagrindinių rodiklių patvirtinimo“.

³⁹ Lietuvos Respublikos Seimo nutarimo Nr. XIIP-2385 „Dėl 2015 metų, 2016 metų ir 2017 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos planuojamų rodiklių“ (projektas).

⁴⁰ Su ES ir kitų užsienio šalių finansinės paramos lėšomis.

⁴¹ Lietuvos Respublikos Seimo 2013-12-12 nutarimas Nr. XII-662 „Dėl 2014 metų, 2015 metų ir 2016 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos planuojamų rodiklių“.

⁴² Lietuvos Respublikos Seimo nutarimo Nr. XIIP-2385 „Dėl 2015 metų, 2016 metų ir 2017 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos planuojamų rodiklių“ (projektas).

Finansų ministerijos aiškinimas

BSĮ nustatyta, kad tam tikrų metų valstybės biudžeto projekte 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 tada, kai Vyriausybė raštu pateikia Seimui paaiškinimą, kaip pokyčiuose atsispindi nauji ekonomikos politikos prioritetai.

Atsižvelgiant į šią nuostatą, atitinkamai rengtas 2015 m. biudžeto įstatymo projektas ir lydimieji dokumentai – pateiktas atnaujinto ekonominės raidos scenarijaus aprašymas ir prielaidos bei atitinkamai atnaujinti ir pateikti tvirtinti 2015–2017 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos rodikliai, kuriais užtikrinamas Stabilumo ir augimo pakto reikalaujamas struktūrinio valdžios sektoriaus balanso rodiklio postūmis ir kurie neviršija nustatytos išlaidų ribos. Taip pat aiškinamajame rašte išdėstyta, kokioms sritims didėja išlaidos palyginti su praėjusiais metais, taip atskleidžiant prioritetines sritis (ir jų pasikeitimą).

Valstybės kontrolės nuomone, pateiktas aiškinimas yra plataus pobūdžio ir neinformatyvus. Pastaraisiais metais Vyriausybė, vadovaudamasi Fiskalinės drausmės įstatymu, patvirtina ir prioritetus, ir trimečius valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos rodiklius, ir remiasi FDĮ rengdama konvergencijos programą. Rengiant atitinkamų metų biudžeto įstatymo projektą, užsibrėžti išlaidų tikslai keičiami, kaskart pagrindžiant, kad projektas tenkina tik Stabilumo ir augimo pakto. Atidedamas perteklinio biudžeto tikslas ir nenuosekli fiskalinė politika neužtikrins fiskalinių atsargų kaupimo, būtinų tvariai pasirengti atremti iššūkius.

Finansų ministerijos aiškinimas

Valstybės kontrolės minimų rodiklių pasikeitimą lėmė papildomas lėšų poreikis, kurio nebuvo galima numatyti tvirtinant Seime 2014–2016 m. rodiklius, dėl susitarimų ir priimtų teisės aktų, kaip antai:

- Krašto apsaugos ministerijai dėl Seime atstovaujamų politinių partijų 2014 m. kovo 29 d. susitarimo „Dėl 2014–2020 m. Lietuvos Respublikos užsienio, saugumo ir gynybos politikos strateginių gairių“ nuostatų – 400 mln. Lt;
- Dėl Valstybinių socialinio draudimo senatvės ir netekto darbingumo (invalidumo) pensijų kompensavimo įstatymo nuostatų – 180 mln. Lt;
- Įmokoms į ES biudžetą – 87 mln. Lt;
- Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai, Darbo biržai ir jos teritoriniams padaliniams išlaikyti – 72,3 mln. Lt.

2.3. Valstybės biudžeto pajamų prognozės

Finansų ministerijos taikoma pajamų prognozavimo metodika vis dar nevieša. 2015 m. valstybės biudžete planuojama gauti 730 mln. Lt (211,42 mln. Eur) daugiau pajamų, nei suplanuota 2014 m.

Pajamų prognozavimo metodika vis dar nevieša. ES Tarybos direktyvoje⁴³ Nr. 2011/85/ES reikalaujama viešai paskelbti pajamų prognozavimo metodiką, tačiau ji iki šiol nepaskelbta. Finansų ministerija valstybės biudžeto pajamas prognozuoja vadovaudamasi Valstybės biudžeto pajamų prognozavimo aprašu, kuris nėra patvirtintas finansų ministro įsakymu ir nėra viešai

⁴³ Tarybos direktyva Nr. 2011/85/ES dėl reikalavimų valstybių narių biudžeto sistemoms, 2011-11-08.

skelbiamas. 2015 m. biudžeto projekte suplanuotų pajamų prognozės vertintos pagal minėto aprašo reikalavimus.

Biudžeto pajamų tendencijų ir struktūros apžvalga. 2015 m. valstybės biudžete planuojama gauti 19 456 mln. Lt (5 634,99 mln. Eur)⁴⁴ pajamų (be ES ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų), t. y. 3,9 proc. (730 mln. Lt (211,46 mln. Eur)) daugiau, negu suplanuota 2014 m. Planuojama, kad 2015 m. pajamų iš mokesčių dalis valstybės biudžete sudarys 92,1 proc., t. y. 0,8 proc. punkto daugiau negu 2014 m. (9 lentelė).

Planuojama, kad 88,3 proc. valstybės biudžeto pajamų sudarys pajamos iš keturių pagrindinių mokesčių: pridėtinės vertės, akcizų, pelno ir gyventojų pajamų. Didžiausi prognozuojamų pajamų pokyčiai, palyginti su numatomu 2014 m. vykdymu, yra pelno (+8,3 proc.) ir PVM (+8,1 proc.) mokesčių prognozėse.

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

Rodikliai	2014 m.				2015 m.		Palyginimas su 2014 m. planu	
	Planas mln. Lt (mln. Eur)	Dalis VB pajamose (proc.)	Faktas** (proc.)	Numatoma mln. Lt (mln. Eur)	Planas mln. Lt (mln. Eur)	Dalis VB pajamose (proc.)	mln. Lt (mln. Eur)	(proc.)
<i>Mokesčiai:</i>	17 104 (4 953,73)	91,3	76,4	–	17 919 (5 189,64)	92,1	815 (235,91)	4,8
pagrindiniai:	16 430 (4 758,41)	87,7	75,84	–	17 185 (4977,24)	88,3	756 (218,83)	4,6
Gyventojų pajamų	1 451 (420,27)	7,7	69,5	1 442 (417,54)	1 340 (388,22)	6,9	–111 (–32,05)	–7,6
pelno	1 674 (484,71)	8,9	82,2	1 664 (481,83)	1 802 (521,87)	9,3	128 (37,16)	7,7
Pridėtinės vertės	9 759 (2 826,54)	52,1	75,8	9 521 (2 757,60)	10 292 (2 980,85)	52,9	532 (154,31)	5,5
akcizai	3 546 (1 026,88)	18,9	75,6	3 586 (1 038,62)	3 751 (1 086,30)	19,3	205 (59,42)	5,8
kiti	674 (195,32)	3,6	89,3	–	733 (212,41)	3,8	59 (17,09)	8,7
<i>Kitos pajamos***</i>	1 622 (469,80)	8,7	57,0	–	1 538 (445,35)	7,9	–84 (–24,46)	–5,2
Iš viso	18 726 (5 423,53)	100,0	74,8	–	19 456 (5 634,99)	100,0	730 (211,46)	3,9

* be ES ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų

** metinio vykdymo 2014-09-30 duomenys

*** įskaitant pajamas iš turto ir finansinių įsipareigojimų prisiėmimo

Šaltinis – parengta pagal Finansų ministerijos duomenis

⁴⁴ Dėl apvalinimo sumos litais ir eurai gali nesutapti.

2.3.1. Pridėtinės vertės mokestis

Planuojama, kad 2015 m. PVM pajamų bus gauta 10 292,3 mln. Lt (2 980,85 mln. Eur), t. y. 770,9 mln. Lt (223,25 mln. Eur) daugiau, negu numatoma gauti 2014 m. Kadangi pernelyg optimistiškai vertinamos PVM mokestinės bazės augimo tendencijos ir yra rizika dėl PVM permokos didėjimo prielaidos numatomais tempais nepasitvirtinimo bei dėl to, kad PVM lengvatos šildymui galiojimas gali būti pratęstas, darytina išvada, kad 2015 m. PVM prognozė yra pernelyg optimistinė.

Didžiausią valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos pajamų dalį sudaro pajamos iš PVM. Planuojama, kad 2015 m. jų bus gauta 10 292,3 mln. Lt (2 980,85 mln. Eur), t. y. 770,9 mln. Lt (223,25 mln. Eur) daugiau, negu numatoma gauti 2014 metais (9 521,4 mln. Lt (2 757,60 mln. Eur)). PVM pajamos sudarys 52,7 proc. valstybės biudžeto pajamų⁴⁵, t. y. planuojama, kad šio mokesčio dalis valstybės biudžete padidės 1,2 proc. punkto, palyginti su 2014 m. numatomu vykdymu.

Finansų ministerijos skaičiavimais, 2014 m. PVM surinkimo planas bus įvykdytas 97,6 proc., į valstybės biudžetą gali būti negauta apie 238 mln. Lt planuotų pajamų. Per pirmus tris šių metų ketvirčius metinis planas įvykdytas 74,5 proc., 9 mėnesių planas neįvykdytas – negauta 95 mln. Lt planuotų PVM pajamų.

Metinio Valstybės biudžeto pajamų plano paskirstymas buvo patvirtintas 2014 m. sausio 24 d.⁴⁶ Patvirtinta PVM 2014 m. I ketv. užduotis buvo lygi 2 686 mln. Lt. Svarbu pažymėti, kad jau besibaigiant 2014 m. I ketv., 2014 m. kovo 20 d. buvo patvirtintas 2014 m. valstybės biudžeto pajamų ir programų finansavimo (ketvirčiais) planas⁴⁷, kuriuo PVM I ir II ketv. planai sumažinti atitinkamai 80 mln. Lt ir 60 mln. Lt, surinkimo užduotį perkeltant į III ketv. (+30 mln. Lt) ir IV ketv. (+110 mln. Lt). Tokiu būdu parodytas 2014 m. I pusm. PVM plano nevykdymas buvo mažesnis (98,3 proc. nuo plano), negu būtų buvęs neperskirsčius plano – 96,2 proc.

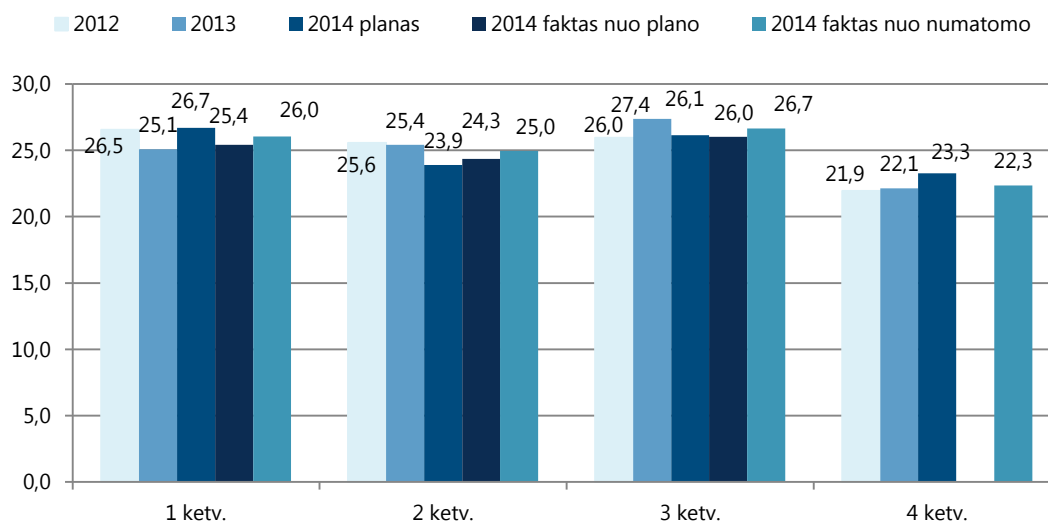
2 pav. 2014 m. plano paskirstymas lyginamas su istoriniu faktiniu ketvirtiniu pajamų vykdymo pasiskirstymu. Metinio plano įvykdyti nesitikima, o, siekiant įvykdyti numatomą PVM planą, 2014 m. IV ketv. turėtų būti gauta 22,3 proc. numatomo metinio PVM plano pajamų (tai yra 0,2 proc. punkto daugiau nei 2013 m. faktiškai gauta).

⁴⁵ Neįskaitant ES ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų.

⁴⁶ Lietuvos Respublikos finansų ministro 2014-01-24 įsakymas Nr. 1K-020 „Dėl Lietuvos Respublikos 2014 metų valstybės biudžeto pajamų paskirstymo“.

⁴⁷ Lietuvos Respublikos finansų ministro 2014-03-20 įsakymas Nr. 1K-085 „Dėl Lietuvos Respublikos 2014 metų valstybės biudžeto pajamų ir programų finansavimo (ketvirčiais) plano patvirtinimo“.

2 pav. Planuojamas ir faktinis PVM pajamų ketvirtinis pasiskirstymas, proc. (ketvirčių suma lygi 100 proc.)



Šaltinis – parengta pagal Valstybinės mokesčių inspekcijos prie FM duomenis

Atsižvelgiant į vidutinio laikotarpio PVM pajamų surinkimo pasiskirstymą ketvirčiais, galima teigti, kad 2014 m. metinis planas nebus įvykdytas.

Finansų ministerijos taikomas PVM prognozavimo modelis, palyginti su praėjusiais metais, nepasikeitė. Prognozuojant PVM pajamas atsižvelgiama į galutinio vartojimo išlaidų ir PVM mokestinės bazės santykio dinamiką, PVM permokos ir nepriemokos pokyčius, lengvatų įtaką faktinėms pajamoms (10 lentelė).

10 lentelė. Galutinio vartojimų išlaidų ir PVM pajamų pokyčių tendencijos

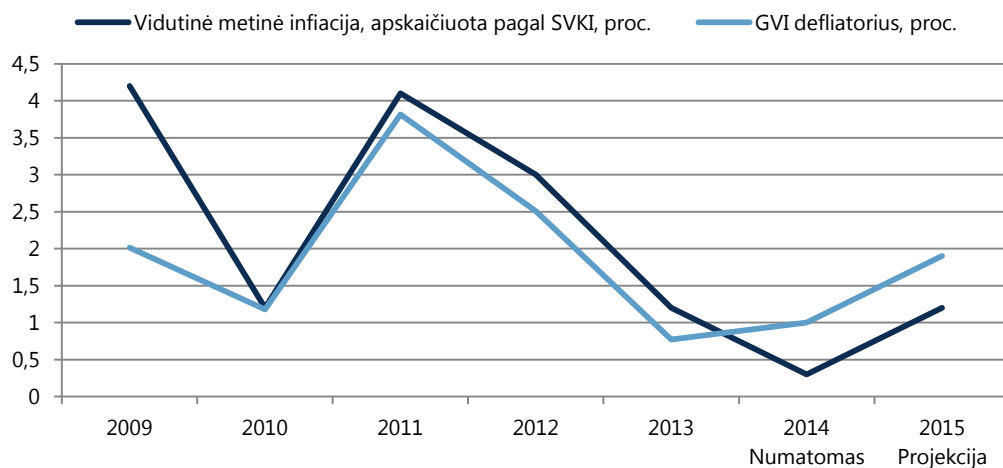
Eil. Nr.	Rodiklis	Dydis
1.	Modelio mokestinė bazė	60 214 (17 439,23)
2.	Standartinis PVM tarifas (vertėje su PVM)	0,1736
3.	Nekoreguotos PVM pajamos (1*2)	10 450 (3 026,64)
4.	PVM permokos pokytis	50 (14,48)
5.	PVM nepriemokos pokytis	-100 (-28,96)
6.	Biudžeto netektis dėl PVM lengvatų galiojimo	314,4 (91,06)
7.	2014 m. gruodžio PVM pajamos, kurios bus gautos 2014 metų sausį	1 176 (340,64)
8.	2015 m. gruodžio PVM pajamos, kurios bus gautos 2015 m. sausį	1 260 (364,88)
9.	Pajamos iš PVM (3+4-5-6+7-8)	10 202 (2 954,79)
10.	Administravimo pagerinimas	90 (26,07)
11.	Prognozuojamos pajamos iš PVM (9+10)	10 292 (2 980,85)

Šaltinis – Finansų ministerija

Pernelyg optimistiniai lūkesčiai dėl PVM mokestinės bazės augimo tendencijų. Finansų ministerija numato, kad 2014 m. PVM mokestinė bazė augs 6,0 proc., o 2015 m. prognozuoja 6,1 proc. mokestinės bazės ir galutinio vartojimo išlaidų (toliau – GVI) augimą. Projektuojamas 2015 m. GVI defliatorius 1,9 proc., o prognozuojama vidutinė metinė infliacija, apskaičiuota pagal suderintą vartotojų kainų indeksą (toliau – SVKI), – 1,2 procento. 3 pav. parodyta, kad istoriškai GVI defliatorius būdavo mažesnis už vidutinę metinę infliaciją, apskaičiuotą pagal SVKI, todėl abejotina, ar GVI defliatoriaus projekcija pasitvirtins. Pernelyg didelė GVI defliatoriaus

projekcija didina galutinio vartojimo išlaidų veikusiomis kainomis prieaugį, o tai atitinkamai lemia pernelyg optimistinius lūkesčius dėl PVM mokestinės bazės augimo tendencijos.

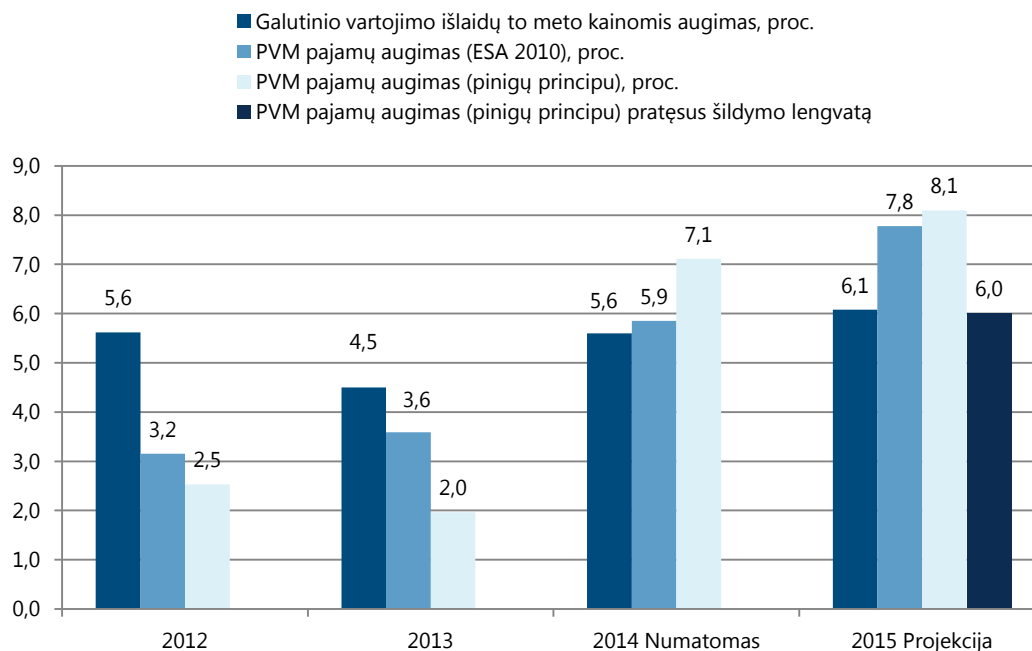
3 pav. Galutinio vartojimo išlaidų defliatoriaus ir vidutinės metinės infliacijos, apskaičiuotos pagal SVKI, dinamika



Šaltinis – parengta pagal Lietuvos statistikos departamento ir Finansų ministerijos duomenis

PVM pajamų (pinigų ir pagal ESA 2010 apskaitos principus), galutinio vartojimo išlaidų istorinių ir prognozuojamų prieaugių pokyčių palyginimas pateiktas 4 pav. 2014 ir 2015 m. numatoma ir prognozuojama, kad PVM pajamų prieaugis bus didesnis negu galutinio vartojimo išlaidų pokytis, tai prieštarauja ekonominei logikai.

4 pav. Galutinio vartojimų išlaidų ir PVM pajamų pokyčių tendencijos



Šaltinis – parengta pagal Lietuvos statistikos departamento ir Finansų ministerijos duomenis

Nepateiktos konkrečios administravimo pagerinimo priemonės, todėl negalima įvertinti 2015 m. papildomai planuojamo PVM pajamų padidėjimo 90 mln. Lt. Prognozuojant 2015 m. PVM buvo įvertintas ir galimas geresnis mokesčių administravimas, dėl kurio papildomai suplanuota 90 mln. Lt (26,1 mln. Eur), nors konkrečių priemonių pagerinimui nepateikiama.

Yra rizika, kad PVM permokos didėjimo prielaida numatomais tempais nepasitvirtins. Finansų ministerija prognozuoja, kad 2014 m. PVM nepriemoka sumažės 100 mln. Lt (28,96 mln. Eur), o 2015 m. – dar 100 mln. Lt (28,96 mln. Eur), o PVM permoka išaugs 82,3 mln. Lt (23,84 mln. Eur) ir 50 mln. Lt (14,48 mln. Eur) 2014 ir 2015 m. atitinkamai (11 lentelė).

11 lentelė. PVM permokos, nepriemokos ir valstybės biudžeto netekimų dėl lengvatų duomenys, mln. Lt (mln. Eur)

Rodiklio pavadinimas	2011-12-31	2012-12-31	2013-12-31	2014-12-31 (numatoma)	2015-12-31 (prognozė)
PVM nepriemoka	1 076 (311,63)	1 156 (334,80)	982 (284,41)	882 (255,44)	782 (226,48)
PVM permoka	681 (197,23)	939 (271,95)	968 (280,35)	1 050 (304,10)	1 100 (318,58)

Šaltinis – Finansų ministerija

Vertinant vidutinio laikotarpio PVM permokų pokyčius ir numatomas ekonomikos augimo mažėjimo tendencijas, tikėtina, kad PVM permokos augimas planuojamas nepakankamai atsargiai.

Vertinant riziką, kad PVM lengvatos šildymui galiojimas gali būti pratęstas, 2015 m. valstybės biudžeto netekimai dėl PVM lengvatų bus atitinkamai didesni. 2015 m. PVM pajamų projekcija rengta pagal galiojančius teisės aktus, kuriuose PVM lengvata šildymui numatyta iki 2014 m. gruodžio 31 d. Dėl to planuojamas PVM pajamų padidėjimas yra 200 mln. Lt (57,92 mln. Eur).

2015 m. biudžeto projekto apžvalgoje PVM lengvatų poveikis pajamoms nurodytas viena suma – 315 mln. Lt (91,23 mln. Eur), nors pagal Biudžeto sandaros įstatymą aiškinamajame rašte turi būti pateikta išsami informacija apie mokesčių išlaidų (lengvatų) poveikį pajamoms. Finansų ministerijos papildomai pateiktą informaciją žr. 12 lentelėje.

12 lentelė. PVM lengvatų poveikis 2015 m. valstybės biudžeto pajamoms (prognozė)

Lengvatos pavadinimas	PVM įstatymas	Netekimai, mln. Lt (mln. Eur)
Knygoms ir neperiodiniams leidiniams, laikraščiams, žurnalams ir kitiems periodiniams leidiniams	19 str. 3 d. 2 p ir 4 p.	23 (6,66)
Viešbučio tipo ir apgyvendinimo paslaugoms	19 str. 3 d. 3 p.	25 (7,24)
Keleivių ir bagažo vežimo paslaugoms	19 str. 3 d. 5 p.	72 (20,85)
Kompensuojamiems vaistams ir priemonėms	19 str. 4 d.	194 (56,19)
Neįgalųjų techninės pagalbos priemonėms ir jų remontui	19 str. 5 d.	1 (0,29)
Iš viso		315* (91,23)

*pratęsus lengvatą šildymui, tikėtina 200 mln. Lt (57,92 mln. Eur) didesni, nei nurodyta.

Šaltinis – Finansų ministerija

Pasaulio banko ekspertai atkreipia dėmesį, kad mokesčių lengvatos, nustatytos neribotam laikui, ilgainiui tampa neaktualios arba nerezultatyvios, nes buvo nustatytos esant tam tikroms

ekonominėms ir socialinėms sąlygoms, kurios pasikeitė⁴⁸. 2015 m. sausio 1 d. neribotą laiką pradės galioti lengvata turizmo veiklą reglamentuojančių teisės aktų nustatyta tvarka teikiamoms apgyvendinimo paslaugoms⁴⁹.

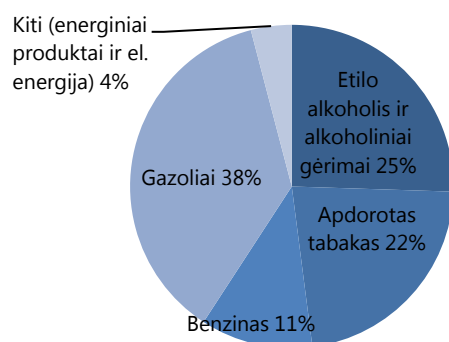
2.3.2. Akcizai

2015 m. į valstybės biudžetą prognozuojama gauti 164,6 mln. Lt (47,7 mln. Eur) pajamų iš akcizų daugiau negu numatoma gauti 2014 m. Finansų ministerija prognozuoja, kad daugiau pajamų bus gauta dėl padidėjusių dyzelino realizacijos apimčių, dėl padidintų akcizų tarifų tabako gaminiams ir alkoholiniams gėrimams bei saikingai didėjančių šių prekių realizacijos apimčių.

Atsižvelgiant į neigiamas vidutinio laikotarpio akcizų pajamų surinkimo tendencijas, nereikšmingą akcizų tarifų padidinimo tabako gaminiams ir alkoholiniams gėrimams poveikį akcizų pajamoms ir dėl žemo akcizinių prekių įperkamumo nemažėjantį šešėlinės ekonomikos poveikį, darytina išvada, kad 2015 m. 4,6 proc. akcizų pajamų augimas prognozuojamas nepakankamai atsargiai.

Akcizų pajamų prognozė. Prognozuojama, kad 2015 m. iš akcizų bus gauta 3 750,8 mln. Lt (1 086,3 mln. Eur) pajamų, t. y. 5,8 proc. 205,3 mln. Lt (59,5 mln. Eur) daugiau, nei suplanuota 2014 m. (3 545,5 mln. Lt / 1 026,9 Eur), ir 4,6 proc. 164,7 mln. Lt (47,7 mln. Eur) daugiau, nei numatoma gauti 2014 m. (3 586,1 mln. Lt / 1 035,7 mln. Eur). Šios pajamos sudarys apie 19 proc. visų valstybės biudžeto (be ES paramos lėšų) pajamų. Numatoma, kad apie 53 proc. akcizų pajamų sudarys pajamos už energinius produktus 1 962,3 mln. Lt (568,3 mln. Eur), iš kurių daugiausia – apie 1 436,0 mln. Lt (415,9 mln. Eur) planuojama gauti iš akcizų už dyzeliną (gazolius). Už etilo alkoholį ir kitus alkoholinius gėrimus numatoma gauti apie 25,2 proc. visų akcizų pajamų (936,3 mln. Lt / 271,2 mln. Eur), už apdorotą tabaką – apie 22 proc. (840,2 mln. Lt / 243,3 mln. Eur) akcizų pajamų (5 pav.)

5 pav. Planuojamų 2015 m. pajamų iš akcizų struktūra



Šaltinis – parengta pagal Finansų ministerijos duomenis

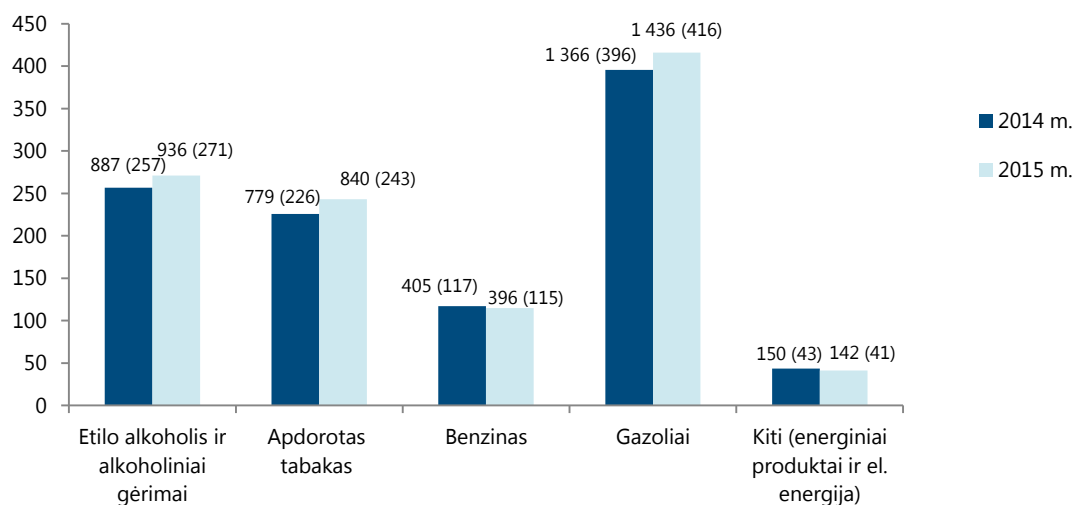
2015 m. didesnę akcizų pajamų prieaugį, palyginti su 2014 m. numatomomis gauti pajamomis, Finansų ministerija prognozuoja tabako gaminių (apie 7,9 proc.) ir alkoholinių gėrimų (apie 5,6 proc.) grupėse. Prognozuojama, kad 2015 m. apie 5,1 proc. augs akcizų pajamos už gazolius,

⁴⁸ Managing the Effects of Tax Expenditures on National Budgets, World Bank Policy Research Working Paper 3927 (2006).

⁴⁹ Lietuvos Respublikos pridėtinės vertės mokesčio įstatymo 19 straipsnio pakeitimo įstatymas, 2013-09-19 Nr. IX-524, 1 str. 4 d., 2 str. 2 d.

už benziną sumažės 2 proc., už suskystintas dujas – 6 proc. Duomenys apie 2014 m. numatomas gauti ir 2015 m. prognozuojamas gauti pajamas iš akcizų pateikti 6 pav.

6 pav. Pajamų iš akcizų palyginimas (mln. Lt / mln. Eur)



Šaltinis – parengta pagal Finansų ministerijos duomenis

Nuo 2015 m. didėjantys akcizų tarifai tabakui ir alkoholiniams gėrimams neturės reikšmingos įtakos pajamų iš akcizų augimui. Siekiant įgyvendinti ES Tarybos direktyvą 2011/64/ES, pagal kurią Lietuva iki 2017 m. gruodžio 31 d. turi didinti akcizo tarifą cigaretėms, kad jis pasiektų ES nustatytą minimalų tarifą, nuo 2015 m. kovo 1 d. didinamas akcizo tarifas cigaretėms⁵⁰. 2010 m. lapkričio mėn. buvo priimti Akcizų įstatymo pakeitimai⁵¹, kuriais nuo 2015 m. sausio 1 d. didėja akcizo tarifas rūkomajam tabakui nuo 163 Lt (47,21 Eur) iki 187 Lt (54,16 Eur) už kilogramą produkto.

Be to, kartu su 2015 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių įstatymo projektu pateiktas Akcizų įstatymo pakeitimo projektas⁵², kuriuo nuo 2015 m. kovo 1 d. akcizų tarifus numatoma padidinti:

- 4–5 proc. cigaretėms, cigarams ir cigarilėms (dėl to vienas pakelis cigarečių vidutiniškai pabrangtų apie 0,30 Lt (0,09 Eur), cigarilių – 0,16 Lt (0,05 Eur);
- 15 proc. alui⁵³, dėl to 0,5 litro šio gėrimo pabrangtų apie 0,05 Lt (0,015 Eur);
- 15 proc. silpnos koncentracijos vynui ir kitiems fermentuotiems gėrimams⁵⁴, dėl to 0,5 litro pabrangtų apie 0,08 Lt (0,023 Eur);
- 3–4 proc. kitiems didesnės alkoholio koncentracijos vynams ir fermentuotiems gėrimams bei tarpiniams produktams⁵⁵, dėl to 0,5 litro šios grupės gėrimų pabrangtų 0,04–0,10 Lt (0,012–0,028 Eur);

⁵⁰ Specifinį elementą numatoma padidinti nuo 157 Lt (45,47 Eur) iki 166 Lt (48,08 Eur) už 1000 cigarečių, kartu nustatant, kad nominalus kombinuotasis akcizų tarifas už 1000 cigarečių būtų ne mažesnis nei 269 Lt (77,91 Eur).

⁵¹ Lietuvos Respublikos akcizų įstatymo 3, 9, 10, 15, 16, 18, 19, 21, 30, 31, 37, 43 straipsnių ir 3 priedo pakeitimo ir įstatymo papildymo 58¹ straipsniu įstatymas, 2010-11-30 Nr. XI-1185 (keista 2014-09-23 įstatymu Nr. XII-1121).

⁵² Lietuvos Respublikos akcizų įstatymo Nr. IX-569 23, 24, 26, 30 ir 31 straipsnių pakeitimo įstatymas, 2014-10-16 Nr. 2382.

⁵³ už 1 procentą faktinės tūrinės alkoholio koncentracijos už produkto hektolitrą.

⁵⁴ kurių faktinė tūrinė etilo alkoholio koncentracija yra ne didesnė kaip 8,5 proc.

⁵⁵ kurių faktinė tūrinė alkoholio koncentracija didesnė kaip 8,5 proc.

- 2 proc. etilo alkoholiui – už produkto hektolitrą, dėl to kils alkoholinių gėrimų kainos 0,20 Lt, arba 0,059 Eur už 0,5 litro.

Finansų ministerijos skaičiavimais dėl padidinto akcizų tarifo ir padidėjusių rūkomojo tabako realizacijos apimčių (apie 1 proc. palyginti su 2014 m.) 2015 m. į valstybės biudžetą papildomai galėtų būti gauta apie 1,51 mln. Lt (0,44 mln. Eur) papildomų pajamų.

Dėl padidinto akcizų tarifo cigaretėms, cigarams ir cigarilėms valstybės biudžetas papildomai gautų apie 24 mln. Lt (7 mln. Eur) pajamų, dėl didesnių akcizų tarifų visų grupių alkoholiniams gėrimams – apie 27 mln. Lt (8 mln. Eur) pajamų.

Finansų ministerija įžvelgia riziką⁵⁶, kad, padidinus alkoholio produktų ir tabako gaminių apmokestinimo lygį, gali didėti nelegalus jų importas iš trečiųjų šalių, kuriose jų kainos yra mažesnės nei Lietuvoje.

Lietuvoje nustatyti akcizų tarifai alkoholiniams gėrimams ir beveik visiems energiniams produktams⁵⁷ 1,5–2,5 karto didesni, palyginti su ES nustatytais minimaliais tarifais (13 lentelė). Jie jau 2013 m. buvo pasiekę ES Tarybos direktyvomis nustatytus minimalius dydžius.

13 lentelė. 2015 m. numatomų akcizų tarifų palyginimas su ES nustatytais minimaliais tarifais

Akcizais apmokestinamos prekės	Mato vnt.	Akcizų tarifai numatomi 2015 m.		ES minimalus (Eur)	Tarifų palyginimas (proc.)
		Lietuvoje			
		Lt	Eur		
Etilo alkoholis ir alkoholiniai gėrimai (nuo 2015-03-01)					
Etilo alkoholis	Lt/100% alk. hl	4549	1317,5	550	240
Tarpiniai produktai (>15 proc.)	Lt/hl	416	120,5	45	268
Tarpiniai produktai (≤ 15 proc.)	Lt/hl	289	83,7	45	186
Vynas ir kiti fermentuoti gėrimai (>8,5 proc.)	Lt/hl	232	67,2	0	
Vynas ir kiti fermentuoti gėrimai (≤8,5 proc.)	Lt/hl	98	28,4	0	
Alus	Lt/hl	10,8	3,1	1,87	166
Apdorotas tabakas					
Cigaretės (minimalus), nuo 2015-03-01	Lt/1000 vnt.	269	77,9	90	87
Cigarai, cigarilės nuo 2015-03-01	Lt/kg	97	28,1	12	234
Rūkomasis tabakas nuo 2015-01-01	Lt/kg	187	54,2	54	100
Energiniai produktai (naudojami kaip degalai)					
Benzinas (bešvinis)	Lt/1000l	1500	434,4	359	121
Benzinas (turintis švino)	Lt/1000l	2000	579,2	421	138
Gazoliai	Lt/1000l	1140	330,2	330	100
Gazoliai, skirti naudoti žemės ūkyje	Lt/1000l	0	0		
Naftos dujos ir dujiniai angliavandeniai	Lt/tona	1050	304	125	243

Šaltinis – parengta pagal Lietuvos Respublikos akcizų įstatymo Nr. IX-569 23, 24, 25, 26, 30 ir 31 straipsnių pakeitimo įstatymo projektą ir jo aiškinamąjį raštą ir ES Tarybos direktyvas 2011/64/ES, 92/84/EEB, 2003/96/EB.

Vidutinės Lietuvos gyventojo pajamos siekia 30 proc. ES vidurkio, todėl akcizinių prekių įperkamas Lietuvoje yra vienas mažiausių ES (mažesnis tik Bulgarijoje). Tai viena pagrindinių šešėlinės rinkos išplitimo priežasčių. Įvertinus tai, kad kaimyninėse trečiojoje šalyse tabako

⁵⁶ Aiškinamasis raštas dėl Lietuvos Respublikos akcizų įstatymo Nr. IX-569 23,24, 25, 26, 30 ir 31 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto, 2014-10-16 Nr. 2382.

⁵⁷ Naudojamiems kaip degalai.

gaminių, alkoholinių gėrimų ir degalų kainos yra mažesnės negu Lietuvoje, yra rizika, kad ir toliau nemažės jų nelegalus importas, todėl akcizų tarifų padidinimas gali neturėti apčiuopiamos teigiamos įtakos valstybės biudžeto pajamoms.

Vidutinio laikotarpio akcizų pajamų surinkimo tendencijos yra neigiamos. 2014 m. liepos mėn. buvo patikslintas valstybės biudžeto pajamų planas⁵⁸ – 65 mln. Lt (18,83 mln. Eur) padidinta valstybės biudžeto pajamų iš akcizų surinkimo užduotis. Finansų ministerija numato, kad 2014 m. į valstybės biudžetą bus gauta 3 586,1 mln. Lt (1 038,3 mln. Eur) akcizų pajamų, taigi patikslintas pajamų planas būtų įvykdytas 101,1 proc. ir būtų gauta apie 40,5 mln. Lt (11,73 mln. Eur) viršplaninių pajamų.

Faktiniai duomenys rodo, kad šių metų 9 mėnesių pajamų surinkimo užduotis įvykdyta 104,6 proc., gauta 119,1 mln. Lt (34,49 mln. Eur) viršplaninių pajamų, metinės užduoties vykdymas – 75,6 proc., todėl tikėtina, kad pajamų iš akcizų surinkimo planas šiais metais priešingai nei ankstesniais bus įvykdytas. Duomenys apie pastarųjų penkerių metų planuojamų pajamų iš akcizų surinkimo tendencijas pateikti 14 lentelėje:

14 lentelė. Duomenys apie akcizų pajamų planų vykdymą

Laikotarpis	Patvirtintas rodiklis, mln. Lt	Faktinės pajamos, mln. Lt	Augimas proc.	Plano vykdymas	
				mln. Lt	proc.
2010 m.	3 257,4	3 036,5	-	-220,9	93,2
2011 m.	3 476,5	3 178,2	4,7	-298,2	91,4
2012 m.	3 384,4	3 341,2	5,1	-43,20	98,7
2013 m.	3 522,7	3 437,3	2,9	-85,4	97,6
2014 m.	3 545,6	3 586,1*	4,3	+40,5	101,1

*numatoma gauti

Šaltinis – parengta pagal Finansų ministerijos duomenis

Nėra tikslių duomenų apie netekimus dėl lengvatų. Pagal BSI, valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto aiškinamajame rašte turi būti skelbiama išsami informacija apie mokesčių išlaidų poveikį pajamoms⁵⁹. 2015 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų apžvalgoje nurodyta tik bendra pajamų iš akcizų netekimų suma – 545,2 mln. Lt (158 mln. Eur). Ši Finansų ministerijos prognozuojama suma yra apie 362,8 mln. Lt (105,1 mln. Eur) mažesnė palyginti su 2014 m. (15 lentelė). Tačiau tai nesusiję su planais atsisakyti Akcizų įstatyme numatytų lengvatų.

15 lentelė. Akcizų lengvatų poveikis valstybės biudžeto pajamoms

Eil. Nr.	Lengvata	Netekimai (mln. Lt)	
		2014 m. numatoma	2015 m. prognozė
1	Atleidžiamos atsargos laivams ir (arba) orlaiviams, vežantiems keleivius ir (arba) krovinius tarptautiniais maršrutais	100,0	100,0
2	Sumažintas tarifas vynams ir kitiems fermentuotiems alkoholiniams gėrimams iki 8,5 proc. stiprumo	50,0	43,5
3	Sumažintas tarifas tarpiniams produktams, kurių faktinė turinė alkoholio koncentracija procentais yra ne didesnė kaip 15 proc.	0,0	1,2
4	Atleidžiamas nuo akcizo apdorotas tabakas, jeigu jis sunaikintas prižiūrint kompetentingai institucijai	0,0	8,2
5	Neapmokestinamas žemės ūkio reikmėms naudojamas žymėtas	290,0	295,0

⁵⁸ Lietuvos Respublikos 2014 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo Nr. XII-659 1 straipsnio ir 1, 7, 8 priedėlių pakeitimo įstatymas, 2014-07-10 Nr. XII-994.

⁵⁹ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990-07-30 Nr. I-430, 19 str. 1 d., 1p.

	dyzelinas.		
6	Neapmokestinami biodegalai	50,0	3,2
7	Neapmokestinamos naftos dujos ir dujiniai angliavandeniliai naudojami buitiniams reikmėms	45,0	45,9
8	Sumažintas tarifas elektros energijai, naudojamai verslo reikmėms	0,0	10,8
9	Neapmokestinama elektros energija pagaminta naudojant atsinaujinančius energijos išteklius	0,0	3,0
10	Neapmokestinama elektros energija, tiekiamą buitiniams vartotojams, taip pat viešiesiems juridiniams asmenims, kurie pagal Labdaros ir paramos įstatymą yra paramos gavėjai.	350,0	26,1
11	Neapmokestinami akmens anglis, koksas ir lignitas, kai jie parduodami ar perduodami nuosavybėn gyventojams ir viešiesiems juridiniams asmenims, kurie pagal Labdaros ir paramos įstatymą yra paramos gavėjai	0,0	3,4
12	Sumažintas tarifas akmens anglims, naudojamoms verslo reikmėms, kai jie parduodami ar perduodami asmenims turintiems centrinio mokesčių administratoriaus nustatyta tvarka išduotus atitinkamus leidimus	0,0	2,7
13	Sumažintas tarifas koksui ir lignitui, naudojamiems verslo reikmėms, kai jie parduodami ar perduodami asmenims turintiems centrinio mokesčių administratoriaus nustatyta tvarka išduotus atitinkamus leidimus	0,0	0,3
14	Neapmokestinamos gamtinės dujos, naudojamoms kaip vietinio (miesto ir priemiestinio) reguliaraus susisiekimo autobusų variklių degalai	0,0	1,8
15	Kitos išimtys ir lengvatos	23,0	0,0
	Iš viso mln. Lt (mln. Eur)	908,0 (263,0)	545,2 (157,9)

Šaltinis – Finansų ministerija

Finansų ministerijos aiškinimu, tokį pokytį lėmė daugiau kaip 13 kartų sumažinta prognozė netekimų, kurie patiriami dėl lengvatos, taikomos buitiniams vartotojams tiekiamai elektros energijai. Tai padaryta atsižvelgus į ankstesnių metų faktinius duomenis. Šios aplinkybės rodo, kad Finansų ministerijos duomenys apie valstybės biudžeto pajamų netekimus, pateikiami valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto aiškinamojo rašto priede⁶⁰, ne visais atvejais yra teisingi.

2.3.3. Pelno mokesčiai

2015 metais į valstybės biudžetą prognozuojama gauti 1 801,9 mln. Lt (521,87 mln. Eur) pajamų iš pelno mokesčio, t. y. 138,3 mln. Lt (40,05 mln. Eur) (8,3 proc.) daugiau, nei numatoma gauti 2014 m. Kadangi deklaruojami pelno mokesčio avansiniai mokėjimai koreliuoja su ūkyje besiformuojančiais ekonomikos vystymosi lūkesčiais, o verslo tendencijų ekonominių vertinimų rodiklis pastaruoju metu mažėja, todėl tikėtina, kad 2015 m. avansiniai pelno mokesčio mokėjimai gali būti mažesni, nei Finansų ministerija prognozuoja. Tai atitinkamai lemtų mažesnes pelno mokesčio pajamas 2015 m.

2015 m. į valstybės biudžetą prognozuojama gauti 1 801,9 mln. Lt (521,87 mln. Eur) pajamų iš pelno mokesčio, t. y. 138,3 mln. Lt (40,05 mln. Eur) (8,3 proc.) daugiau, nei numatoma gauti 2014 metais (1 663,6 mln. Lt, (481,81 mln. Eur)). Planuojama, kad šio mokesčio dalis valstybės biudžete padidės 0,4 proc. punkto ir sudarys 9,3 proc.

⁶⁰ 2015 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų apžvalga.

2014 m. pelno mokesčio planas vykdomas. Finansų ministerija numato, kad 2014 m. į valstybės biudžetą įplauks 1 663,6 mln. Lt (481,81 mln. Eur) pelno mokesčio, t. y. 0,6 proc. mažiau nei planuota (1 673,6 mln. Lt (484,71 mln. Eur)). Per šių metų sausio–rugsėjo mėn. į valstybės biudžetą šio mokesčio gauta 1 376 mln. Lt (398,52 mln. Eur), t. y. 9 mėn. planas įvykdytas 101,8 proc. 2014 m. I–III ketvirtį, palyginti su 2013 m. tuo pačiu laikotarpiu, įmonės deklaravo 5,5 proc. daugiau avansinio pelno mokesčio.

Finansų ministerijos taikomas pelno mokesčio prognozavimo modelis, palyginti su praėjusiais metais, nepasikeitė. 2015 m. pelno mokesčio prognozė paremta faktinių pajamų surinkimo dinamika, BVP augimo perspektyva, numatomomis avansinio pelno mokesčio mokėjimo tendencijomis ir netekimais dėl Pelno mokesčio įstatyme⁶¹ numatytų lengvatų (16 lentelė).

16 lentelė. 2015 m. pelno mokesčio prognozės apskaičiavimas*, mln. Lt (mln. Eur), jeigu nenurodyta kitaip		
Metai	2014	2015
Pelno mokesčio įsipareigojimai**	1 707 (494,44)	1 871 (541,78)
Pokytis, proc.	9,2	9,6
Nominalus BVP	125 156 (36 247,64)	131 983 (38 224,88)
Pokytis, proc.	4,7	5,5
Avansu sumokėtas pelno mokestis	1 210 (350,55)	1 295 (375,09)
Pelno mokesčio įsipareigojimo dalis, sumokėta avansu, proc.	70,9	69,2
Metinis pelno mokestis	429 (124,32)	496,8 (143,89)
Pelno mokestis nuo pajamų prie pajamų šaltinio, nuo dividendų, PM permoka, grąžinamas PM	24 (6,95)	10 (2,90)
Pelno mokesčio pajamos	1 664 (481,83)	1 802 (521,87)

* galimi skirtumai dėl apvalinimo

** pelno mokesčio bazės elastingumas su BVP lygus 1,76.

Šaltinis – Finansų ministerija

Pagal rugsėjo mėnesio ekonominės raidos scenarijų 2014 m. BVP (to meto kainomis) augs 4,7 proc., 2015 m. – 5,5 proc. Įvertinusi 2014 m. avansinius mokėjimus, Finansų ministerija prognozuoja, kad 2015 m. jie sudarys 69,2 proc. metinio pelno mokesčio, t. y. 1 295 mln. Lt (375,09 mln. Eur) (16 lentelė). Netekimų dėl galiojančių lengvatų atskira eilutė Finansų ministerija neišskiria, jų poveikis įvertintas 2014 m. mokestinių įsipareigojimų eilutėje, 2014 m. mokestiniai įsipareigojimai pakoreguoti atsižvelgiant į praeitais metais priimtus Pelno mokesčio įstatymo pakeitimus⁶², kuriais praplėsta investicijų lengvata.

Statistikos departamento duomenimis⁶³, įmonių finansiniai rodikliai gerėja:

⁶¹ Lietuvos Respublikos pelno mokesčio įstatymas, 2001-12-20 Nr. IX-675.

⁶² Nuo 2014 metų įsigalioję Pelno mokesčio įstatymo pakeitimai:

- penkeriems metams pratęstas investicinius projektus vykdančioms ir į esminį technologinį atsinaujinimą investuojantiems vienetams 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;
- 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 – nustatyta tvarka bus galima mažinti apmokestinamąsias pajamas ir pelno mokestį.

⁶³ Statistikos departamentas, *Įmonių finansiniai rodikliai 2014 m. II ketvirtį* [Žiūrėta 2014-10-26]. Prieiga per internetą: <http://osp.stat.gov.lt/web/guest/statistiniu-rodikliu-analize?portletFormName=visualization&hash=6b9ac830-5d5b-41f0-9bad-3f4a645f061e>.

- nefinansinių įmonių pajamos už parduotas prekes ir suteiktas paslaugas šių metų II ketvirtį buvo 3,7 proc. didesnės nei praėjusių metų tą patį laikotarpį ir 8,9 proc. didesnės nei pirmąjį šių metų ketvirtį;
- šių metų II ketvirtį įmonių pelnas sudarė daugiau nei 4 mlrd. Lt, palyginti su praėjusių metų tuo pačiu laikotarpiu jis padidėjo 26,8 proc., o palyginti su ankstesniu ketvirčiu – 86,4 proc.;
- antrąjį šių metų ketvirtį vidutinis įmonių pelningumas sudarė 7,1 proc. ir buvo 2,9 proc. punkto didesnis, palyginti su ankstesniu ketvirčiu – 4,2 proc.;
- pelningai dirbusių įmonių dalis šių metų II ketvirtį sudarė 67,9 proc. ir buvo nežymiai didesnė nei praėjusių metų antrąjį (67,7 proc.) ir šių metų pirmąjį (62,2 proc.) ketvirtį.

Lengvatų poveikis pajamoms išaugo. 17 lentelėje pateiktas 10-ies pelno mokesčio lengvatų poveikis valstybės biudžeto pajamoms.

17 lentelė. Pelno mokesčio lengvatų poveikis valstybės biudžeto pajamoms*

Lengvatos pavadinimas	Pelno mokesčio įstatymas	2014 m. numatomas, mln. Lt (mln. Eur)	2015 m. prognozuojamas, mln. Lt (mln. Eur)
5 proc. pelno mokesčio tarifas vienetams, kurių vidutinis darbuotojų skaičius < 10, o pajamos < 1 mln. Lt (300 tūkst. Eur)	5 str. 2 d.	75 (21,72)	78 (22,59)
Pelno nesiekiantys vienetas, kurių mokestinio laikotarpio pajamos iš ūkinės komercinės veiklos neviršija 1 mln. Lt (300 tūkst. Eur), apmokestinamojo pelno dalis, atitinkanti 25 tūkst. Lt (7 250 Eur) sumą, apmokestinama taikant 0 proc. mokesčio tarifą, o likusi apmokestinamojo pelno dalis – taikant 15 proc. mokesčio tarifą.	5 str. 4 d.	7 (2,03)	7 (2,03)
Socialinių įmonių apmokestinamajam pelnui taikomas 0 proc. tarifas	5 str. 5 d.	4 (1,16)	4 (1,16)
Vienetų, kurių pajamos iš žemės ūkio veiklos sudaro > 50 proc. pajamų, apmokestinamajam pelnui taikomas 5 proc. tarifas	5 str. 6 d.	22 (6,37)	22 (6,37)
Pelno mokesčio įstatymo 12 straipsnyje išvardytos neapmokestinamosios pajamos	12 str.	260 (75,3)	297 (86,02)
Tris kartus atskaitomos sąnaudos, kurios patirtos vykdant mokslinius tyrimus ir eksperimentinę plėtrą	17 ¹ str. 1 d.	18 (5,21)	17 (4,92)
Atskaitomos suteiktos paramos ir labdaros sumos	28 str. 1 d.	58 (16,8)	58 (16,8)
Apmokestinamojo pelno sumažinimas dėl investicijų	46 ¹ str.	110 (31,86)	130 (37,65)
Laisvosios ekonominės zonos (LEZ) įmonių apmokestinamojo pelno sumai taikomos lengvatos	58 str. 16 d. 2 p.	8 (2,32)	8 (2,32)
Pelno mokesčio sumažinimas, kai dirba riboto darbingumo asmenys	58 str. 16 d. 3 p.	0,7 (0,2)	0,7 (0,2)
Iš viso:		563 (162,97)	622 (180,06)

* galimi skirtumai dėl apvalinimo

Šaltinis – Finansų ministerija

Kadangi deklaruojami pelno mokesčio avansiniai mokėjimai koreliuoja su besiformuojančiais ūkyje lūkesčiais apie ekonomikos vystymąsi, o verslo tendencijų ekonominių vertinimų rodiklis⁶⁴ pastaruoju metu išlaiko mažėjimo kryptį, tikėtina, kad 2015 m. avansiniai pelno mokesčio mokėjimai gali būti mažesni, nei Finansų ministerija prognozuoja. Tai atitinkamai lemtų mažesnes pelno mokesčio pajamas 2015 m.

2.3.4. Gyventojų pajamų mokestis

2015 m. į valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos biudžetą prognozuojama gauti 4 813,2 mln. Lt (1 393,99 mln. Eur) gyventojų pajamų mokesčio, t. y. 7,6 proc. daugiau, negu numatomas 2014 m. vykdymas. 2015 m. prognozuojamą gyventojų pajamų mokesčio pajamų augimo tempą, siekiantį 7,6 proc., galėjo lemti pernelyg optimistiniai lūkesčiai dėl darbo užmokesčio fondo augimo tendencijų, todėl vertėtų planuoti atsargiau.

Finansų ministerija numato, kad 2014 m. į valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos biudžetą bus gauta 4 474,5 mln. Lt (1 295,89 mln. Eur) GPM, t. y. pajamų surinkimo planas (4 504,1 mln. Lt (1 304,47 mln. Eur)) bus neįvykdytas 0,7 proc. Per šių metų devynis mėnesius gauta 3 257,4 mln. Lt (943,40 mln. Eur) – 72,3 proc. metinio GPM plano.

2015 m. į valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos biudžetą prognozuojama gauti 4 813,2 mln. Lt (1 393,99 mln. Eur) GPM, t. y. 7,6 proc. daugiau, negu numatomas 2014 m. vykdymas.

Valstybės biudžeto pajamų iš GPM dydžiui įtaką turi GPM dalis, tenkanti savivaldybių biudžetams nuo visų GPM pajamų. 2015 m. savivaldybėms tenkanti GPM dalis nuo 67,78 proc. didinama iki 72,15 proc., todėl atitinkamai mažiau lieka valstybės biudžetui. GPM pajamos į valstybės biudžetą 2015 m. mažės – jų suplanuota gauti 7,6 proc. mažiau (1 340,4 mln. Lt) nei suplanuota 2014 m.

Didžiausią GPM pajamų dalį (apie 87,6 proc.) sudaro pajamų mokestis nuo su darbo santykiais susijusių pajamų. 2015 m. jų numatoma gauti 4 214,3 mln. Lt (1 220,54 mln. Eur) GPM, t. y. 9,1 proc. daugiau nei numatoma gauti 2014 m.

2015 m. prognozuojamas GPM apskaičiuotas atsižvelgiant į:

- prognozuojamą metinio darbo užmokesčio fondo dydį, kuris priklauso nuo vidutinio darbo užmokesčio ir vidutinio sąlyginio darbuotojų skaičiaus;
- pajamų iš palūkanų už paskolas, indėlius, vertybinius popierius bei vertybinių popierių pardavimo pajamų apmokestinimo pasikeitimus nuo 2014 m. sausio 1 d. (teigiamas poveikis pajamoms 2015 m. apie 30 mln. Lt (8,69 mln. Eur));
- dividendų tarifo sumažinimo⁶⁵ poveikį (įsigaliojo nuo 2014 m. sausio 1 d., neigiamas poveikis apie 30 mln. Lt (8,69 mln. Eur) 2015 m.).

2015 m. biudžeto projekto apžvalgoje nurodomas GPM netekimų poveikis valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos biudžetui viena suma. Išsamią informaciją (18 lentelė) apie GPM lengvatų poveikį GPM pajamoms pagal kiekvieną šaltinį Finansų

⁶⁴ Statistikos departamentas, *Ekonominių vertinimų rodiklis* [Žiūrėta 2014-10-27]. Prieiga per internetą: <http://osp.stat.gov.lt/web/guest/statistiniu-rodikliu-analize?portletFormName=visualization&hash=43eed22d-ba19-444e-8287-81b999df6838>.

⁶⁵ 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, 3 str. 1 d.

ministerija pateikė paprašius papildomai. Prognozuojama, kad šie netekimai 2015 m. sudarys 1 177,6 mln. Lt (341,06 mln. Eur) ir bus mažesni nei 2014 m:

18 lentelė. Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos netekimai dėl GPM lengvatų

Lengvata	GPM įstatymas	Numatomi GPM netekimai 2014 m.	Prognozuojami GPM netekimai 2015 m.
		mln. Lt (mln. Eur)	
Verslo liudijimų lengvatos	6 str. 4 d.	8 (2,32)	8 (2,32)
Palūkanos už paskolas, vertybinius popierius, indėlius	17str. 1 d. 20-22 p.	50 (14,48)	8 (2,32)
Pajamos iš Europos ekonominėje erdvėje parduoto turto	17str. 1 d. 28 p.	0,04 (0,01)	0
VP pardavimo pajamos	17str. 1 d. 21 p.	10 (2,9)	1,5 (0,43)
Loterijų laimėjimai iš Europos ekonominės erdvės valstybių	17str. 1 d. 38 p.	4 (1,16)	4 (1,16)
Pajamos iš kooperatinės bendrovės pelno	17str. 1 d. 51 p.	0,1 (0,03)	0,1 (0,03)
Europos ekonominės erdvės būsto pardavimo pajamos	17str. 1 d. 54 p.	3 (0,87)	3 (0,87)
5 proc. tarifas individualios veiklos pajamoms	6 str. 3 d.	70 (20,27)	50 (14,48)
Pajamos iš žemės ūkio veiklos	17str. 1 d. 23 p.	50 (14,48)	50 (14,48)
GPM grąžinimai pagal gyventojų deklaruotas išlaidas	21 str.	136 (39,39)	135 (39,1)
Paveldėtas turtas ir dovanos	17str. 1 d. 26 p.	80 (23,17)	80 (23,17)
Metinis nepamokestinamasis pajamų dydis	20 str.	708 (205,05)	683 (197,81)
Papildomas neapmokestinamasis pajamų dydis už vaikus	20 str. 9 d.	92 (26,65)	95 (27,51)
Neapmokestinamasis pajamų dydis esant 0–25, 30–55 proc. darbingumo lygiui	20 str. 6 d.	55 (15,93)	60 (17,38)
Iš viso:		1 266,14 (366,70)	1 177,6 (341,06)

Šaltinis – Finansų ministerija

Pernelyg optimistiniai lūkesčiai dėl darbo užmokesčio fondo augimo tendencijų. Finansų ministerijos ekonominės raidos scenarijus numato teigiamus darbo rinkos pokyčius. Palyginti su 2014 m.:

- darbo užmokesčio fondas augs apie 6,6 proc. – iki 31 428,5 mln. Lt (9 102,33 mln. Eur);
- vidutinis mėnesinis darbo užmokestis (bruto) padidės 5,8 proc. – iki 2 486,4 Lt (720,11 mln. Eur);
- vidutinis sąlyginis darbuotojų skaičius padidės 0,7 proc.

Kiti makroekonominės apžvalgas skelbiantys subjektai prognozuoja skirtingus darbo apmokėjimo ir sąnaudų rodiklius, todėl tiesiogiai jų palyginti negalima. 19 lentelėje pateikti prognozuojami skirtingų darbo apmokėjimo rodiklių ir užimtųjų skaičiaus kitimo tempai:

19 lentelė. Finansų ministerijos ir finansinių institucijų prognozuojami darbo rinkos rodikliai

	Finansų ministerija	Lietuvos bankas	AB SEB bankas	AB Swedbank
Metai	Augimas, proc.			
	Vidutinis mėnesinis bruto darbo užmokestis (su individualiomis įmonėmis)	Darbo užmokestis (kompensacija vienam dirbančiajam)	Vidutinis mėnesinis darbo užmokestis (be individualių įmonių)	Vidutinis darbo užmokestis
2014	5,3	4,2	4,5	4,5
2015	5,8	4,3	5	5,5
	Vidutinis metinis užimtųjų skaičius	Užimtųjų skaičius	–	Užimtųjų skaičius
2014	0,5	1,2	–	0,8
2015	0,7	1	–	0,5

Šaltinis – parengta pagal Finansų ministerijos, Lietuvos banko ir komercinių bankų skelbiamas makroekonominės apžvalgas

Statistikos departamento 2014 m. II ketvirčio duomenys⁶⁶ taip pat rodo teigiamas tendencijas:

- užimtumo lygis 15–74 metų amžiaus grupėje siekė 58,3 proc., palyginus su praeitų metų II ketv., išaugo 1,2 proc. punkto;
- užimtumo lygis 15–64 metų amžiaus grupėje siekė 65,1proc., palyginus su praeitų metų II ketv. išaugo 1,4 proc. punkto;
- sąlyginis darbuotojų skaičius šalies ūkyje (be individualių įmonių) siekė 1 012,7 tūkst., palyginus su ankstesniu ketv. išaugo 2,2 proc., o palyginus su 2013 m. atitinkamu ketvirčiu – 2,7 proc.;
- vidutinis mėnesinis darbo užmokestis (be individualių įmonių) sudarė 2 355,7 Lt (682,26 Eur), palyginus su praeitų metų atitinkamu ketvirčiu padidėjo 102,7 Lt (29,74 Eur), arba 4,6 proc.;
- šalies ūkio su individualiomis įmonėmis mėnesinio darbo užmokesčio indeksas šių metų II pusmetį sudarė 104,5.

Finansų ministerijos prognozuojamas darbo užmokesčio kitimo tempas 2014 ir 2015 m. yra sparčiausias, palyginti su kitų subjektų darbo užmokesčio prognozėmis. 2014 m. II pusmetį šalies ūkio su individualiomis įmonėmis mėnesinio darbo užmokesčio indeksas sudarė 104,5. Šių metų II pusmetį darbo užmokesčio metinis prieaugis turėtų paspartėti iki 6,1 proc., kad pasiektų prognozuojamą 5,3 proc. augimo tempą palyginti su 2013 m. Toks tempas mažai tikėtinas ir neprognozuojamas kitų makroekonominės apžvalgas skelbiančių subjektų. 2015 m. prognozuojamas GPM pajamų augimo tempas, siekiantis 7,6 proc., gali būti susijęs su pernelyg optimistiniais lūkesčiais dėl darbo užmokesčio fondo augimo tendencijų, todėl turėtų būti planuojamas atsargiau.

2.3.5. Dividendai

2015 m. pajamų iš dividendų už valstybei priklausančias įmonių akcijas ir valstybinių įmonių pelno dalies prognozės, priklausys ne tik nuo įmonių veiklos rezultatų ar jų pelningumo, bet ir nuo vykdomosios valdžios sprendimų.

Prognozuojama, kad 2015 m. į valstybės biudžetą planuojama gauti 150,1 mln. Lt (43,5 mln. Eur) pajamų iš dividendų. Šią sumą sudaro 122,1 mln. Lt (35,4 mln. Eur) numatomų gauti dividendų

⁶⁶ Statistikos departamentas, *Užimtumas ir nedarbas antrąjį 2014 m. ketvirtį* [Žiūrėta 2014-10-26]. Prieiga per internetą: <http://osp.stat.gov.lt/web/guest/statistiniu-rodikliu-analize?portletFormName=visualization&hash=2f9782b6-0d4d-429a-8dcf-e4296509c0cb>.

už valstybei nuosavybės teise priklausančias bendrovių akcijas⁶⁷ ir 28,0 mln. Lt (8,1 mln. Eur) valstybės įmonių pelno įmokų⁶⁸. Tai 20,4 mln. Lt (5,9 mln. Eur) daugiau negu 2014 m.

Per 2014 m. 9 mėnesius pajamų iš dividendų ir iš valstybės įmonių pelno gauta 57,8 mln. Lt, tai 71,9 mln. Lt mažiau, nei buvo planuota (129,7 mln. Lt). Metinio plano vykdymas – 42 proc. Remiantis Finansų ministerijos pateikta informacija, 2014 m. numatoma gauti dar apie 84 mln. Lt pajamų iš dividendų už Finansų ministerijos nuo 2014 m. vasario mėn. valdomas „Lietuvos energija“, UAB,⁶⁹ valstybei priklausančias akcijas. Taigi metinis pajamų iš dividendų planas bus įvykdytas ir viršytas.

Vadovaujantis teisės aktais, Vyriausybė turi teisę sumažinti bendrovėms nustatytą dividendams išmokėti skirtą pelno dalį ir valstybės įmonių pelno įmokos dalį, o 2013 m. įsigaliojus Valstybės ir savivaldybių įmonių įstatymo pakeitimams – ir atleisti įmonę nuo pelno įmokų mokėjimo.

2014 m. lapkričio 5 d. Vyriausybė patvirtino nutarimą „Dėl „Lietuvos Energija“, UAB, dividendų“⁷⁰, kuriuo pavedama Finansų ministerijai kaip valstybei nuosavybės teise priklausančių „Lietuvos energija“, UAB, akcijų valdytojai priimti sprendimą skirti dividendams 60 proc. (vietoj nustatytų 80 proc.) bendrovės paskirstytinojo 2014 m. I pusmečio pelno, t. y. dividendams būtų skirta 28,3 mln. Lt mažesnė suma, nes 2014 m. I pusmečio „Lietuvos energija“, UAB, paskirstytinasis pelnas sudaro 141,6 mln. Lt.

Valstybės kontrolė, atlikusi 2013 m. valstybės konsoliduotųjų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių ir valstybės biudžeto vykdymo vertinimo auditą⁷¹, atkreipė dėmesį į tai, kad valstybės biudžeto pajamos, gaunamos kaip dividendai, ir valstybės įmonių pelno dalis iš valstybei nuosavybės teise priklausančių bendrovių ir valstybės įmonių priklauso ne tik nuo jų veiklos rezultatų, bet ir nuo Vyriausybės sprendimų atleisti įmones nuo mokėjimų arba sumažinti priklausančias mokėti sumas. Ūkio ministerijos skelbiami duomenys rodo, kad valstybės valdomos įmonės kasmet gerina pelningumo rodiklius, tačiau grąža valstybės biudžetui iš šių įmonių nedidėja. 2013 m. į valstybės biudžetą pajamų iš dividendų gauta 109,6 mln. Lt mažiau, nei planuota (213,8 mln. Lt), ir 417,5 mln. Lt mažiau nei 2012 m. (521,8 mln. Lt) (20 lentelė).

20 lentelė. Duomenys apie pajamų iš dividendų užduočių vykdymą

Laikotarpis, metais	Metų prognozė, tūkst. Lt	Įvykdyta	
		tūkst. Lt	proc.
2011	42 788	85 245	199
2012	589 358	521 807	89
2013	213 849	104 274	49
2014	129 676	138 544*	107

* numatoma

Šaltinis – parengta pagal Finansų ministerijos duomenis

Atkreiptinas dėmesys, kad tais atvejais, kai į valstybės biudžetą sumokami dideli, palyginti su paskutiniu metu mokėtais (pvz., 2012 m.), dividendai, skaičiuojant valdžios sektoriaus balanso

⁶⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1997-01-14 nutarimas Nr. 20 „Dėl dividendų už valstybei nuosavybės teise priklausančių bendrovių akcijas ir pelno įmokų“.

⁶⁸ Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių įmonių įstatymas, 1994-12-21 Nr. I-722, 15 str. 6 d.

⁶⁹ Lietuvos valstybės valdoma energetikos įmonių grupė „Lietuvos energija“ UAB (iki 2013-08-30 grupė vadinosi UAB „Visagino atominė elektrinė“) nuo 2014 m. vasario mėn. Energetikos ministerija perdėjo Finansų ministerijai.

⁷⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014-11-05 nutarimas Nr.1218 „Dėl „Lietuvos energija“, UAB dividendų“.

⁷¹ Valstybinio audito ataskaita, 2014-09-30 Nr. FA-P-60-13-51.

rodiklį vertinama, ar jie nėra pertekliniai⁷². Pastarieji neįtraukiami į pajamas, skaičiuojant valdžios sektoriaus balanso rodiklį.

2.4. Savivaldybėms suplanuotos lėšos

2015 m. biudžeto projekte savivaldybių biudžetų pajamos sudaro 7 591 mln. Lt (2 198,5 mln. Eur); savivaldybių skolinimosi ir skolos limitai, palyginti su 2014 m. biudžeto įstatyme nustatytais apribojimais, nepasikeitė. Valstybės kontrolė teigiamai vertina numatomą vykdyti prognozinės informacijos apie savivaldybių biudžetų vykdymą stebėseną. Tačiau vien tik savivaldybių skolinimosi ir skolos limitų nustatymas ir savivaldybių biudžetų vykdymo bei įsiskolinimų pokyčio stebėjimas nėra pakankama priemonė valdyti savivaldybių skolos augimą.

Numatoma, kad 2015 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos planuojamose pajamose apie 16 proc. sudarys savivaldybių biudžetų pajamos (plačiau 2.2 poskyryje).

2015 m. biudžeto projekte, palyginus su 2014 m., 4,37 proc. punkto didinama GPM dalis, tenkanti visų savivaldybių biudžetams nuo šio mokesčio pajamų į konsoliduotus valstybės ir savivaldybių biudžetus. Dėl GPM dalies didinimo savivaldybių pajamos 2015 m. padidės apie 420 mln. Lt (122 mln. Eur) (21 lentelė).

2015 m. valstybės biudžeto specialiose tikslinėse dotacijose savivaldybių biudžetams nebeįskaitomi asignavimai, skirti Valstybės investicijų programoje (toliau – VIP) numatytoms kapitalo investicijoms finansuoti. Valstybės biudžeto specialios tikslinės dotacijos savivaldybių biudžetams 2015 m. sudaro 2 492,6 mln. Lt (721,9 mln. Eur).

Prognozuojamos valstybės biudžeto dotacijos savivaldybių biudžetams 2015 m. sudaro 511,3 mln. Lt (148,1 mln. Eur). 2015 m. į šiuos asignavimus perkeltos VIP lėšos, 2014 m. buvusios valstybės biudžeto specialiose tikslinėse dotacijose savivaldybių biudžetams.

2015 m. biudžeto projektu numatoma patvirtinti ir savivaldybių biudžetų finansinį rodiklį – prognozuojamas pajamas, kuriuo savivaldybės vadovaujasi rengdamos savo biudžetus. Šis rodiklis 2015 m. sudaro 3 900,9 mln. Lt (1 129,8 mln. Eur) ir yra 12 proc., arba 420,5 mln. Lt (121,8 mln. Eur), didesnis nei 2014 m. Kadangi didėja prognozuojamos pajamos, atitinkamai planuojama mažesnė valstybės biudžeto bendrosios dotacijos kompensacija, kuri skiriama pajamų mažėjimui kompensuoti.

Finansų ministerijos skaičiavimais, savarankiškomis funkcijoms atlikti 46 savivaldybių biudžetams numatomos 240,5 mln. Lt (69,7 mln. Eur) valstybės biudžeto bendrosios dotacijos kompensacijos, skirtos 100 proc. kompensuoti 2015 m. prognozuojamų palyginamaisiais dydžiais ir sąlygomis pajamų (be specialių tikslinių dotacijų ir pajamų iš vietinių rinkliavų) mažėjimą, palyginti su 2014 m. apskaičiuotomis pajamomis. Palyginus su 2014 m. planu, valstybės biudžeto bendrosios dotacijos kompensacija mažėja 30 proc., arba 102,9 mln. Lt (29,8 mln. Eur).

Finansų ministerijos skelbiamais duomenimis, savivaldybių biudžetų pajamos 2015 m. iš visų pajamų šaltinių sudaro 7 591 mln. Lt (2 198,5 mln. Eur).

⁷² ESA 2010 4.56 p.: dideli ir nereguliarūs mokėjimai arba metų verslo pajamas viršijantys mokėjimai vadinami pertekliniais dividendais. Jie mokami iš sukauptų rezervų ar pardavus turtą ir įrašomi į sąskaitas kaip nuosavybės priemonių išėmimas, lygus mokėjimų ir per atitinkamą ataskaitinį laikotarpį uždirbtų verslo pajamų skirtumui. Jei nėra verslo pajamų rodiklio, vietoje jo taikomas verslo sąskaitose pateiktas veiklos pelnas.

21 lentelė. Lėšos, skiriamos savivaldybėms, mln. Lt (mln. Eur), jei nenurodyta kitaip

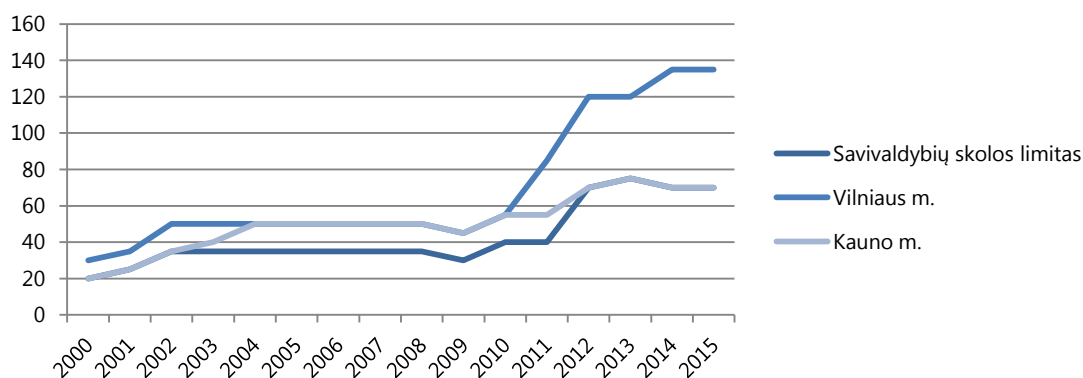
Rodiklis	2014 m. planas	2015 m. projektas	Pokytis	
			proc.	mln. Lt (mln. Eur)
Gyventojų pajamų mokesčio dalis: proc.	67,78	72,15	4,37*	–
mln. Lt (mln. Eur)	3 053,0 (884,2)	3 472,7 (1 005,8)	13,7	419,7 (121,6)
Valstybės biudžeto specialios tikslinės dotacijos	2 731,6 (791,1)	2 492,6 (721,9)	–	–
Prognozuojamos valstybės biudžeto dotacijos	–	511,3 (148,1)	100	–
Valstybės biudžeto bendrosios dotacijos kompensacijos	343,4 (99,4)	240,5 (69,6)	–30	–102,9 (–29,8)
Savivaldybių biudžetų finansinis rodiklis – prognozuojamos pajamos, kuriuo savivaldybės vadovaujasi rengdamos savo biudžetus	3 480,4 (1 008)	3 900,9 (1 129,8)	12,1	420,5 (121,8)

* proc. punkto.

Šaltinis – parengta pagal 2014 m. biudžeto įstatymą ir 2015 m. biudžeto projektą.

Teigiamai vertintinas savivaldybių skolinimosi ir skolos limitų nustatymas ir prognozinės informacijos apie savivaldybių biudžetų vykdymą bei įsiskolinimus stebėjimas, tačiau Valstybės kontrolės vertinimu, tai nėra pakankama priemonė valdyti savivaldybių skolos augimą. Valstybinio audito ataskaitoje „Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybėse atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatų“⁷³ valstybiniai auditoriai konstatavo, kad „savivaldybių skolinimosi limitai ir jų laikymasis nėra pakankama priemonė savivaldybių skoloms valdyti. Lietuvai nuo 2015 m. sausio 1 d. nustatomi griežtesni reikalavimai, stiprinantys biudžetinės drausmės koordinavimą ir priežiūrą, todėl Vyriausybė teisės aktais turėtų nustatyti priežiūros sistemą dėl savivaldybių biudžetinės drausmės laikymosi ir savivaldybių atsakomybę už įstatymuose nustatytų reikalavimų nevykdymą“.

2015 m. biudžeto projekte nustatyti savivaldybių skolinimosi ir skolos limitai, palyginti su 2014 m. biudžeto įstatyme nustatytais apribojimais, nepasikeitė (7 pav.).

7 pav. Savivaldybių skolos limitai, proc.

* Vilniaus miesto skolos limitas apima ir mokėtinas sumas, kurių įvykdymo terminas praleistas daugiau kaip 10 ir 45 dienos.

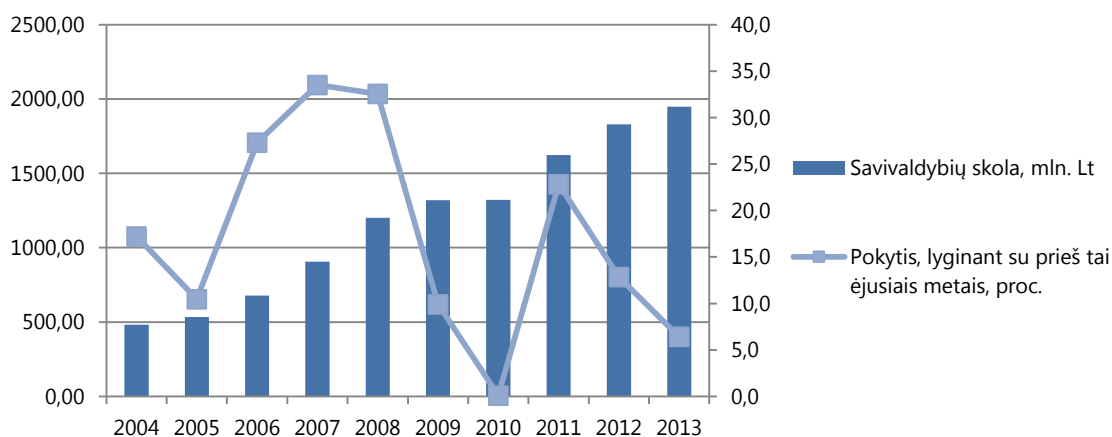
Šaltinis – parengta pagal Finansų ministerijos duomenis

⁷³ Valstybinio audito ataskaita, 2014-09-01 Nr. FA-P-30-1-48.

Antrus metus iš eilės savivaldybių skolinimosi ir skolos limitai nustatomi nuo biudžeto projekte numatomų patvirtinti prognozuojamų savivaldybių pajamų. Pažymėtina, kad savivaldybių skolinimosi ir skolos limitai apskaičiuojami nesivadovaujant jokia metodika, tik atliekant ekspertinį vertinimą.

Savivaldybių skolai 2013 m. pabaigoje⁷⁴ pasiekus beveik 1 948,2 mln. Lt (564,2 mln. Eur) sumą (8 pav.), 2015 m. biudžeto projekto 21 str. 2 ir 3 dalyse savivaldybės įpareigojamos pateikti Finansų ministerijai prognozinę informaciją apie savivaldybių biudžetų vykdymą ir įsiskolinimus, o Vyriausybei suteikiama teisė atidėti valstybės biudžeto dotacijų pervedimus toms savivaldybėms, kurios minėtos informacijos nepateiks.

8 pav. Savivaldybių skolos dinamika



Šaltinis – parengta pagal Finansų ministerijos duomenis

Valstybės kontrolės vertinimu, vien informacijos pateikimas nebus pakankama priemonė, siekiant užtikrinti savivaldybių biudžetų fiskalinę drausmę. Įpareigojimas Finansų ministerijai teikti informaciją leidžia stebėti savivaldybių biudžeto vykdymo ir įsiskolinimų pokyčius, todėl būtų tikslinga įstatymo projekte pavesti Vyriausybei nustatyti ir patvirtinti konkrečias priemones, kurių galėtų būti imamasi įvertinus pateiktą informaciją ir kurios užtikrintų fiskalinės drausmės laikymąsi.

Pagal 2015 m. biudžeto projekto 11 str. nustatytus limitus, savivaldybių skola 2015 m. pabaigoje negalės būti didesnė nei 3 371,8 mln. Lt (976,5 mln. Eur) (22 lentelė).

22 lentelė. Savivaldybių skolinimosi ir skolos rodikliai

Rodikliai	mln. Lt (mln. Eur)			
	Numatoma skola 2014-12-31	2015 m. projektas		
		Skolos limitas	Metinio grynojo skolinimosi limitas	Garantijų limitas
Visų savivaldybių (išskyrus Vilniaus miesto)	2 207 (639,2)	2 389,9 (692,1)	512,1 (148,3)	341,4 (98,9)
Vilniaus miesto savivaldybės	905,7 (262,3)	981,9* (284,4)	109,1 (31,6)	72,7 (21,1)
Iš viso	3 112,7 (901,5)	3 371,8 (976,5)	621,2 (179,9)	414,1 (119,9)

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

Šaltinis – parengta pagal 2014 m. biudžeto įstatymą ir 2015 m. biudžeto projektą.

⁷⁴ Finansų ministerija, Informacija apie savivaldybių skolinimosi limitų laikymąsi. [Žiūrėta 2014-10-28], prieiga per internetą: http://www.finmin.lt/web/finmin/auktualus_duomenys/biudžeto_pajamos/savivaldybiu_biudžetai/savivaldybiu_skolinimosi_limitai).

2014 m. pabaigoje visų savivaldybių skola, jei savivaldybės pasieks skolinimosi limitus, sudarys apie 3 112,7 mln. Lt (901,5 mln. Eur), 2014 m. planuojamas savivaldybių biudžetų deficitas (planuojamos skolintis lėšos) sudarytų 443,2 mln. Lt (128,4 mln. Eur).

2015 m. biudžeto projekte (21 str. 1 d.) kaip ir 2014 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme savivaldybės įpareigos viešai skelbti informaciją apie visus naujai priimamus įsipareigojimus ir nurodyti jų panaudojimo paskirtį.

Savivaldybėms taip pat nurodyta⁷⁵ 2014 m. nepanaudotomis biudžetų lėšomis dengti 2015 m. sausio 1 d. esančius įsiskolinimus už suteiktas paslaugas, atliktus darbus ir įsigytas prekes.

Savivaldybių 2015 m. gruodžio 31 d. esamas pradelstas įsiskolinimas už suteiktas paslaugas, atliktus darbus ir įsigytas prekes, palyginti su 2015 m. sausio 1 d. pradelstu įsiskolinimu, turi sumažėti ne mažiau negu 10 proc., o keturiolikos savivaldybių⁷⁶ ir ne mažesne kaip 107 mln. Lt (31 mln. Eur) suma.

Pažymėtina, kad ne mažiau kaip 10 proc. įsiskolinimų sumažinimo reikalavimas nustatomas nesiremiant jokia metodika, o informacijos, kaip faktiškai buvo laikomasi minėto reikalavimo, Finansų ministerija neturi.

2.5. Valstybės biudžeto asignavimų planavimas

2015 m. valstybės biudžeto asignavimų prieaugis, palyginti su 2014 m., sudaro 1 538,9 mln. Lt (445,7 mln. Eur). Neįskaitant ES ir kitos tarptautinės paramos lėšų, asignavimai augs 952,4 mln. Lt (275,8 mln. Eur).

Įvertinus lėšų valstybės išlaidoms planavimą, atkreiptinas dėmesys į šiuos dalykus:

- Išlaidos, skirtos skolos valstybės vardu valdymui, turi būti 14 mln. Lt (4,1 mln. Eur) didesės dėl nesuplanuotų asignavimų, skirtų dengti Valstybinio socialinio draudimo fondo 2014–2015 m. iš komercinių bankų paimtų paskolų 2015 m. mokamas palūkanas.
- Toliau lieka aktualios prieš metus Valstybės kontrolės padarytos išvados – išsamios informacijos apie valdymo išlaidas nėra, nes ne visi asignavimų valdytojai tokias išlaidas privalo nurodyti, neaiškus valdymo išlaidų nustatymo kriterijai. Valstybės kontrolė negali patvirtinti, kad valdymo išlaidos, palyginti su 2014 m. sumažintos 5 procentais.
- Atsižvelgta į Valstybės kontrolės teiktas pastabas – dalis Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto projekte suplanuotų išlaidų (180 mln. Lt (52,1 mln. Eur) sumažintoms pensijoms kompensuoti ir 72,2 mln. Lt (20,9 mln. Eur) Lietuvos darbo biržai ir jos teritoriniams padaliniais išlaikyti numatyta 2015 m. valstybės biudžete.

Asignavimų dydis, struktūra ir jos pokyčiai. 2015 m. biudžeto projekte suplanuota 1 538,9 mln. Lt (445,7 mln. Eur) daugiau valstybės biudžeto asignavimų ir 222,2 mln. Lt (64,4 mln. Eur) didesnis deficitas (asignavimai viršija pajamas), palyginti su 2014 m. Neįskaitant ES ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų, kurios 2015 m. sieks 8 018,5 mln. Lt (2 322,3 mln. Eur), 2015 m. suplanuoti valstybės biudžeto asignavimai 2014 m. lygį viršija 952,4 mln. Lt (275,8 mln. Eur) (23 lentelė).

⁷⁵ 2015 m. biudžeto projekto 13 str. 3 d.

⁷⁶ Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Neringos, Palangos, Šiaulių miestų, Kauno, Klaipėdos, Kretingos, Mažeikių, Širvintų, Trakų, Vilniaus rajonų ir Elektrėnų savivaldybės.

23 lentelė. Valstybės biudžeto asignavimų pokytis

Asignavimai	2014 m. planas mln. Lt (mln. Eur)	2015 m. projektas mln. Lt (mln. Eur)	Pokytis (3–2) mln. Lt (mln. Eur)	Pokytis (3/2), proc.
Asignavimų dydis iš viso	27 118,4 (7 854,0)	28 657,3 (8 299,7)	+1 538,9 (445,7)	+5,7
Iš jų:				
skolos valdymo išlaidos	2 199,9 (637,1)	2 217,9 (642,4)	+18 (5,2)	+0,8
STD ir BDK savivaldybėms	3 075,0 (890,6)	3 244,6 (939,7)	+169,6 (49,1)	+5,5
darbo užmokesčiui	3 157,2 (914,4)	3 293,3 (953,8)	+136,1 (39,4)	+4,3
turtui įsigyti	941,0 (272,5)	1 407,4 (407,6)	+466,4 (135,1)	+49,6
kiti asignavimai išlaidoms*	17 745,3 (5 139,4)	18 494,1 (5 356,3)	+748,8 (216,9)	+4,2
Asignavimai viršija pajamas	960,0 (278,0)	1 182,2 (342,4)	+222,2 (64,4)	+23,1
Valstybės investicijų programai (valstybės biudžeto lėšos)	4 802,8 (1 391,0)	4 712,3 (1 364,8)	–90,5 (26,2)	–1,9
ES ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšos	7 432,1 (2 152,5)	8 018,4 (2 322,3)	+586,3 (169,8)	+7,9
Asignavimų dydis be ES ir kt. tarptautinės finansinės paramos lėšų	19 686,4 (5 701,6)	20 638,8 (5 977,4)	+952,4 (275,8)	–
Jų pokytis proc., palyginti su praėjusiais metais	+4,2	+4,8		

* įskaitant ES ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšas

Šaltinis – parengta pagal 2014 m. biudžeto įstatymą ir 2015 m. biudžeto projektą

Planuojama, kad labiausiai 2015 m. augs išlaidos turtui įsigyti: palyginti su 2014 m. – 49,6 proc.; 5,5 proc. – asignavimai savivaldybėms, kuriuos sudaro specialios tikslinės, prognozuojamos valstybės biudžeto dotacijos ir valstybės biudžeto bendrosios dotacijos kompensacijos; 4,3 proc. – asignavimai darbo užmokesčiui. Valstybės investicijų 2015–2017 m. programoje suplanuotų valstybės biudžeto lėšų numatyta 1,9 proc. mažiau nei 2014 m.

Išlaidos, skirtos skolos valstybės vardu valdymui, turi būti 14 mln. Lt (4,1 mln. Eur) didesnės dėl Skolos valstybės vardu valdymo programoje nesuplanuotų lėšų, skirtų dengti Valstybinio socialinio draudimo fondo 2014–2015 m. iš komercinių bankų paimtų paskolų 2015 m. mokamas palūkanas. 2015 m. biudžeto projekte numatyti asignavimai įgyvendinti programą „Skolos valstybės vardu valdymas“. Jos 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 Planuojamų valstybės biudžeto pajamų bei valstybės biudžeto išlaidų, susijusių su valstybės skola ir valstybės garantuota skola, apskaičiavimo metodikoje⁷⁷. 2015 m. asignavimų, skirtų valdyti skolą valstybės vardu, poreikio planavimas vertintas atsižvelgiant į metodiką.

Nustatyta, kad „Skolos valstybės vardu valdymas“ programoje nesuplanuoti asignavimai, kurie turi būti numatyti valstybės biudžete dengti Valstybinio socialinio draudimo fondo 2014–2015 m. iš komercinių bankų paimtų paskolų 2015 m. mokamas palūkanas.

Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sandaros įstatymo 11 str. 3 dalyje nustatyta, kad Fondo biudžeto rodiklių patvirtinimo įstatymu nustatomas paskolų, paimtų siekiant vykdyti

⁷⁷ 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“.

įsipareigojimus apdraustiesiems, palūkanų dengimas iš valstybės biudžeto lėšų. Ši nuostata taikoma nustatant paskolų, suteiktų po 2014 m. sausio 1 d., palūkanų dengimą iš valstybės biudžeto lėšų. Pažymėtina, kad palūkanų dengimo iš valstybės biudžeto lėšų apskaičiavimas nenustatytas minėtoje metodikoje. Finansų ministerija informavo, kad šiuo metu ji peržiūrima.

Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto 2015 m. rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto 4 str. 2 dalyje nustatyta, kad „Valstybinio socialinio draudimo fondo 2014–2015 m. iš komercinių bankų paimtų paskolų 2015 m. mokamų palūkanų dengimui skirti 14 mln. Lt (4,1 mln. Eur) asignavimų iš valstybės biudžeto lėšų (Finansų ministerijos asignavimų)“. Atitinkamai tokios pat išlaidos turi būti suplanuotos Skolos valstybės vardu valdymo programoje.

2015 m. biudžeto projekte, pateiktame Seimui, numatyti asignavimai Skolos valstybės vardu valdymo programai sudaro 2 203,9 mln. Lt (638,3 mln. Eur), faktiškai įtraukus asignavimus Valstybinio socialinio draudimo fondo 2014 – 2015 m. iš komercinių bankų paimtų paskolų 2015 m. mokamų palūkanų dengimui turi būti 2 217,9 mln. Lt (642,4 mln. Eur), arba 14,0 mln. Lt (4,1 mln. Eur) daugiau. Atkreiptinas dėmesys, kad 2015 m. biudžeto projekto apžvalgoje, dėl tos priežasties, kad skaičiai buvo atliekami su neatnaujintais 2014 ir 2015 m. skolos valstybės vardu valdymo išlaidų duomenimis, pateikta neteisinga informacija apie planuojamų skolos valstybės vardu valdymo išlaidų palyginimą su 2014 m. Atskleista, kad „2015 m. skolos valstybės vardu valdymo išlaidos sudarys 638,3 mln. Eur, t. y. 17,2 mln. Eur mažiau nei 2014 m.“ Faktiškai 2015 m. skolos valstybės vardu valdymo išlaidoms turi būti suplanuota 2 217,9 mln. Lt (642,4 mln. Eur) valstybės biudžeto asignavimų, t. y. 18 mln. Lt (5,2 mln. Eur) daugiau nei 2014 m. Asignavimų, skiriamų valdyti skolą valstybės vardu, dalis biudžete sudaro 8,1 proc. Per 2014 m. asignavimai programai „Skolos valstybės vardu valdymas“ buvo sumažinti 63,2 mln. Lt (18,3 mln. Eur)⁷⁸. Finansų ministerijos aiškinimu, Vyriausybės vertybinių popierių (toliau – VVP) pelningumas vidaus rinkoje 2014 m. labai krito, todėl sumažėjo išlaidos palūkanoms už Vyriausybės vidaus rinkoje išplatintas obligacijas.

Kaip ir kasmet, didžiausią planuojamų skolos valstybės vardu valdymo išlaidų dalį (98 proc.) sudaro išlaidos palūkanoms už prisiimtus skolinius įsipareigojimus apmokėti (24 lentelė).

24 lentelė. Planuojami 2015 m. asignavimai skolos valdymo išlaidoms				
Eil. Nr.	Išlaidų paskirtis	2014 m. suplanuota	2015 m. prognozė	Pokytis, mln. Lt (mln. Eur)
1.	Palūkanos už skolinius įsipareigojimus:	2 167,7 (627,8)	2 168,3 (628)	0,6 (0,2)
1.1.	Vidaus (rezidentams)	167,1 (48,4)	262,5 (76,0)	95,4 (27,6)
1.2.	Užsienio (ne rezidentams)	2 000,6 (579,4)	1 905,8 (552,0)	-94,8 (27,4)
2.	Kitos išlaidos	32,2 (9,3)	49,6 (14,4)	17,4 (5,0)
2.1.	Apmokėjimas samdomiems ekspertams, konsultantams ir komisiniai	10,2 (2,9)	10,8 (3,1)	0,6 (0,2)
2.2.	Turto įvertinimas	0,2 (0,06)	0,2 (0,06)	-
2.3.	Kitos paslaugos (tarp jų ir reitingų agentūrų paslaugoms)	9,2 (2,7)	8,3 (2,4)	-0,9 (0,3)
2.4.	Kitos išlaidos (susijusios su rizikos valdymu)	12,6 (3,6)	30,3 (8,8)	17,8 (5,1)
	Iš viso	2 199,9 (637,1)	2 217,9 (642,4)	18 (5,2)

Šaltinis – parengta pagal Finansų ministerijos duomenis

Didžiausią (88 proc.) mokėtinų palūkanų dalį (1 906 mln. Lt (552 mln. Eur) sudarys palūkanos už užsienio VVP ir paskolas, o 263 mln. Lt (76 mln. Eur) – už vidaus VVP ir paskolas. Apmokėjimai

⁷⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014-02-12 nutarimas Nr. 137 „Dėl 2014 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto patvirtintų asignavimų paskirstymo pagal programas“.

sandomiems ekspertams, komisinių išlaidos, turto įvertinimas ir kt. sudarys 50 mln. Lt (14 mln. Eur). Finansų ministerijos aiškinimu, kitos išlaidos didėja dėl rizikos, susijusios su galima įtaka dėl valiutų kursų skirtumo (VVP emisijos, denominuotos JAV doleriais, išpirkimas).

2015 m. biudžeto projekte numatyti asignavimai skolos valdymo išlaidoms yra pagrįsti skaičiavimais ir suplanuoti atsargiai pagal patvirtintą Metodiką. Įvertintus išdėstytus dalykus Skolos valstybės vardu valdymo programos asignavimai turi būti didesni 14,0 mln. Lt (4,1 mln. Eur). Atsižvelgę į Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sandaros įstatymo 11 str. 3 dalies nuostatas dėl fondo paimtų paskolų palūkanų dengimo iš valstybės biudžeto lėšų, siūlome Planuojamų valstybės biudžeto pajamų bei valstybės biudžeto išlaidų, susijusių su valstybės skola ir valstybės garantuota skola, apskaičiavimo metodikoje nustatyti fondo paimtų paskolų palūkanų dengimo iš valstybės biudžeto lėšų planavimo tvarką.

Toliau lieka aktualios prieš metus Valstybės kontrolės padarytos išvados: išsamios informacijos apie valdymo išlaidas nėra, nes ne visi asignavimų valdytojai tokias išlaidas privalo nurodyti, neaiškūs valdymo išlaidų nustatymo kriterijai. Valstybės kontrolė negali patvirtinti, kad valdymo išlaidos, palyginti su 2014 m., sumažintos 5 procentais. 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 metodika⁷⁹, visi asignavimų valdytojai savo strateginiuose veiklos planuose pagal finansų ministro nustatytą tvarką turi išskirti kiekvienos programos valdymo išlaidas. Šioje tvarkoje⁸⁰ nurodyta, kad ja vadovaujasi tik Valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijoje⁸¹ nurodytos įstaigos – nustatytas institucijų, kurios privalo nurodyti valdymo išlaidas, sąrašas. Pagal šį sąrašą valdymo išlaidų neprivalo išskirti dalis asignavimų valdytojų: Generalinė prokuratūra, Konstitucinis Teismas, visi kiti teismai, Mokestinių ginčų komisija prie Vyriausybės, Vyriausioji administracinių ginčų komisija ir daugelis kultūros ministro valdymo srities įstaigų.

Išvadoje dėl 2014 m. biudžeto projekto buvo pažymėta, 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“.

Valstybės kontrolė, įvertinusi tai, kad valdymo išlaidų mažinimas yra viena iš Vyriausybės tikslų valstybės valdymo srityje įgyvendinimo priemonių ir informacija apie tokias išlaidas turėtų būti

⁷⁹ Patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002-06-06 nutarimu Nr. 827 „Dėl Strateginio planavimo metodikos patvirtinimo“.

⁸⁰ 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“, 2 p.

⁸¹ Patvirtinta Lietuvos Respublikos finansų ministro 2003-07-03 įsakymu Nr. 1K-184 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“, 2 priedas.

išsami, pažymėjo, kad reikia tobulinti išlaidų priskyrimo valdymo išlaidoms reglamentavimą. Tačiau situacija 2015 m. biudžeto projekte nesikeičia:

Finansų ministerijos aiškinimas

Siekiant išvengti papildomos administracinės naštos ir teisės aktų bazės plėtimo, valdymo išlaidų skaičiavimo priskyrimas tam tikrai įstaigų grupei buvo nustatytas atsižvelgus į Vyriausybėje vykusią darbo grupės susitikimą, kur buvo nuspręsta, kurios įstaigos privalo išskirti valdymo išlaidas, išvadas. Taip pat buvo nuspręsta, kad įstaigų sąrašas, kaip priedas, turi būti pridėtas prie finansų ministro įsakymo „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“. Pagrindiniai kriterijai, kuriais buvo vadovautasi įtraukiant įstaigas į sąrašą, buvo šie: ministerijos, įstaigos priklausančios atitinkamo ministro valdymo sričiai, ir kiti asignavimų valdytojai, kuriems suteikta teisė formuoti ar dalyvauti formuojant Vyriausybės politiką atitinkamoje srityje. Atsižvelgdami į tai, kad informacija apie valdymo išlaidas yra pateikiama vadovaujantis minėtu finansų ministro įsakymu ir naudojant Valstybės biudžeto apskaitos ir mokėjimų sistemoje turimus duomenis, kuriuos pateikia asignavimų valdytojai, manome, kad ši informacija yra pakankamai išsami.

Šešioliktosios Vyriausybės 2012–2016 m. programoje viena iš valstybės valdymo tobulinimo priemonių yra nedidinti valdymo sąnaudų (išlaidų). Tokias išlaidas mažinti planavo ir ankstesnė Vyriausybė. Vyriausybės nutarimu⁸² nustatyti 2015–2017 m. valstybės biudžeto maksimalių asignavimų nustatymo bendrieji principai, vienas jų: mažinti valdymo išlaidas. Skaičiuojant 2015 m. maksimalius valstybės biudžeto asignavimų (išlaidoms ir turtui įsigyti) limitus valstybės valdžios institucijoms, kurios privalo nurodyti valdymo išlaidas, vadovaujantis Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacija⁸³, 2014 m. valstybės biudžete skirti asignavimai išlaikymo (valdymo) išlaidoms⁸⁴ mažinami 5 proc. Nesant galimybių sumažinti išlaikymo (valdymo) išlaidoms skirtų asignavimų, atitinkama suma gali būti mažinami kiti šių institucijų asignavimai.

Valdymo išlaidų dydis yra vienas iš Finansų ministerijos strateginiame veiklos plane nustatytų efekto vertinimo kriterijų. Jis reikalingas siekiant įgyvendinti Vyriausybės prioritetą „Finansinė konsolidacija ir euras“. Atsižvelgiant į Finansų ministerijos pateiktus duomenis, valdymo išlaidos pagal visus finansavimo šaltinius mažėja, tačiau valdymo išlaidos be ES, bendrojo finansavimo (toliau – BF) ir pajamų įmokų (toliau – PĮ) dalies didėja, todėl negalima patvirtinti, kad valdymo išlaidos, palyginti su 2014 m., mažesnės 5 proc. (25 lentelė).

25 lentelė. Institucijų išlaikymo (valdymo) išlaidos

Rodikliai, mln. Lt (mln. Eur)	2013 m. faktas	2014 m. planas	2015 m. projektas
Asignavimai iš viso	26 436,3 (7 656,5)	27 118,4 (7 854,0)	28 657,3 (8 299,7)
Valdymo išlaidos	1 485,7 (430,3)	1 606,4 (465,3)	1 455,1 (421,4)
Valdymo išlaidos be ES, BF ir PĮ	1 242,9 (360,0)	1 171,3 (339,2)	1 181,2 (342,1)

Šaltinis – parengta pagal Finansų ministerijos duomenis

Atkreiptinas dėmesys, kad 2015 m. biudžeto projekto apžvalgoje pateikta informacija apie valdymo išlaidų mažinimą yra neišsami, pateikti duomenys tik apie Teisingumo ir Vidaus reikalų

⁸² Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014-06-04 nutarimas Nr. 527 „Dėl Lietuvos Respublikos 2015–2017 metų preliminarų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos pagrindinių rodiklių patvirtinimo“.

⁸³ Patvirtinta Lietuvos Respublikos finansų ministro 2003 m. liepos 3 d. įsakymu Nr. 1K-184 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“.

⁸⁴ Neįskaitant Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos, bendrojo finansavimo lėšų ir biudžetinių įstaigų pajamų įmokų į valstybės biudžetą, pajamų iš mokesčių dalies ir kitų lėšų, įstatymais ir kitais teisės aktais numatytų programoms finansuoti.

ministerijas. Neatskleista, kad sprendimas mažinti valdymo išlaidas neapima visų finansavimo šaltinių: skaičiuojant 2015 m. valstybės biudžeto asignavimuose valdymo išlaidų dalį imami 2014 m. valstybės biudžete skirti asignavimai valdymo išlaidoms neįskaitant ES ir kitos tarptautinės finansinės paramos, bendrojo finansavimo lėšų ir biudžetinių įstaigų pajamų įmokų į valstybės biudžetą, pajamų iš mokesčių dalies ir kitų lėšų, įstatymais ir kitais teisės aktais numatytų programoms finansuoti. Įvertinus Finansų ministerijos pateiktus duomenis, pagrindžiančius 2015 m. valdymo išlaidų dalies valstybės asignavimuose mažinimą, pažymėtina, kad dalis valdymo išlaidų nebuvo mažinama dėl kitų priežasčių, remiantis atskirai priimtais sprendimais. Iš viso tokių papildomų išlaidų, kurios buvo nemažinamos pagal atskirus susitarimus, suma sudaro 228,9 mln. Lt (66,3 mln. Eur). Krašto apsaugos ministerijos valdymo išlaidos 29,8 mln. Lt (8,6 mln. Eur) nemažinamos vadovaujantis minėto Vyriausybės nutarimo 2.3 punktu: „nuosekliai kasmet didinti lėšas, skiriamas krašto apsaugai, kad jos 2020 m. pasiektų 2 proc. BVP“.

Atsižvelgta į Valstybės kontrolės teiktas pastabas – Valstybės kontrolės išvadoje dėl 2014 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto⁸⁵ buvo siūlyta dalį Valstybinio socialinio draudimo fondo (toliau – VSDF) biudžeto projekte suplanuotų išlaidų numatyti valstybės biudžete. 2015 m. biudžeto projekte iš VSDF biudžeto į valstybės biudžetą perkelti 180 mln. Lt (52,1 mln. Eur) asignavimai sumažintoms pensijoms kompensuoti ir 72,2 mln. Lt (20,9 mln. Eur) asignavimų Lietuvos darbo biržai ir jos teritoriniams padaliniais išlaikyti (perimta iš VSDF biudžeto)⁸⁶.

2.6. 2015 metų skolinimosi poreikis

Vyriausybė, prisiimdama naujus skolinius įsipareigojimus, planuoja laikytis Vyriausybės 2011–2014 m. skolinimosi ir skolos valdymo gairių apraše nustatytų uždavinių ir skolos rizikos limitų. Vyriausybės 2015 m. skolinimosi programa sudaryta neturint atnaujintos vidutinės trukmės skolinimosi ir skolos valdymo strategijos. Grynojo skolinių įsipareigojimų pokyčio limitas apskaičiuotas atsargiai, įvertinus ir mažai tikėtinas rizikas.

Nuostolingai veikianti bendrovė remiama valstybės biudžeto lėšomis – uždarajai akcinei bendrovei „Būsto paskolų draudimas“ planuojama suteikti 10 mln. Lt (2,9 mln. Eur) paskolą iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų.

Vadovaujantis BSĮ 18 str. 2 d. 4 punktu, 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 pokytis⁸⁷ per biudžetinius metus) ir jo dalis, skiriama kaupti piniginiams ištekliams skolai grąžinti. Grynasis skolinių įsipareigojimų pokytis apskaičiuojamas pagal Valstybės piniginių išteklių valdymo

⁸⁵ 2013-11-12 valstybinio audito išvada Nr. VA-P-60-10-16 dėl 2014 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto vertinimo“.

⁸⁶ Lietuvos Respublikos nedarbo socialinio draudimo įstatymas, 2003-12-16, IX-1904, 23 str. numato, kad pereinamuoju laikotarpiu (2009 m. sausio 1 d. – 2014 m. gruodžio 31 d.) iš nedarbo draudimo lėšų finansuojamos nedarbo draudimo išmokos, užimtumo rėmimo priemonės, užimtumo rėmimo politiką įgyvendinančios įstaigos. Pereinamasis laikotarpis nebuvo pratęstas.

⁸⁷ Per tam tikrą laikotarpį Vyriausybės valstybės vardu skolinantis prisiimtų ir įvykdytų įsipareigojimų sumų skirtumas.

taisykles⁸⁸, atsižvelgiant į metinį Vyriausybės skolinimosi poreikį⁸⁹ ir numatomus skolos grąžinimus.

2015 m. biudžeto projekte (9 str.) nustatytas 5 085 mln. Lt (1 473 mln. Eur) Vyriausybės grynojo skolinių įsipareigojimų pokyčio limitas ir numatyta, kad iš jo 3 453 mln. Lt (1 000 mln. Eur) suma skirta sukaupti lėšas euroobligacijų emisijai 2016 m. išpirkti. Numatomas valstybės piniginių išteklių sumažėjimas 2015 m. sudarys apie 691 mln. Lt (200 mln. Eur).

Prognozuojamas 2015 m. Vyriausybės skolinimosi poreikis sudaro 16 972 mln. Lt (4 915 mln. Eur), didžiausia jo dalis (65 proc.) – lėšos, reikalingos anksčiau prisiimtiems skoliniams įsipareigojimams grąžinti, įskaitant sumą, skirtą sukaupti lėšas euroobligacijų emisijai 2016 m. išpirkti. Planuojamam skolinimosi poreikiui turi įtakos laikinai laisvų valstybės piniginių išteklių srautų likučiai 2015 m. pradžioje ir pabaigoje bei per 2015 m. grąžinamos anksčiau perskolintas lėšos, tai įvertinus planuojamas skolinimosi poreikis sudaro 11 706 mln. Lt (3 390 mln. Eur) (26 lentelė).

26 lentelė. 2015 m. planuojamas skolinimosi poreikis		
Eil. Nr.	Planuojamas skolinimosi poreikis	Suma mln. Lt (mln. Eur)
I.	Skolinimosi poreikis pagal numatytus tikslus	16 972 (4 915,43)
I.1.	Valdžios sektoriaus deficitas ir srautai:	4 911 (1 422,32)
I.1.1.	Valstybės biudžeto deficitas	1 182 (342,33)
I.1.2.	Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto deficitas ir srautai	681 (197,23)
I.1.3.	ES neigiamam balansui finansuoti	3 048 (882,76)
I.2.	Skolos grąžinimas 2015 m.	7 520 (2 177,94)
I.3.	Finansinių išteklių, naudojamų valstybės skolai dengti 2016 m., sukaupimas	3 453 (1 000,06)
I.4.	Kitiems tikslams:	1 088 (315,11)
I.4.1.	Perskolinimas savivaldybėms ES lėšomis įgyvendinamiems investiciniams projektams	104 (30,12)
I.4.2.	Perskolinimas Valstybinio socialinio draudimo fondui Finansų ministerijos paskolas refinansuoti	715 (207,08)
I.4.3.	Perskolinimas Turto bankui turto atnaujinimui	35 (10,14)
I.4.4.	Paskolai UAB „Būsto paskolų draudimas“	10 (2,90)
I.4.5.	Įmoka į Europos stabilumo mechanizmą	224 (64,87)
II.	Piniginiai srautai, darantys įtaką skolinimosi poreikiui	-5 266 (1 525,14)
II.1.	Skolinimosi poreikį mažins:	-6 548 (1 896,43)
II.1.1.	Grįžtančios perskolintos lėšos	-1 055 (305,55)
II.1.2.	Praėjusių metų (2014) likutis	-5 493 (1 590,88)
II.2.	Skolinimosi poreikį didins:	1 282 (371,29)
II.2.1.	Numatomas 2015 m. likutis (be finansinių išteklių, naudojamų valstybės skolai dengti 2016 m., sukaupimo	1 282 (371,29)
II.	Planuojamas skolinimosi poreikis (I+II)	11 706 (3 390,29)

Šaltinis – parengta pagal Finansų ministerijos duomenis

Planuojamas skolinimosi poreikis 2015 m. sudaro 11 706 mln. Lt (3 390 mln. Eur), prognozuojami skolinių įsipareigojimų grąžinimai – 7 520 mln. Lt (2 178 mln. Eur), taigi, Vyriausybės grynas skolinių įsipareigojimų limitas turėtų sudaryti 4 186 mln. Lt (1 212 mln. Eur). Tačiau suplanuotas limitas yra didesnis 900 mln. Lt (261 mln. Eur) – 5 086 mln. Lt (1 473 mln. Eur) dėl rizikos, susijusios su:

⁸⁸ Patvirtintos Lietuvos Respublikos finansų ministro 2012-12-07 įsakymu Nr. 1K-417 „Dėl su Lietuvos Respublikos Vyriausybės skolinimosi valstybės vardu ir skolinantis prisiimtų įsipareigojimų bei valstybės piniginių išteklių valdymo susijusių teisės aktų patvirtinimo ir komisijų sudarymo“.

⁸⁹ 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.

- galimais mokėjimais (517 mln. Lt (150 mln. Eur)) įgyvendinant Finansinio tvarumo įstatymą ir (arba) Indėlių ir įsipareigojimų investuotojams draudimo įstatymą;
- papildomu skolinimo poreikiu VSDF finansinių skolų komerciniams bankams perfinansavimui – 175 mln. Lt (51 mln. Eur);
- finansinio užstato pateikimu (207 mln. Lt (60 mln. Eur)) pagal išvestinių finansinių priemonių sandorius.

Vyriausybė 2015 m. planuoja skolintis:

- 7 078 mln. Lt (2 050 mln. Eur) užsienio rinkoje – platinti obligacijas, tai sudarys 55 proc. viso skolinimosi;
- 4 075 mln. Lt (1 180 mln. Eur) vidaus rinkoje – leisti VVP ir parduoti taupymo ląštus;
- 552 mln. Lt (160 mln. Eur) – imti paskolas iš tarptautinių finansų institucijų.

2015 m. Rezervinio (stabilizavimo) fondo lėšų sąmatoje numatyta galimybė, vykdant valstybės turtinius įsipareigojimus, susijusius su valstybės skola, iki 2015 m. pabaigos naudoti (grąžintinai) 200 mln. Lt (57,9 mln. Eur) fondo lėšų, bet 2015 m. skolinimosi programoje tai neaptarta. Finansų ministerija paaiškino, kad galimybė laikinai naudoti šio fondo lėšas numatyta kaip rezervinė.

27 lentelėje pateikiami pagrindiniai numatomi skolos ir skolos rizikos rodikliai ir jų palyginimas su Vyriausybės 2011–2014 m. skolinimosi ir skolos valdymo gairių apraše⁹⁰ nustatytais apribojimais. Prognozuojama, kad valdžios sektoriaus skolos santykis su BVP 2015 m. pabaigoje bus 42,6 proc. (įskaitant išankstinį lėšų kaupimą euroobligacijoms išpirkti). Jeigu 2015 m. bus pasiskolinta tiek, kiek leidžia grynojo skolinių įsipareigojimų pokyčio limitas, t. y. išsipildžius visoms minėtoms rizikoms, valdžios sektoriaus skolos santykis su BVP 2015 m. pabaigoje sudarytų 43,3 proc., arba 0,7 proc. punkto BVP daugiau. Abiem atvejais valdžios sektoriaus skolos santykis su BVP nesiektų Sutartyje dėl ES veikimo nustatytos pamatinės vertės.

27 lentelė. Skolos rodikliai ir skolos rizikos limitai

Skolos rodikliai ir skolos rizikos limitai	2013 m. faktas	2014 m. numatoma	2015 m. projektas	Limitai
Valdžios sektoriaus skola, proc. su BVP	40,5	41,4	42,6 ⁹¹	60 (ES sutartimi nustatyta pamatinė vertė)
Trumpalaikės skolos pagal likutinę trukmę ir visos skolos santykis, proc.	11,1	15,1	1,9	25
Vidutinė svertinė likutinė skolos trukmė, metais	4,9	5,1	5,5	>4
Finansinė <i>Macaulay</i> trukmė, metais	3,6	3,9	4,4	2,5-5
Skolos pagal kintamą palūkanų normą ir visų skolinių įsipareigojimų santykis, proc.	1,4	0,5	0,2	≤10
Valstybės garantuota skola, proc. su BVP	0,8	1,1	1,3 ⁹²	≤3

Šaltinis – parengta pagal Finansų ministerijos duomenis

⁹⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011-09-28 nutarimas Nr. 1138 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011–2014 metų skolinimosi ir skolos valdymo gairių aprašo patvirtinimo“.

⁹¹ Be galimų mokėjimų įgyvendinant Finansinio tvarumo įstatymą ir (arba) Indėlių ir įsipareigojimų investuotojams draudimo įstatymą, papildomu skolinimo poreikiu VSDF finansinių skolų komerciniams bankams perfinansavimui ir finansinio užstato pateikimo pagal išvestinių finansinių priemonių sandorius.

⁹² Be galimos valstybės garantijos dėl Lietuvos Respublikos finansinio tvarumo įstatyme ir (arba) Lietuvos Respublikos indėlių ir įsipareigojimų investuotojams draudimo įstatyme nustatytų priemonių taikymo.

2015 m. biudžeto projekte (8 str.) nustatyta, kam 2015 m. gali būti teikiamos valstybės garantijos ir kokia gali būti 2015 ir ankstesniais metais suteiktų garantijų bendra suma. Numatytos teikti garantijos atitinka Valstybės skolos įstatymo reikalavimus. Finansų ministerija prognozuoja, kad bendra garantinių įsipareigojimų suma 2015 m. pabaigoje sudarys 1,3 proc. BVP ir neviršys nustatyto limito – valstybės garantuota skola negali viršyti 3 proc. BVP (27 lentelė). Prognozuodama 2015 m. valstybės garantuojamos skolos dydį, Finansų ministerija neįtraukė galimos valstybės garantijos dėl Finansinio tvarumo įstatyme ir (arba) Indėlių ir įsipareigojimų investuotojams draudimo įstatyme numatytų priemonių taikymo. 2015 m. biudžeto projekte (9 str.) nustatyta, kad bendra tokių įsipareigojimų, prisiimtų 2015 ir ankstesniais metais, suma vienu metu negali viršyti 200 mln. Eur. Įvertinus minėtas galimas valstybės garantijas, bendra garantinių įsipareigojimų suma 2015 m. pabaigoje sudarys 1,8 proc. BVP, t. y. 0,5 proc. punkto daugiau, nei prognozuota.

Įvertinus 2015 m. biudžeto projekte numatytus rodiklius ir 2015 m. Vyriausybės skolinimosi programą, galima teigti, kad prisiimdama naujus skolinius įsipareigojimus Vyriausybė planuoja laikytis 2011–2014 m. skolinimosi ir skolos valdymo gairių apraše nustatytų uždavinių ir skolos rizikos limitų.

Atkreiptinas dėmesys, kad Valstybės kontrolė 2013 m.⁹³ rekomendavo nedelsiant atlikti Vyriausybės 2011–2014 m. skolinimosi ir skolos valdymo gairių aprašo analizę ir jį atnaujinti. Aprašas patvirtintas Vyriausybės 2011 m. rugsėjo 28 d. nutarimu⁹⁴. Aprašo paskirtis – kurti ir vykdyti efektyvią valstybės finansų skolinimosi ir skolos valdymo srities politiką, taip didinti šalies makroekonominį stabilumą ir ekonomikos plėtrą. Vyriausybė turi juo vadovautis skolindamasi ir valdydama skolinius įsipareigojimus, prisiimtus išplatinus Vyriausybės vertybinius popierius, pasirašius paskolų sutartis ir kitus įsipareigojamuosius skolos dokumentus. Užsienio gerosios praktikos analizė rodo, kad Vyriausybės skolinimosi strategija turi būti peržiūrima ir prireikus kasmet atnaujinama. Taigi, atsižvelgdama į minėtus dalykus ir į tai, kad esamos ekonomikos būklės, stiprybių, silpnybių, galimybių ir grėsmių analizės, makroekonominės projekcijos ir numatytos biudžeto balanso užduotys, skolinimosi ir skolos rodiklių prognozės darytos remiantis 2010–2011 m. pirmojo pusmečio ekonomine ir finansine būsle, Valstybės kontrolė rekomendavo nedelsiant atlikti analizę, ar Vyriausybės skolinimosi ir skolos valdymo tikslai, uždaviniai ir skolos rizikos limitai yra aktualūs, ir, esant reikšmingų pokyčių, atnaujinti Vyriausybės vidutinės trukmės skolinimosi ir skolos valdymo gaires.

UAB „Būsto paskolų draudimas“ trečius metus iš eilės suplanuota pagalba. 2015 m. biudžeto projekte (12 str. 3 d. 1 p.) Finansų ministerijai suteikta teisė skolintis valstybės vardu, esant poreikiui, ir laikantis Vyriausybės grynojo skolinių įsipareigojimų pokyčio limito valstybės perskolinamai paskolai uždarajai akcinei bendrovei „Būsto paskolų draudimas“ suteikti.

Planuojant skolinimosi poreikį numatyta suteikti UAB „Būsto paskolų draudimas“ 10 mln. Lt (2,9 mln. Eur) paskolą iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų. 2013 m. iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų minėtos bendrovės įstatiniam kapitalui didinti skirta⁹⁵ 30 mln. Lt (8,7 mln. Eur) ir 20 mln. Lt (5,8 mln. Eur) suteikta⁹⁶ paskola bendrovės įsipareigojimams vykdyti ir jos pinigų srautams

⁹³ Valstybinio audito ataskaita, 2013-07-12 Nr. FA-P-60-7-83.

⁹⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2011-09-28 nutarimas Nr. 1138 „Dėl Vyriausybės 2011–2014 m. skolinimosi ir skolos valdymo gairių aprašo patvirtinimo“.

⁹⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2013-02-06 nutarimas Nr. 119 „Dėl valstybės turto investavimo ir uždarnosios akcinės bendrovės „Būsto paskolų draudimas“ įstatinio kapitalo didinimo“.

⁹⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2013-07-24 nutarimas Nr. 684 „Dėl valstybės perskolinamos paskolos uždarajai akcinei bendrovei „Būsto paskolų draudimas“ suteikimo“.

subalansuoti, 2014 m. numatyta suteikti 10 mln. Lt (2,9 mln. Eur)⁹⁷, iš jų iki šiol suteikta 6 mln. Lt (1,74 mln. Eur). Nuo 1998 m., įskaitant steigimo metu suformuotą įstatinį kapitalą, bendrovei skirta 193 mln. Lt (55,9 mln. Eur) valstybės lėšų.

Valstybės kontrolė ne kartą yra išsakiusi nuomonę, kad, suteikiant paskolas iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų, bendrovei sudaromos išskirtinės sąlygos ir įžvelgtini valstybės pagalbos požymiai. Valstybės kontrolė 2013-12-20 atliko UAB „Būsto paskolų draudimas“ veiklos auditą ir išreiškė abejones dėl įmonės veiklos tęstinumo⁹⁸. Uždarosios akcinės bendrovės įstatinio kapitalo nuolatinis didinimas rodo, kad bendrovė veikia nuostolingai – be finansinės akcininko pagalbos nepajėgi vykdyti įsipareigojimų.

⁹⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014-02-12 nutarimas Nr. 136 „Dėl valstybės perskolinamos paskolos uždėjimui akcinei bendrovei „Būsto paskolų draudimas“ suteikimo“.

⁹⁸ Valstybinio audito ataskaita, 2013-12-20 Nr. VA-P-60-9-23.

3. REFORMUOTA EUROPOS SĄJUNGOS EKONOMINĖ VALDYSENA

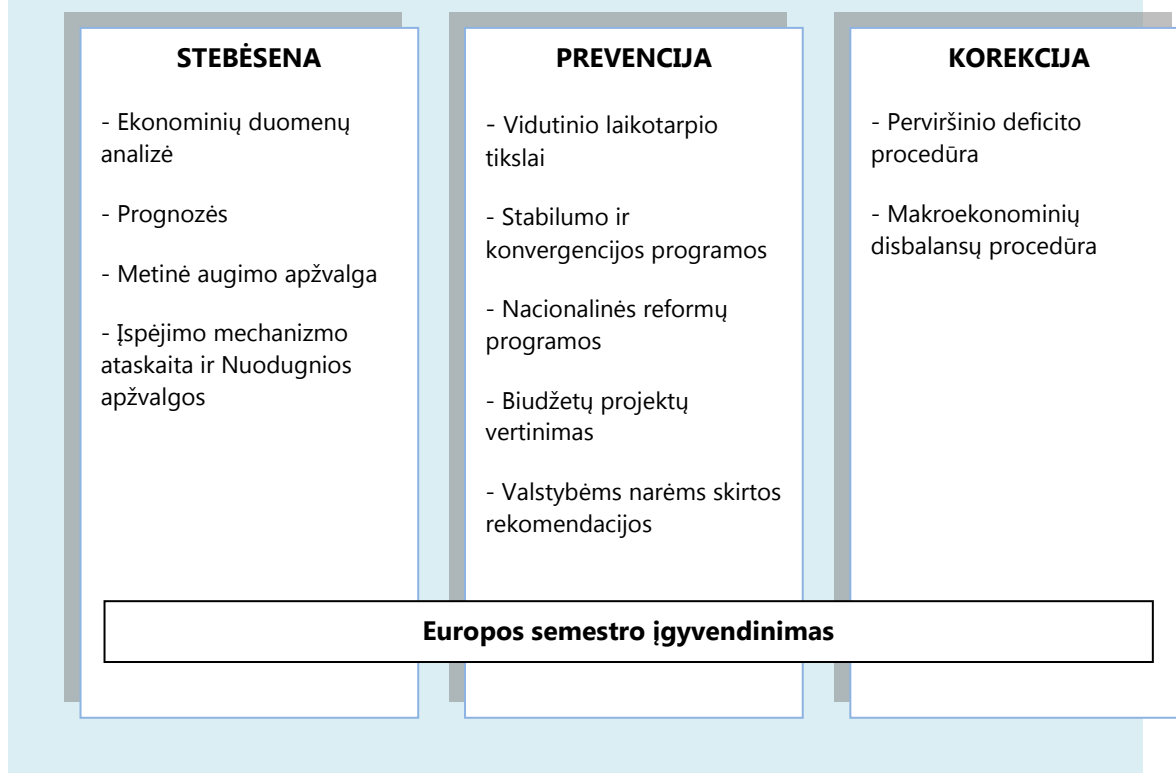
2015 m. sausio 1 d. Lietuva tapusi visateise ekonominės ir pinigų sąjungos nare, ne tik naudosis bendros valiutos privalumais, bet ir turės laikytis sugriežtintų ES ekonominių taisyklių.

Pagrindiniai biudžetinės drausmės kriterijai ES valstybėms narėms nustatyti Sutartyje dėl ES veikimo. Valstybės narės įsipareigoja vengti perviršinio bendrojo šalies biudžeto deficito: planuojamas arba faktinis bendrojo šalies biudžeto deficito santykis su BVP to meto kainomis negali viršyti 3 proc. Kitas kriterijus, kurio turi laikytis valstybė narė, yra valstybės skolos santykis su BVP. Jo pamatinė vertė yra 60 proc. valstybės skolos santykio su BVP to meto kainomis.

Nuo 2011 m. įgyvendinamos ES ekonomikos valdysenos reformos, kuriomis siekiama užtikrinti didesnį ekonominės ir pinigų sąjungos atsparumą krizėms ateityje. ES ekonominės valdysenos sistemos tikslas – aptikti, užkirsti kelią ir koreguoti tokias ekonomines tendencijas, kurios veda į perviršinio valdžios sektoriaus deficitą ar valstybės skolos lygį, kurie stabdo ekonominį augimą ir kelia pavojų ekonomikai. ES ekonominės valdysenos taisyklės įgyvendinamos per metus trunkantį ciklą, kurį būtų galima išskirti į Europinę ir nacionalinę dalis (9 pav.).

Europos Komisija atlieka ekonominių duomenų analizę, rengia prognozes, vertina kiekvienos valstybės narės fiskalines ir struktūrines reformas, rengia rekomendacijas ir prižiūri jų įgyvendinimą. Valstybės narės rekomendacijas įgyvendina savo biudžetų projektuose ir kituose reformų planuose.

9 pav. ES ekonominė valdysena



Šaltinis – Europos Komisija (http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/index_en.htm)

2011 m. gruodžio mėn. įsigaliojo vadinamasis šešių teisės aktų rinkinys: taisyklės, kuriomis siekiama sustiprinti fiskalinę ir makroekonominę priežiūrą. 2013 m. gegužės mėn. vadinamuoju dviejų teisės aktų rinkiniu ES taisyklės buvo dar labiau sugriežtintos: nustatytos papildomos tik

euro zonos šalims taikomos taisyklės ir naujos priežiūros priemonės, skirtos finansinę paramą gaunančioms šalims arba šalims, kurių finansiniam stabilumui kilęs pavojus. Be to, 2012 m. kovo mėn. visos ES valstybės narės, išskyrus Čekiją ir Jungtinę Karalystę, pasirašė Sutartį dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos ekonominėje ir pinigų sąjungoje⁹⁹. Jos nuostatas susitariančios šalys nacionalinėje teisėje turėjo pradėti taikyti ne vėliau kaip per vienerius metus nuo sutarties įsigaliojimo. Taisyklių visapusiškai turi būti laikomasi atliekant nacionalines biudžetines procedūras; jų nesilaikančios euro zonos šalys gali sulaukti griežtesnių ir dažniau automatiškai taikomų finansinių sankcijų – nuo indėlių su palūkanomis iki baudų.

Nuo 2015 m. sausio 1 d. Lietuva privalės laikytis taisyklių, kurios iki narystės euro zonoje jai nebuvo taikomos. Lietuva kaip Fiskalinio susitarimo, kuris yra Sutarties dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos dalis, viena šalių turės siekti, kad valdžios sektoriaus biudžeto būklė būtų subalansuota arba perteklinė.

Subalansuoto arba perteklinio biudžeto taisyklė

Šios taisyklės bus laikomasi, jeigu metinis struktūrinis valdžios sektoriaus balansas sutampa su vidutinės trukmės tikslu, kai struktūrinio deficito žemutinė riba yra 0,5 proc. BVP rinkos kainomis. Laikinas nukrypimas nuo subalansuoto biudžeto taisyklės leidžiamas tik išskirtinėmis aplinkybėmis, pvz., esant dideliame ekonomikos nuosmukiui. Jeigu valdžios sektoriaus skola yra gerokai mažesnė už 60 proc. BVP ir jeigu viešųjų finansų ilgalaikio tvarumo rizika maža, tai vidutinės trukmės tikslo riba gali būti struktūrinis deficitas, ne didesnis kaip 1 proc. BVP. Esant dideliems nukrypimams nuo vidutinės trukmės tikslo, turi būti automatiškai taikomas koregavimo mechanizmas.

Naujos fiskalinės taisyklės Lietuvoje yra įtvirtintos konstitucinio įstatymo lygmeniu Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstituciniame įstatyme, Fiskalinės drausmės įstatymo pakeitimo bei Valstybės kontrolės įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymuose. Šie teisės aktai įsigalios nuo 2015 m. sausio 1 d.

Įgyvendinant ES reikalavimus dėl biudžeto kontrolės ir fiskalinės politikos stiprinimo, Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstituciniu įstatymu numatoma įsteigti nepriklausomą biudžeto politikos kontrolės instituciją, kuri turės užtikrinti perteklinio valdžios sektoriaus taisyklių laikymosi veiksmingą ir laiku atliekamą stebėseną, pagrįstą patikima ir nepriklausoma analize, ir anksti nustatyti nukrypimus nuo biudžeto tikslų, patarti dėl prevencinių, taisomųjų ir vykdomo užtikrinimo priemonių.

Nepriklausomos biudžeto politikos kontrolės institucijos funkcija bus priskirta Valstybės kontrolei. Ji teiks Seimui ir skelbs viešai išvadas: dėl struktūrinio postūmio užduoties neįvykdymo priežasčių pagrįstumo ir priemonių šiai užduočiai įvykdyti tinkamumo; dėl struktūrinio postūmio užduoties, nustatomos tam tikrų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekte, ir papildomų priemonių (pinigine išraiška) poreikio šiai užduočiai įvykdyti; dėl ekonominės raidos scenarijaus tvirtinimo; dėl susidariusios ar numatomos padėties ir išskirtinių aplinkybių sąvokos atitikties ir dėl Vyriausybės pasiūlytų tvirtinti Seimui struktūrinio postūmio užduočių ir priemonių šioms užduotims įvykdyti gairių atitikties Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstituciniame įstatyme nustatytiems reikalavimams dėl vidutinio laikotarpio tikslo pasiekimo laiko.

⁹⁹ http://www.european-council.europa.eu/media/639179/12_-_tscg.lt.12.pdf.

Be to, įgyvendindama dviejų teisės aktų rinkinio taisyklės¹⁰⁰, 2015 m. balandžio mėn. Lietuva kartu su Stabilumo programa turės parengti ir viešai paskelbti nacionalinį vidutinės trukmės fiskalinį planą, o iki spalio 15 d. Komisijai ir Euro grupei pateikti 2016 m. biudžeto plano projektą ir paskelbti jį viešai. Komisija ne vėliau kaip lapkričio 30 d. priims nuomonę dėl 2016 m. biudžeto plano projekto. Ji bus skelbiama viešai ir pateikiama svarstyti Euro grupei. Komisija, 2016 m. rudenį įvertinusi Lietuvos parengtą 2016 m. biudžeto planą, gali paprašyti priimti papildomų priemonių, jei projektas neatitiktų euro zonos valstybei narei keliamų reikalavimų.

Valstybės kontrolierė

Giedrė Švedienė

Išvada pateikta Lietuvos Respublikos Seimo Biudžeto ir finansų komitetui ir Audito komitetui.

Kopijos pateiktos:

Lietuvos Respublikos Prezidentei,

Lietuvos Respublikos Vyriausybei,

Lietuvos Respublikos finansų ministerijai.

Išvadą parengė Biudžeto politikos kontrolės skyriaus vedėja Asta Kuniyoshi, patarėja Erika Latyšovič, patarėja Saulė Iždonaitė-Karalevičienė, 6-ojo departamento vyriausioji valstybinė auditorė Birutė Žąsinienė ir 1-ojo audito departamento patarėjas Gediminas Kibilda.

¹⁰⁰ 2013 m. gegužės 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 473/2013 dėl euro zonos valstybių narių biudžeto planų projektų stebėsenos bei vertinimo ir perviršinio deficito padėties ištaisymo užtikrinimo bendrųjų nuostatų.

Išvados

„Dėl Lietuvos Respublikos 2015 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo“

1 priedas

Vartojamos sąvokos ir jų sutrumpinimai:

Išvada – išvada dėl Lietuvos Respublikos 2015 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto.

2015 m. biudžeto projektas – Lietuvos Respublikos 2015 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektas.

BSĮ – Biudžeto sandaros įstatymas.

FDĮ – Fiskalinės drausmės įstatymas.

Europos sąskaitų sistema – Europos nacionalinių ir regioninių sąskaitų sistema.

Kompensavimo įstatymas – Valstybinių socialinio draudimo senatvės ir netekto darbingumo (invalidumo) pensijų kompensavimo įstatymas.

Fiskalinė sutartis – Sutartis dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos ekonominėje ir pinigų sąjungoje.

Vyriausybės išvada – Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014-10-28 nutarimas Nr. 1178 „Dėl Išvados dėl Lietuvos Respublikos 2015 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto atitikties Europos Sąjungos Tarybos rekomendacijai“.

GPM – gyventojų pajamų mokestis.

PVM – pridėtinės vertės mokestis.

GVI – galutinio vartojimo išlaidos.

SVKI – suderintas vartotojų kainų indeksas.

VIP – valstybės investicijų programa.

VVP – vyriausybės vertybiniai popieriai.

VSDF – Valstybinis socialinio draudimo fondas.

VKM 2 – antrasis valiutų kurso mechanizmas.

Fiskalinės drausmės įstatyme nustatytos asignavimų prieaugio ribojimo taisyklės taikymas

Fiskalinės drausmės įstatymo 3 str. 2 dalis nustato: jeigu paskutinių penkerių pasibaigusių kalendorinių metų statistinių valdžios sektoriaus balanso rodiklių, žinomų valstybės biudžeto projekto rengimo arba valstybės biudžeto pakeitimo projekto rengimo metu, aritmetinis vidurkis yra deficitas (grynasis skolinimasis), tai Lietuvos Respublikos atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu tvirtinamų arba keičiamų valstybės biudžeto asignavimų (be Europos Sąjungos finansinės paramos lėšų) metinis prieaugis procentais negali viršyti $\frac{1}{2}$ paskutinių penkerių pasibaigusių biudžetinių metų valstybės biudžeto pajamų (be Europos Sąjungos finansinės paramos lėšų) vidutinio metinio prieaugio procentais. Taikant šios dalies nuostatas, naudojami atitinkamų metų biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinio duomenys apie valstybės biudžeto pajamas ir asignavimus.

Valdžios sektoriaus balanso rodiklio aritmetinio vidurkio apskaičiavimas

Metai	Grynasis skolinimas (+) / grynasis skolinimasis (–), mln. Lt	
	ESA 2010	ESA 1995
2009	–8 675	–8 676
2010	–6 678	–6 901
2011	–9 658	–5 876
2012	–3 624	–3 808
2013	–3 164	–2 630
Aritmetinis vidurkis	–6 360	–5 578

Šaltinis – parengta pagal Lietuvos statistikos departamento duomenis

Valstybės biudžeto asignavimų augimo ribojimo taisyklės taikymas 2015 m.

Metai	Valstybės biudžeto pajamos be ES ir kitos tarptautinės finansinės paramos	Metinis prieaugis kartais (suapvalinta 4 skaičių po kablelio tikslumu)	Vidutinis metinis prieaugis kartais
	tūkst. Lt	FDĮ 2 str. 2 d.	FDĮ 2 str. 10 d.
2008	19 718 939,80	-	-
2009	14 780 905,30	0,7496	0,9866 < 1 => 1
2010	14 533 868,20	0,9833	
2011	16 478 377,30	1,1338	
2012	17 892 377,33	1,0858	
2013	18 432 040,10	1,0302	

Šaltinis – parengta pagal Valstybės biudžeto pajamų pagal atitinkamų metų biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinio duomenis apie valstybės biudžeto pajamas ir asignavimus, skaičiavimai – Valstybės kontrolės.

Vadovaujantis Fiskalinės drausmės įstatymo 2 str. 10 dalimi, jeigu vidutinis metinis prieaugis kartais¹⁰¹ yra lygus vienetui arba už jį mažesnis, tai taikant minėtą įstatymą jis laikomas lygus vienetui.

Vadovaujantis minėto įstatymo 2 str. 11 dalimi, vidutinis metinis prieaugis procentais yra vidutinis metinis prieaugis kartais, išreikštas procentais ir suapvalintas vieno skaičiaus po kablelio tikslumu.

Vidutinio metinio prieaugio kartais išreiškimas procentais: $(1 - 1) * 100 = 0$ proc.

1/2 paskutinių penkerių pasibaigusių biudžetinių metų valstybės biudžeto pajamų (be Europos Sąjungos finansinės paramos lėšų) vidutinis metinis prieaugis procentais yra lygus 0.

¹⁰¹ Vidutinis metinis prieaugis kartais – kelių laikotarpių metinių prieaugių kartais geometrinis vidurkis, viršijantis vienetą. Jeigu apskaičiuotas vidutinis metinis prieaugis kartais yra lygus vienetui arba už jį mažesnis, tai taikant šį įstatymą jis laikomas lygus vienetui.