



Ataskaita

---

VALDŽIOS SEKTORIAUS FINANSŲ  
TVARUMAS

---

2016 m. birželio 21 d. Nr. Y-6



---

Su ataskaita galima susipažinti  
Valstybės kontrolės interneto puslapyje  
adresu [www.ifi.lt](http://www.ifi.lt)

---

# TURINYS

<u>SANTRAUKA</u>	5
<u>1. Valdžios sektoriaus finansų tvarumo vertinimo sistema</u>	7
<u>2. Startinė pozicija</u>	10
2.1. Struktūrinis valdžios sektoriaus pirminis 2015 m. balansas	10
2.2. Valdžios sektoriaus 2015 m. skola	12
<u>3. Pagrindinis scenarijus</u>	13
3.1. Pagrindinio scenarijaus svarba ir jo sudarymo rizikos veiksniai	13
3.2. Demografinės projekcijos	14
3.3. Makroekonominės projekcijos	17
3.4. Valdžios sektoriaus pajamų ir išlaidų projekcijos	21
3.4.1. Išlaidų pensijoms projekcijos	23
3.4.2. Išlaidų sveikatos apsaugai projekcijos	23
3.4.3. Išlaidų ilgalaikiai sveikatos priežiūrai projekcijos	25
3.4.4. Išlaidų švietimui projekcijos	25
3.5. Kiti neapibrėžti VS įsipareigojimai	30
<u>4. Valdžios sektoriaus skolos tvarumo analizė</u>	30
<u>5. Valdžios sektoriaus finansų tvarumo rodiklių analizė</u>	34
5.1. VS finansų tvarumo rodiklių svarba ir teisinis pagrindas	34
5.2. Rizikos rodiklių interpretacija	35
5.3. Europos Komisijos įvertintų rizikos rodiklių kaita 2011–2016 m.	36
5.4. S1 ir S2 rizikos rodikliai pagal IFI 2016 scenarijų	38
<u>LITERATŪROS SĄRAŠAS</u>	40

# SPECIALIŲJŲ TERMINŲ ŽODYNAS IR SUTRUMPINIMAI

## Terminų žodynas

Sutrumpinimas	Terminas / Sąvoka	Apibrėžtis
—	Automatinė skolos dinamika / sniego gniūžtės efektas	Skolos kaitos veiksniai – realių palūkanų normų ir realaus BVP augimo skirtumai bei valiutų kursų pasikeitimai, mažinantys arba didinantys skolos santykį su BVP.
BVP	Bendrasis vidaus produktas	Gamintojų rezidentų sukurta bendroji pridėtinė vertė, pridėjus mokesčius gaminiams ir importui ir atėmus analogiškas subsidijas.
BVP defliatorius	Bendrojo vidaus produkto defliatorius	Bendrasis vidaus produktas (BVP), išreikštas galiojančiomis kainomis (nominalusis BVP), padalytas iš BVP, išreikšto palyginamosiomis kainomis (realusis BVP). Taip pat vadinamas numanomu BVP kainų defliatoriumi.
Ciklinė biudžeto dedamoji	Biudžeto balanso cikliškumo dedamoji (komponentė)	Piniginiais vienetais išreiškiamas rodiklis, kuriuo rodomas produkcijos atotrūkio nuo potencialo poveikis valdžios sektoriaus balanso rodikliui per ataskaitinį laikotarpį.
ERS	Ekonominės raidos scenarijus	Lietuvos Respublikos finansų ministerijos (toliau – Finansų ministerija) pasirinktų ir įvardytų prielaidų nulemtas, esamais statistiniais duomenimis pagrįstas, nacionalinių sąskaitų duomenims ir ekonomikos dėsningumams neprieštaraujantis ekonominės raidos apibūdinimas, pagal kurį rengiamas Lietuvos Respublikos tam tikrų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektas.
S1	Vidutinio laikotarpio valdžios sektoriaus finansų tvarumo rodiklis	Vidutinio laikotarpio valdžios sektoriaus finansų tvarumo rodiklis S1 rodo, kiek iš viso reikia sumažinti / padidinti struktūrinį pirminį balansą per penkerius metus, kad iki 2030 metų būtų pasiektas 60 proc. BVP skolos lygis įtraukiant papildomas išlaidas, susijusias su visuomenės senėjimu.
S2	Ilgojo laikotarpio valdžios sektoriaus finansų tvarumo rodiklis	Ilgojo laikotarpio valdžios sektoriaus finansų tvarumo rodiklis S2 apibrėžiamas begalinėje perspektyvoje ir rodo, kiek turi būti sumažintas struktūrinis pirminis balansas, kad skolos ir BVP santykis begalinėje perspektyvoje būtų stabilus įtraukiant papildomas išlaidas, susijusias su visuomenės senėjimu.
SVKI	Suderintas vartotojų kainų indeksas	Vartotojų kainų indeksas, apskaičiuojamas pagal ES mastu suderintą metodologiją.
PGP	Perkamosios galios paritetetas	Tai nacionalinių valiutų perskaičiavimo santykiai, naudojami ekonominiams rodikliams, išreikštiems nacionaline valiuta, perskaičiuoti į bendrą valiutą.
—	Struktūrinis valdžios sektoriaus balanso rodiklis	Pagal ekonominį ciklą patikslintas valdžios sektoriaus balanso rodiklis, kuriuo rodoma, koks būtų valdžios sektoriaus pajamų ir išlaidų skirtumas, jei faktinis BVP būtų lygus potencialiam, kai netaikytos laikinojo poveikio priemonės. Laikinojo poveikio 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.
—	Fiskalinė institucija	Valstybės kontrolė kaip nepriklausoma fiskalinė institucija, vadovaudamasi Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstituciniu įstatymu, atlieka nustatytų fiskalinės drausmės taisyklių laikymosi ir

Sutrumpinimas	Terminas / Sąvoka	Apibrėžtis
		užduočių vykdymo stebėseną bei rengia, teikia Seimui ir įstatymų nustatyta tvarka viešai skelbia minėtame įstatyme nurodytas išvadas

## Kiti sutrumpinimai

Sutrumpinimas	Terminas / Sąvoka
Ataskaita	Valdžios sektoriaus finansų tvarumo ataskaita
BGVN	Bendras gamybos veiksmų našumas
EBPO	Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija
EK	Europos Komisija
ES	Europos Sąjunga
EUROPOP2013	Eurostato, kas treji metai sudaromos tikėtinos Europos valstybių gyventojų skaičiaus ir gyventojų amžiaus struktūros projekcijos. EUROPOP2013 scenarijai sudaryti 2013 m. bazinių metų pagrindu.
FDĮ	Fiskalinės drausmės įstatymas
HP	Išplėstinis Hodrick ir Prescott filtras
IFI 2016	VS finansų tvarumo pagrindinis scenarijus
KĮ	Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas
LSD	Lietuvos statistikos departamentas
NAWRU	Darbo užmokesčio augimo neskatinantis nedarbo lygis
SPB	Struktūrinis pirminis balansas
TVF	Tarptautinis valiutos fondas
VLT	Vidutinio laikotarpio tikslas
VS	Valdžios sektorius

## SANTRAUKA

Valstybės kontrolė, kaip fiskalinė institucija, atliko Lietuvos valdžios sektoriaus finansų tvarumo vertinimą ir parengė ataskaitą. Šiuo nepriklausomu vertinimu siekta sustiprinti supratimą apie ilgojo laikotarpio valdžios sektoriaus išlaidas, rizikos veiksnius, makroekonominį stabilumą ir darnią ūkio plėtrą bei atskleisti valdžios sektoriaus būsimų įsipareigojimų našą. Ataskaitoje valdžios sektoriaus finansų tvarumas iš esmės vertintas pagal mokumo aspektą. Valdžios sektoriaus skolos tvarumas yra įvertintas pagal finansų tvarumo kriterijų, nustatytą Fiskalinės drausmės įstatyme, o valdžios sektoriaus finansų tvarumas – pagal Europos Komisijos taikomus tvarumo rodiklius S1 ir S2.

Fiskalinės institucijos atliktas vertinimas pateikia nepriklausomą požiūrį į valdžios sektoriaus finansų tvarumą 2016–2036 m. Finansų tvarumas vertinamas atsižvelgiant į šiuo metu valstybės priimtus įsipareigojimus, fiskalinius rodiklius ir išlaidas, susijusias su visuomenės senėjimu. Vertinimui pasitelkiami kitų institucijų skelbiami duomenys ir projekcijos. Makroekonominių ir fiskalinių rodiklių projekcijos rengiamos taikant Fiskalinės institucijos prielaidas ir modelius. Daroma prielaida, kad visi įsipareigojimai, įskaitant su visuomenės senėjimu susijusias išlaidas, bus finansuoti, o išlaidų apribojimai, kylantys iš Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinio ir Fiskalinės drausmės įstatymų bei Stabilumo 2016 m. programos nuostatų, nevertinti. Nevertinta ir socialinio modelio įtaka valdžios sektoriaus finansams **(plačiau žr. ataskaitos I dalį)**.

Palyginus su kitomis ES valstybėmis, Lietuvos startinė pozicija, remiantis 2015 m. duomenis, fiskaliniu ir makroekonominiu požiūriu yra palanki. Dveji metai iš eilės fiksuojamas valdžios sektoriaus pirminis struktūrinis perteklius. Valstybės skolos lygis ES kontekste yra vienas mažiausių. Makroekonominė padėtis palyginti gera: arti potencialaus lygio esanti gamyba, nuosaikios infliacijos aplinka, aukšti kredito reitingai. Fundamentalių veiksnių tokiai aplinkai išsilaikyti ilguoju laikotarpiu nėra **(plačiau žr. ataskaitos II dalį)**.

Fiskalinės institucijos sudaryto pagrindinio scenarijaus esminiai skirtumai nuo Europos Komisijos Fiskalinio tvarumo 2015 m. ataskaitos pagrindinio scenarijaus atsiranda dėl optimistiškesnių grynosios migracijos ir technologinės pažangos prielaidų. Pagrindinio scenarijaus grynosios migracijos prielaidos poveikis lemia 275,4 tūkst. gausesnę gyventojų skaičiaus projekciją 2036 m., palyginti su Eurostato EUROPOP2013 demografinėmis projekcijomis. Spartesnė technologinė pažanga lemia greitesnę konvergenciją prie ES-15 vidurkio **(plačiau žr. ataskaitos 3.2 poskyrį)**. Pagrindinis scenarijus yra tik hipotetinis ilgalaikės raidos scenarijus, kurio Fiskalinė institucija nerekomenduoja tapatinti su ilgalaikėmis raidos projekcijomis.

Atlikti vertinimai rodo, kad iki 2036 m. su amžiumi susijusios išlaidos, apimančios socialinės apsaugos išlaidas pensijoms, sveikatos apsaugai, ilgalaikiai sveikatos priežiūrai ir švietimui, išaugs 2,0 proc. BVP **(plačiau žr. ataskaitos 3.4 poskyrį)**.

Vertinimas atskleidė, kad valdžios sektoriaus skolos esamas lygis yra netvarus – dėl visuomenės senėjimo ir vadinamojo sniego gniūžtės efekto iki 2036 m. skola išaugs iki 54,2 proc. BVP, be to, skolos metinių pokyčių tendencija yra spartėjančiai kylanti.

Skaičiavimai rodo, kad valdžios sektoriaus skola nuo 2016 m. nuosaikiai mažės iki 34,3 proc. BVP 2023 m., o nuo 2024 m. dėl išlaidų, susijusių su amžiumi, ir teigiamo vadinamojo sniego gniūžtės efekto ir vėl ims sparčiai didėti; per dešimt metų ji išaugs apie 20 proc. BVP. Skaičiavimai rodo, kad, jei visi įsipareigojimai, įskaitant su visuomenės senėjimu susijusias išlaidas, bus finansuojami, nebus užtikrinta, kad projektuojama valdžios sektoriaus skola keliasdešimt metų atitiks valdžios sektoriaus finansų tvarumo kriterijų, tai yra valdžios sektoriaus skola neviršytų 60 proc. BVP. Šis kriterijus, apibrėžtas Lietuvos teisės aktuose, yra bendras ES šalims narėms, neatsižvelgiant į jų ekonomikos dydį ir atvirumą, o skaičiavimų, koks skolos lygis yra tvarus Lietuvos valdžios sektoriaus finansams, nebuvo atlikta. Stabilumo 2016 m. programoje numatyta valdžios sektoriaus skolą išlaikyti žemiau 40 proc. BVP lygio, kurį Vyriausybė laiko tvariu, tačiau nėra tai patvirtinančių skaičiavimų.

Skolos lygis mažėtų, jeigu būtų griežtai laikomasi fiskalinės drausmės taisyklių. Fiskalinės institucijos vertinimu, tokiu atveju skola mažėtų, tačiau išaugtų rizika, kad didesnė visuomenės dalis atsidurtų žemiau skurdo ribos (**plačiau žr. ataskaitos IV dalį**).

Pagal pagrindinį scenarijų ir 60 proc. BVP skolos tikslą 2031 m. įvertinta, kad mokesčių didinimo rizika yra maža. Pagrindinio scenarijaus vidutinio laikotarpio finansų tvarumo rizikos rodiklis S1 rodo, jog struktūrinio pirminio balanso postūmis nereikalingas, nes 60 proc. BVP skolos tikslinė reikšmė leidžia mažinti struktūrinį pirminį perteklių / didinti struktūrinį pirminį deficitą, tuo pačiu metu padengiant su visuomenės senėjimu susijusias išlaidas. Tačiau ilguoju laikotarpiu Lietuvos valdžios sektoriaus finansų tvarumo rizika yra vidutinė dėl reikšmingai išaugsiančios su amžiumi susijusių išlaidų dalies. Finansų tvarumo rizikos rodiklis S2, įvertintas pagal pagrindinį scenarijų, rodo, kad ilgalaikės perspektyvos atžvilgiu bendras struktūrinio pirminio balanso postūmis turėtų siekti 2,5 proc. BVP.

Fiskalinė institucija laikosi nuomonės, kad, nustatant vidutinio laikotarpio tikslą pagal Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinį įstatymą, racionalu vadovautis istorinio vidutinio struktūrinio pirminio balanso scenarijumi, o ne perdėtai optimistine struktūrinio pirminio balanso raidos projekcija. Vertinant mokesčių didinimo rizikos rodiklį svarbi tikslinė skolos reikšmė. Tai reiškia, kad mokesčių didinimo rizika yra maža, jeigu, augant skolai, yra dengiami su visuomenės senėjimu susiję įsipareigojimai. Jeigu skolos augimas ribojamas, tai su visuomenės senėjimu susijusios išlaidos finansuojamos didinant mokesčius. Vienu metu skolos mažinimo ir su visuomenės senėjimu susijusių išlaidų finansavimo, nedidinant mokesčių, pasiekti negalima (**plačiau žr. ataskaitos V dalį**).

Ataskaitą sudaro 5 dalys. I dalyje aprašoma valdžios sektoriaus finansų tvarumo vertinimo sistema, II dalyje pateikiama informacija apie startinę poziciją – 2015 m. struktūrinį valdžios sektoriaus pirminio balanso rodiklį ir valdžios sektoriaus 2015 m. skolą bei šių rodiklių dinamiką 2011–2015 m.; III dalyje pateiktas pagrindinis scenarijus – vertinimui naudojamos demografinės, makroekonominės projekcijos, pateikiamos pagrindinės prielaidos ir jomis remiantis sudarytos pajamų ir išlaidų projekcijos; IV dalyje pateikiama valdžios sektoriaus skolos tvarumo analizė; V dalyje – valdžios sektoriaus finansų tvarumo rodiklių analizė.

# 1. VALDŽIOS SEKTORIAUS FINANSŲ TVARUMO VERTINIMO SISTEMA

Valstybės kontrolė kaip nepriklausoma fiskalinė institucija (toliau – Fiskalinė institucija), vadovaudamasi Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstituciniu įstatymu (toliau – KI), atlieka nustatytų fiskalinės drausmės taisyklių laikymosi ir užduočių vykdymo stebėseną bei rengia, teikia Seimui ir įstatymų nustatyta tvarka viešai skelbia minėtame įstatyme nurodytas išvadas<sup>1</sup>.

**Valdžios sektoriaus finansų tvarumą vertinti rekomenduoja tarptautinės institucijos ir organizacijos.** Pagal Tarptautinį valiutos fondą (toliau – TVF), Pasaulio banką, Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizaciją (toliau – EBPO) nepriklausomų fiskalinių institucijų veiklos tikslas yra ne tik vertinti, kaip laikomasi fiskalinės drausmės taisyklių, bet ir stebėti, ar užtikrintas efektyvus viešųjų finansų valdymas ir fiskalinė drausmė ilgalaikėje perspektyvoje. Todėl labai svarbu toliaregiškai vertinti, kaip šiandien valdžios priimami sprendimai atsilies būsimums kartoms. EBPO parengė biudžetinės valdysenos principus, pagal kuriuos rekomenduojama identifikuoti, įvertinti ir apdairiai valdyti ilgalaikį valdžios sektoriaus (toliau – VS) finansų tvarumą ir kitus fiskalinių rizikų veiksnius, reguliariai rengti ir skelbti ilgalaikio tvarumo ataskaitas<sup>2</sup>.

**Viešųjų finansų tvarumo vertinimas yra paplitęs tarp fiskalinių institucijų.** Siekiant sustiprinti supratimą apie galimas būsimas išlaidas, atsirandančias dėl dabartinių politikos sprendimų, padėti suvaldyti rizikos veiksnius, išlaikyti makroekonominį stabilumą ir augimą bei atskleisti būsimų valdžios įsipareigojimų našą, daugelio šalių (Slovakijos, Jungtinės Karalystės, JAV, Kanados, Pietų Korėjos ir kt.) nepriklausomos fiskalinės institucijos vertina VS finansų ilgalaikį tvarumą ir reguliariai skelbia ataskaitas. Ilgalaikio VS finansų tvarumo vertinimo mandatas ir vertinimo kriterijai fiskalinėms institucijoms dažniausia yra nustatomi teisės aktuose.

## Fiskalinių institucijų ilgalaikio VS finansų tvarumo vertinimo pavyzdžiai

**Jungtinėje Karalystėje** Biudžeto atsakomybės ir nacionalinio audito įstatymas<sup>3</sup> numato pareigą Biudžeto atsakomybės institucijai (*angl. Office for Budget Responsibility*) kasmet atlikti VS finansų tvarumo analizę.

**Slovakijos Respublikoje** Fiskalinės atsakomybės įstatymas<sup>4</sup> numato Biudžeto atsakomybės tarybai (*angl. Council for Budget Responsibility*) kasmet rengti ir viešai skelbti ataskaitas apie ilgalaikį VS finansų tvarumą. Minėtas įstatymas nustato tvarumo vertinimo kriterijus, pavyzdžiui, Slovakijos valstybė laikoma moki, jei vykdoma fiskalinė politika per ateinančius 50 metų išlaikys VS skolą žemiau 50 proc. BVP limitu ribos.

**Europos Komisijos kartą per trejus metus rengiamose senėjimo bei VS finansų tvarumo ataskaitose<sup>5</sup> šalies vertinimas pateikiamas kitų ES šalių kontekste.** Senėjimo ataskaitoje pateikiamos

<sup>1</sup> Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas, 2014-11-06 Nr. XII-1289, 2 str. 1 d., Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas, 1995-05-30 Nr. I-907, 4 str. 3 p.

<sup>2</sup> *Recommendation of the Council on Budgetary Governance, 2015-02-18 Public Governance&Territorial Development Directorate, OECD.*

<sup>3</sup> Prieiga per internetą: <http://budgetresponsibility.org.uk/topics/legislation-and-related-material/#legislation>

<sup>4</sup> Prieiga per internetą: [http://www.rozpocetovarada.sk/images//constitutional\\_act\\_493\\_2011.pdf](http://www.rozpocetovarada.sk/images//constitutional_act_493_2011.pdf)

<sup>5</sup> Europos Komisijos 2015 m. tvarumo ataskaita. Prieiga per internetą: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/eeip/pdf/ip018\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip018_en.pdf)  
Senėjimo 2015 m. ataskaita. Prieiga per internetą [http://europa.eu/epc/pdf/ageing\\_report\\_2015\\_en.pdf](http://europa.eu/epc/pdf/ageing_report_2015_en.pdf)

su visuomenės senėjimu susijusių išlaidų projekcijos, o VS finansų tvarumo ataskaitoje projektuojama skolos dinamika, įtraukiant ir minėtų išlaidų poveikį, ir makroekonominės aplinkos įtaką skolos raidai. Viena vertus, šių ataskaitų privalumas yra tai, kad jose pateikiama palyginamoji visų ES ir kaimyninių šalių analizė. Kita vertus, išvada apie Lietuvos VS skolos lygį formuojama Mastrichto sutartyje įtvirtintos 60 proc. BVP skolos lygio atžvilgiu arba ES šalių turimų VS skolų kontekste, pagal kurį Lietuvos pozicija, pavyzdžiui, Italijos ar Portugalijos atžvilgiu, atrodo palankiau. Fiskalinės institucijos nuomone, analizė ir išvados pagal „vienas dydis tinka visiems“ (*angl. one size fits all*) principą, yra netobulas ir nesudaro sąlygų racionalių sprendimų priėmimui. Fiskalinė institucija šioje VS finansų tvarumo ataskaitoje (toliau – ataskaita) taiko pakoreguotas demografines ir makroekonominės projekcijas, kurios, Fiskalinės institucijos vertinimu, tiksliau iliustruoja Lietuvos VS skolos raidos hipotetinių scenarijų. Ši ataskaita parengta lietuvių kalba, todėl prieinama plačiajai visuomenei.

**Šiuo metu Lietuvos vyriausybės kasmet rengiamoje stabilumo programoje pateikiamos ilgalaikės VS finansinės perspektyvos, tačiau VS ilgalaikio finansų tvarumo ataskaita nerengiama.** Lietuvos teisės aktai tiesiogiai nereglamentuoja VS finansų tvarumo termino, o tik nustato jo apibrėžtį. Pagal Fiskalinės drausmės įstatymą (toliau – FDJ)<sup>6</sup> fiskalinė drausmė yra visuma teisinių priemonių, kuriomis siekiama užtikrinti, kad prognozuojama valdžios sektoriaus skola, atsižvelgiant į numanomas valdžios sektoriaus įsipareigojimus, įskaitant ir įsipareigojimus, atsirandančius dėl Lietuvos gyventojų demografinių pokyčių, keliasdešimt metų atitiktų finansų tvarumo kriterijus, tai yra VS skola neviršytų 60 proc. BVP to meto kainomis.

**EBPO<sup>7</sup> VS finansų tvarumą rekomenduoja vertinti analizuojant mokumo, augimo, stabilumo ir teisingumo vertinimo aspektus,** pagal kuriuos vertinamos vyriausybės galimybės laikytis prisiimtų įsipareigojimų. Fiskalinė politika laikoma tvaria, kai mokesčių našta ir išlaidų nauda teisingai paskirstyta tarp kartų. Tvari politika užtikrina, kad būsimų kartų mokesčių mokėtojams nereikės mokėti nevaldomų sąskaitų už valstybės paslaugas, suteiktas dabartinėms kartoms.

#### Tvarumo vertinimo aspektai<sup>8</sup>

**Mokumas** – gebėjimas ateityje mokėti visus dabar prisiimtus įsipareigojimus. Kitaip tariant, būsimų pirminių balansų tikėtina dabartinė vertė turi apimti / padengti prisiimtus valstybės įsipareigojimus;

**Augimas** – vyriausybė, siekdama užtikrinti ekonomikos augimą ateityje, turi valdyti savo finansus apdairiai;

**Stabilumas** – vyriausybės gebėjimas laikytis prisiimtų įsipareigojimų su esama mokesčių našta;

**Teisingumas** – vyriausybės gebėjimas mokėti einamuosius įsipareigojimus, neperkeliant išlaidų būsimoms kartoms.

Šių vertinimo aspektų visuma pateikia įvairialypį VS finansų tvarumo vertinimą, kuris rodo, kiek vyriausybė sukaupe ilgalaikių būsimų įsipareigojimų, kurie neatskleidžiami dabartiniuose biudžetuose ir balansuose, tačiau veikia būsimų vyriausybių fiskalinę poziciją ir taip daro įtaką ateities kartoms.

<sup>6</sup> Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas, 2007-11-08 Nr. X-1316, 2 str. 1 d.

<sup>7</sup> *Practices for Independent Fiscal Institutions' Long Term Fiscal Sustainability Analysis: An introductory concept note, Trevor Shaw, March 1, 2016, OECD (draft version).*

<sup>8</sup> *Schick, A. (2005) Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches.*

Vertindama 2016 m. biudžeto projektą, Fiskalinė institucija įspėjo, kad, vidutiniu ir ilguoju laikotarpiu atsiradus nepalankiems staigiems šokams, Lietuva neturi pakankamos fiskalinės erdvės jiems akumuliuoti. Ilguoju laikotarpiu fiskaliniam tvarumui reikšmingą įtaką turės papildomos išlaidos, susijusios su visuomenės senėjimu<sup>9</sup>.

**Suprasdama, kad Lietuvai būtina siekti fiskalinės sistemos patikimumo ir ilgalaikio VS finansų tvarumo, Fiskalinė institucija atliko nepriklausomą Lietuvos VS finansų tvarumo vertinimą ir parengė šią ataskaitą.** Įvertinus tarptautinių institucijų ir organizacijų rekomendacijas bei kitų šalių nepriklausomų fiskalinių institucijų patirtį ir atsižvelgus į tai, kad vertinimas atliekamas pirmą kartą, buvo priimtas sprendimas, kad šioje ataskaitoje VS finansų tvarumas iš esmės vertinamas pagal mokumo aspektą. VS skolos tvarumo aspektas vertintas pagal finansų tvarumo kriterijų, nustatytą FDĮ, VS finansų tvarumas vertintas apskaičiuojant vidutinio ir ilgojo laikotarpio VS finansų tvarumo rodiklius.

**Ataskaitos tikslas – pateikti nepriklausomą vertinimą, ar VS finansai ilgalaikėje perspektyvoje išliks tvarūs.** Vertinant atsižvelgta į:

- startinę poziciją (iki 2016 m. priimtus įsipareigojimus ir struktūrinį VS pirminį balansą bei kitus fiskalinius rodiklius);
- išlaidas dėl visuomenės senėjimo;
- automatinės skolos dinamikos<sup>10</sup> įtaką.

**Vertinant daroma prielaida, kad visi įsipareigojimai, įskaitant su visuomenės senėjimu susijusias išlaidas, bus finansuoti, o išlaidų apribojimai, kylantys iš KĮ ir FDĮ bei Stabilumo 2016 m. programos nuostatų, nevertinti. Nevertinta ir Socialinio modelio įtaka VS finansams.**

**Pasirinktas vertinimo laikotarpis apima 2016–2036 metus.** Šiuo metu teisės aktuose tiksliai apibrėžiamas tik vidutinis penkerių kalendorinių metų laikotarpis, apimantis einamuosius, prieš tai buvusius kalendorinius metus ir trejus būsimus kalendorinius metus, einančius iš karto vienas po kito<sup>11</sup>. Ilgalaikės projekcijos turi būti sudaromos keliasdešimčiai metų. EK Fiskalinio tvarumo 2015 m. ataskaitoje taiko 10 m. trukmės projekcijas VS skolos analizei ir imitaciniams eksperimentams atlikti, o vertindama VS įsipareigojimus, atsirandančius dėl ES valstybių narių gyventojų demografinių pokyčių, taiko 45 m. trukmės projekcijas. Kadangi 20 m. laikotarpis apima beveik du visus verslo ciklus ir beveik vieną visą finansinį ciklą, atsižvelgiant į kitų nepriklausomų fiskalinių institucijų komunikavimo veiksmingumo ir modeliavimo patirtį, Fiskalinė institucija priėmė sprendimą, kad VS finansų tvarumo vertinimo laikotarpis apims dvidešimties metų perspektyvą. Skaičiavimai remiasi istoriniais 2004–2015 m. duomenimis.

**Fiskalinė institucija VS finansų tvarumo vertinimą atliko pagal kitų institucijų skelbiamus duomenis ir projekcijas:**

- Lietuvos statistikos departamento (toliau – LSD) duomenys apie 2004–2015 m. priimtus VS įsipareigojimus, fiskalinius ir makroekonominius rodiklius.

<sup>9</sup> Valstybės kontrolės 2015-11-13 ataskaita Nr. Y-12-1 „Dėl 2016 m. finansinių rodiklių“.

<sup>10</sup> Žr. terminų žodyną ataskaitos 3 psl.

<sup>11</sup> Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas, 2007-11-08 Nr. X-1316, 2 str. 10 d.

- Eurostato EUROPOP2013 demografinės projekcijos.
- Finansų ministerijos duomenys apie:
  - valdžios sektoriaus prisiimtų įsipareigojimų 2016–2019 m. prognozes;
  - iki 2016 m. prisiimtų įsipareigojimų ir palūkanų grąžinimus iki 2036 m.
- 2016–2019 m. ekonominės raidos scenarijaus (toliau – ERS)<sup>12</sup> rodikliai.
- Lietuvos stabilumo 2016 m. programos rodikliai.
- Europos Komisijos:
  - Senėjimo 2015 m. ataskaitos rodikliai;
  - Fiskalinio tvarumo 2015 m. ataskaitos rodikliai ir metodika.

#### **Fiskalinės institucijos atlikti skaičiavimai ir projekcijos:**

- Makroekonominės projekcijos 2019–2036 m.
- Potencialus BVP 2004–2036 m.
- Išlaidos, susijusios su visuomenės senėjimu 2016–2036 m.
- Išlaidos palūkanoms mokėti už VS skolą 2016–2036 m.
- VS skola 2016–2036 m.
- Vidutinio ir ilgalaikio VS finansų tvarumo rodikliai

## 2. STARTINĖ POZICIJA

Nagrinėjant viešųjų finansų tvarumą ilgalaikėje perspektyvoje, svarbu žinoti, kokios būklės VS finansai yra dabar, t. y. žinoti struktūrinį VS pirminį balansą ir esamą VS skolos lygį. Šiame skyriuje apžvelgta šių rodiklių raida nuo 2011 m. iki 2015 m.

### 2.1. Struktūrinis valdžios sektoriaus pirminis 2015 m. balansas

**VS balansas perteklius (+)/ deficitas (–) 2015 m. sudarė –0,2 proc. BVP (0,2 proc. BVP deficitas) arba –77,6 mln. EUR.** Lyginant su 2014 m. VS deficitas sumažėjo 0,5 proc. BVP. Tai mažiausias deficitas nuo 1995 m. ir mažiausias 2015 m. iš visų deficitą fiksavusių ES valstybių narių<sup>13</sup>. Pagal subsektorius centrinės valdžios deficitas 2015 m. sudarė 0,5 proc. BVP, o vietos valdžios perteklius – 0,3 proc. BVP. Šį perteklių antrus metus iš eilės lėmė didesnės nei planuotos pajamos ir mažesnės išlaidos. Socialinės apsaugos fondų subsektorius buvo subalansuotas (**1 lentelė**).

<sup>12</sup> 2016-03-18 Finansų ministerijos parengtas ir Fiskalinės institucijos 2016-03-30 patvirtintas.

<sup>13</sup> <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7235991/2-21042016-AP-EN.pdf/50171b56-3358-4df6-bb53-a23175d4e2de>

**1 lentelė. VS fiskaliniai rodikliai pagal subsektorius**

Rodiklis	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Balansas perteklius (+)/deficitas (-), proc. BVP</b>					
Valdžios sektorius	-8,9	-3,1	-2,6	-0,7	-0,2
Centrinė valdžia	-6,7	-1,2	-1,3	0,4	-0,5
Vietinė valdžia	-0,4	-0,2	-0,3	0,1	0,3
Socialinės apsaugos fondai	-1,8	-1,7	-1,0	-1,2	0,0
<b>Pirminis balansas, proc. BVP</b>					
Valdžios sektorius	-7,1	-1,2	-0,9	0,9	1,3
Centrinė valdžia	-5,3	0,3	-0,1	1,6	0,6
Vietos valdžia	-0,3	-0,2	-0,2	0,2	0,3
Socialinės apsaugos fondai	-1,4	-1,3	-0,5	-0,8	0,4

Šaltiniai – Lietuvos statistikos departamentas, Fiskalinės institucijos skaičiavimai

Išlaidos palūkanoms mokėti už VS skolą 2015 m. sudarė 1,5 proc. BVP. Eliminavus šias išlaidas iš VS balanso pertekliaus (+)/ deficitą (-), gaunamas VS pirminis balansas, kuris sudaro 1,3 proc. BVP (2 lentelė).

**2 lentelė. VS fiskaliniai rodikliai**

Rodiklis	procentais BVP					Šaltinis
	2011	2012	2013	2014	2015	
1. VS balansas perteklius (+)/ deficitą (-)	-8,9	-3,1	-2,6	-0,7	-0,2	LSD
2. Palūkanos	1,8	2,0	1,8	1,6	1,5	LSD
3. VS pirminis balansas (1 + 2)	-7,1	-1,1	-0,8	0,9	1,3	FIS
4. Vienkartinės ir kitos laikinosios priemonės	-3,7	0,1	-0,4	0,3	0,3	EK/SP
5. Produkcijos atotrūkis nuo potencialo	-4,3	-1,6	0,0	0,9	-0,1	FIS
6. Ciklinė biudžeto dedamoji <sup>14</sup>	-1,8	-0,7	0,0	0,4	0,0	FIS
7. VS balansas, pakoreguotas pagal ciklą (1 – 6)	-7,1	-2,4	-2,6	-1,1	-0,2	FIS
8. VS pirminis balansas, pakoreguotas pagal ciklą (2 + 7)	-5,3	-0,4	-0,8	0,5	1,3	FIS
9. Struktūrinis VS balansas (7 – 4)	-3,4	-2,5	-2,2	-1,4	-0,5	FIS
10. Struktūrinis VS pirminis balansas (8 – 4)	-1,6	-0,5	-0,4	0,2	1,0	FIS

Šaltiniai – SP – Lietuvos stabilumo programa (2015 m., 2016 m.), EK – Europos Komisijos duomenų bazė (AMECO), LSD – Lietuvos statistikos departamentas, FIS – Fiskalinės institucijos skaičiavimai

VS pirminį balansą 2015 m. teigiamai (+0,3 proc. BVP) veikė vienkartinės ir kitos laikinosios priemonės: VĮ „Indėlių ir investicijų draudimas“ pajamų ir išlaidų, susijusių su draudžiamaisiais įvykiais, skirtumas (+0,5 proc. BVP) ir išlaidos (-0,2 proc. BVP), skirtos kompensuoti darbo užmokesčio dalį, neproporcingai sumažintą per ekonomikos krizę<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Ciklinė biudžeto dedamoji apskaičiuota kaip atitinkamų metų produkcijos atotrūkio nuo potencialo ir valdžios sektoriaus balanso rodiklio elastingumo sandauga. VS balanso rodiklio elastingumo reikšmė lygi 0,413 ir sutampa su EK ir Vyriausybės Stabilumo programose naudojama reikšme.

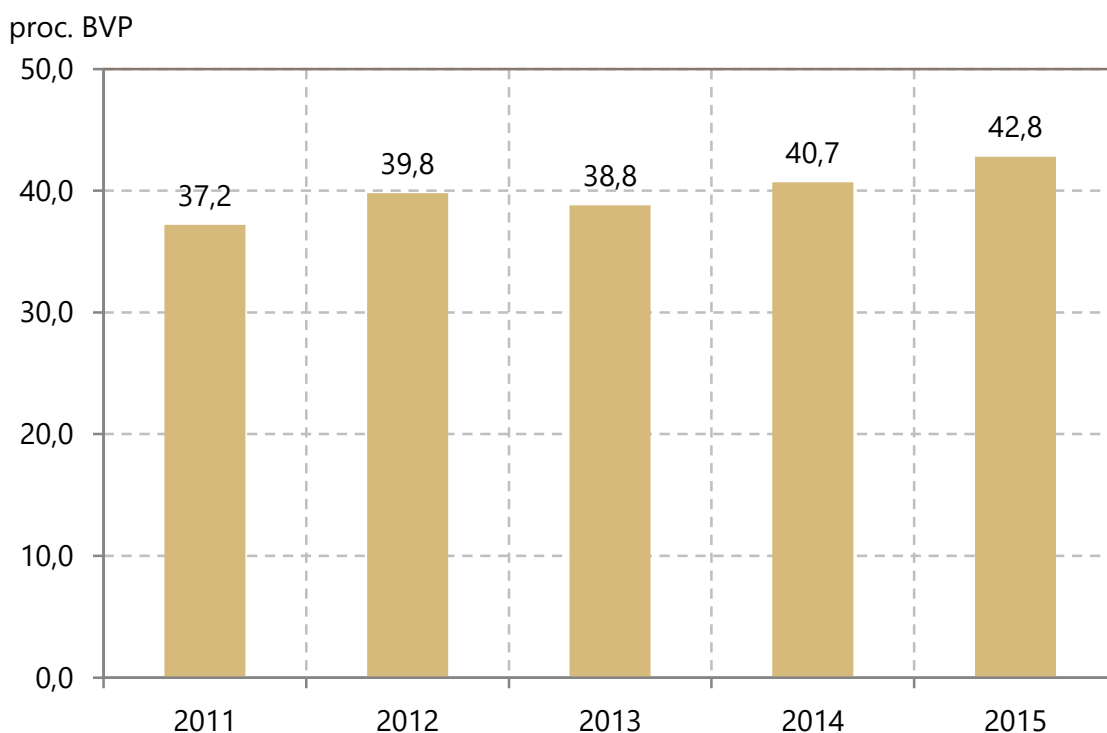
<sup>15</sup> Lietuvos Respublikos asmenų, kuriems už darbą apmokama iš valstybės ar savivaldybės biudžeto lėšų, dėl ekonomikos krizės neproporcingai sumažinto darbo užmokesčio (atlyginimo) dalies grąžinimo įstatymas, 2015-06-30 Nr. XII-1927.

**2015 m. struktūrinis VS pirminis balansas sudarė 1,0 proc. BVP<sup>16</sup>.** Lyginant su 2014 m. šis rodiklis pagerėjo 0,8 proc. BVP. Tai iš esmės lėmė pagerėję vietos valdžios ir socialinės apsaugos fondų subsektorių pirminiai balansai (**1 lentelė**). Struktūrinio VS pirminio balanso rodiklio reikšmės nuo 2011 m. gerėjo (**2 lentelė**): nuo stebimo laikotarpio pradžios fiksuojamas 2,6 proc. BVP pagerėjimas.

## 2.2. Valdžios sektoriaus 2015 m. skola

**VS skola 2015 m. pabaigoje sudarė 15 882 mln. eurų, arba 42,8 proc. BVP.** Palyginus su 2014 m., VS skola padidėjo 1,9 proc. BVP (**1 pav.**).

**1 pav. VS skolos dinamika<sup>17</sup>, 2011-2015 m.**



Šaltinis – Lietuvos statistikos departamentas

Per pastaruosius penkerius metus, išskyrus 2013 m., VS skola nominalia verte augo vidutiniškai 5 proc. p. sparčiau negu nominalus BVP (**3 lentelė**):

**3 lentelė. VS skolos nominalia verte ir nominalaus BVP metinis pokytis**

Rodiklis	procentais				
	2011	2012	2013	2014	2015
Nominalus BVP	11,5	6,6	4,9	4,2	2,0
VS skola nominalia verte	14,6	14,1	2,2	9,4	7,1
Rodiklių pokyčių skirtumas, proc. p.	3,0	7,4	-2,7	5,2	5,1

Šaltiniai – Lietuvos statistikos departamentas, Fiskalinės institucijos skaičiavimai

<sup>16</sup> Struktūrinis VS pirminis balansas apskaičiuotas taikant Fiskalinės institucijos atliktus potencialaus BVP skaičiavimus, iš VS balanso rodiklio atėmus ciklinę biudžeto dedamosios komponentę, eliminavus palūkanų išlaidas ir atsižvelgiant į vienkartines ir kitas laikinas priemones.

<sup>17</sup> Čia ir toliau valstybės skola suprantama kaip skolos santykis su BVP, jei nenurodyta kitaip.

2015 m. VS skola padidėjo iš esmės dėl lėšų, pasiskolintų ES paramos pinigų srautų neigiamam balansui finansuoti (apie 3 proc. BVP) ir išankstiniam lėšų kaupimui euroobligacijų emisijai išpirkti 2016 metais (2,7 proc. BVP). Neįvertinus išankstinio lėšų kaupimo refinansavimo rizikai valdyti, VS skola sudarytų 40,1 proc. BVP.

94 proc. VS skolinių įsipareigojimų tenka centrinės valdžios subsektoriui, 4 proc. – vietos valdžios ir 2 proc. – socialinės apsaugos fondų subsektoriui.

Valstybės vardu priimti garantiniai įsipareigojimai (dalis neapibrėžtų įsipareigojimų) 2015 m. pabaigoje sudarė 0,7 proc. BVP.

Valstybės skolos lygis ES kontekste yra vienas mažiausių ir nesiekia Maastrichto sutartimi nustatyto 60 proc. BVP kriterijaus. Lietuvoje neįvertintas ir teisės aktuose nenustatytas skolos tvarumo kriterijus, t. y. optimalus skolos lygis, kuris nekeltų grėsmės Lietuvos valstybės finansams. Vyriausybės Stabilumo 2016 m. programoje<sup>18</sup> numatyta mažinti VS skolą ir išlaikyti ją žemiau 40 proc. BVP ribos.

### 3. PAGRINDINIS SCENARIJUS

#### 3.1. Pagrindinio scenarijaus svarba ir jo sudarymo rizikos veiksniai

**Pagrindinis (toliau – IFI 2016) scenarijus grindžiamas tikėtina ilgalaike Lietuvos ekonomine ir socialine raida, galiojančiais teisės aktais<sup>19</sup> ir numatomais VS ateities įsipareigojimais.** Šis scenarijus leidžia fiskalinės politikos formuotojams įvertinti esamos ir nekintančios fiskalinės politikos poveikį VS finansų tvarumui, visiškai padengiant numatomas su amžiumi susijusias išlaidas. Kartu tai yra etalonas VS finansų tvarumo analizės išvadas lyginti su alternatyvių hipotetinių scenarijų išvadamis<sup>20</sup>. Pažymėtina, kad VS finansų tvarumo analizės išvadų interpretacija ir pagrįstumas neatsiejami nuo pagrindinio scenarijaus prielaidų.

**Fiskalinė institucija rekomenduoja IFI 2016 scenarijų suvokti ir interpretuoti atsargiai, kaip didelio neapibrėžtumo hipotetinį scenarijų, pagrįstą realiosios ir nominaliosios konvergencijų hipotezėmis.** Skirtingai nuo vidutinės trukmės ERS, ilgalaike raidos scenarijai sudaromi daug didesnio neapibrėžtumo sąlygomis. Kartu, ilgalaike raidos projekcijos remiasi ES valstybių narių realiosios ir nominaliosios konvergencijos hipotezėmis, pagal kurias tiek realaus BVP, tenkančio vienam gyventojui, tiek kainų lygių skirtumai tarp ES valstybių narių ilgalaikeje perspektyvoje išnyks. Pažymėtina, kad nurodytos konvergencijos prielaidos nebūtinai yra suderintos su nekintančios

<sup>18</sup> Lietuvos stabilumo 2016 metų programa, kuriai pritarta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2016-04-27 nutarimu Nr. 417, 3 p.

<sup>19</sup> Nevertinant Lietuvos Respublikos Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinį įstatymą, 2014-11-06 Nr. XII-1289; Lietuvos Respublikos Fiskalinės drausmės įstatymą, 2007-11-08 Nr. X-1316 ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2016-04-27 nutarimu Nr. 417 pritartą Stabilumo 2016 m. programą.

<sup>20</sup> Vieni hipotetiniai scenarijai tiesiogiai priklauso nuo fiskalinės politikos prielaidų, pvz.: tęsiant ilgą istorinę fiskalinės politikos elgseną, laikantis Fiskalinės drausmės įstatymo apribojimų, visiškai įgyvendinant Lietuvos Stabilumo 2016 m. programą. Kiti hipotetiniai scenarijai matuoja VS finansų tvarumo analizės išvadų jautrumą (*angl. sensitivity*) demografijos ir makroekonominių prielaidų pokyčiams, kurie nėra tiesiogiai nulemti fiskalinės politikos pokyčių.

fiskalinės politikos prielaida, nes egzistuojantys ir numatomi vidaus ir išorės rizikos veiksniai gali pareikalauti svaraus struktūrinių reformų paketo įgyvendinimo. Dėl nurodytų priežasčių pagrindinis scenarijus yra tik hipotetinis ilgalaikės raidos scenarijus, kurio Fiskalinė institucija nerekomenduoja tapatinti su ilgalaikėmis raidos prognozėmis.

**Fiskalinė institucija įvardija tris rizikos veiksnius: nedeklaruotą emigraciją, bendrą geopolitinę padėtį ir švietimo sistemos būklę, iš esmės lemiančius IFI 2016 scenarijaus neapibrėžtumą.**

Nedeklaruota emigracija gana stipriai veikia gyventojų skaičiaus revizijas. Tai buvo stebima po 2001 ir 2011 m. gyventojų surašymų, todėl tikėtina, kad ateinančio 2021 m. gyventojų surašymo gryniosios migracijos statistiniai duomenys taip pat bus reikšmingai revizuoti<sup>21</sup>. Geopolitinis veiksnys skatina Lietuvos verslininkus persiorientuoti nuo tradicinių pramonės ir paslaugų veiklų prie aukštesnės kvalifikacijos specialistų reikalaujančių vidutinių ir aukštų technologijų veiklų. Tačiau čia ilgojo laikotarpio grėsmę kelia perėjimo procesui nepritaikyta švietimo sistema, kuri rengia ateities darbo rinkoje nepaklausius specialistus. Tai skatina ne tik jaunimo studijų ir darbo emigraciją, bet ir menką investicijų pritraukimą bei silpną kūrybinį ekonomikos potencialą, generuojant ir įgyvendinant novatoriškas idėjas. Taigi, nors išlaidos švietimo sistemai gali būti panašios į Lenkijos ar Čekijos, pagal kokybės rodiklius švietimo sistema neleis užtikrinti realaus BVP konvergencijos augimo tempo, todėl konvergencijos prielaida netiesiogiai numato švietimo sistemos pokyčius.

**Atliekama tvarumo analizė privalo būti skaidri, todėl kiti šios dalies skirsniai detalizuoja visas IFI 2016 scenarijaus sudedamąsias dalis:** (1) demografines projekcijas, (2) makroekonominės projekcijas, (3) VS pajamų ir išlaidų projekcijas, (4) kitus įstatymais numatomus VS įsipareigojimus. Būtent IFI 2016 projekcijų ir prielaidų pagrindu Fiskalinė institucija parengė pagrindinį VS finansų ilgalaikės raidos scenarijų ir atliko jo analizę.

### 3.2. Demografinės projekcijos

**Vienas svarbiausių ilgalaikės ūkio plėtros veiksnių yra Lietuvos gyventojų ir jų struktūros pasikeitimai, susiję su prielaidomis dėl demografinių procesų ateities raidos.** Demografiniai procesai turi reikšmingą poveikį tiek ūkio augimo potencialui, matuojamam potencialaus BVP pokyčiu, tiek ir VS fiskaliniams rodikliams. Kartu, demografinės struktūros raidos analizė leidžia išgryninti su visuomenės senėjimu susijusius iššūkius. Demografiniai procesai yra lėtai kintantys reiškiniai, todėl pastarojo ketvirčio amžiaus gyventojų natūralaus nykimo, atsiradusio dėl ženkliai nusmukusio gimstamumo ir ekonominių priežasčių sąlygotos neigiamos gryniosios migracijos, tendencijos negali staiga pasikeisti. Tai iliustruoja praktiškai visų EUROPOP2013<sup>22</sup> hipotetinių scenarijų ilgalaikės Lietuvos demografinės projekcijos, sudarytos pagal Eurostato su nacionalinėmis

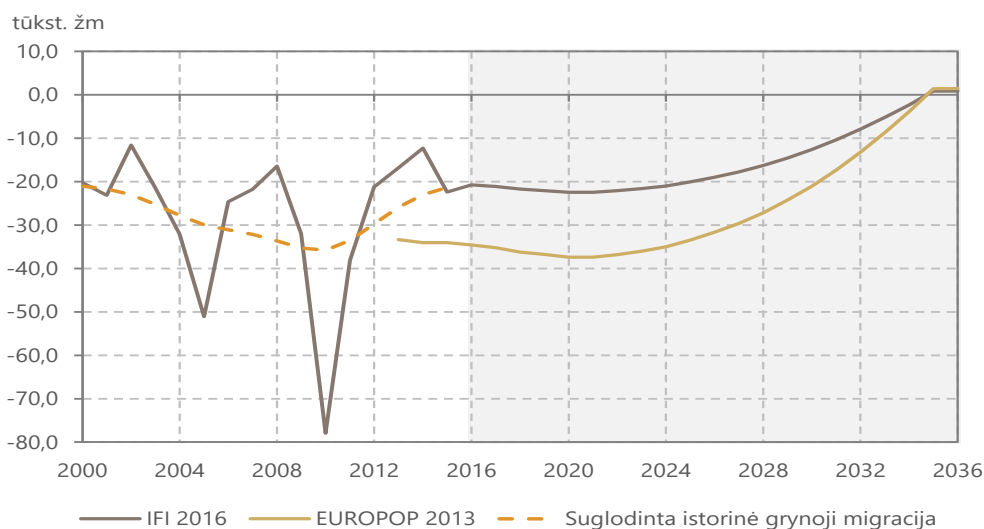
<sup>21</sup> Fiskalinė institucija kol kas laikosi Lietuvos statistikos departamento prielaidos, kad vengiant mokėti privalomojo sveikatos draudimo įmokas (toliau – PSD) išvykstantys Lietuvos gyventojai privalo deklaruoti išvykimą, todėl nuo 2010 m. nedeklaruotos emigracijos srautas yra nulinis. Tačiau kadangi PSD įmokų administravimas iš nedeklaravusių išvykimo asmenų yra brangus, yra rizikos, kad 2021 m. surašymas atskleis tikrą nedeklaruotos emigracijos padėtį.

<sup>22</sup> Pagal pastarąsias demografines tendencijas Eurostato kas treji metai sudaro tikėtinas ES valstybių gyventojų skaičiaus ir gyventojų amžiaus struktūros projekcijas. EUROPOP2013 scenarijai sudaryti 2013 m. bazinių metų pagrindu. Prieiga per internetą: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People\\_in\\_the\\_EU\\_%E2%80%93%93\\_population\\_projections](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_in_the_EU_%E2%80%93%93_population_projections)

statistikos institucijomis suderintą metodiką. Esminis šių projekcijų metodologinis principas yra konvergencijos prielaida, pagal kurią visi pamatiniai demografiniai parametrai: (a) gimstamumas, (b) mirtingumas ir (c) grynoji migracija<sup>23</sup> tarp ES valstybių narių ilgalaikėje perspektyvoje suvienodėja, o vidutinėje perspektyvoje tęsia pastarojo dešimtmečio susiformavusias tendencijas.

**Fiskalinė institucija demografines projekcijas sudaro EUROPOP2013 projekcijų pagrindu, tačiau remiasi silpnesne neigiamos gryniosios migracijos prielaida, pagrįsta faktine 2000–2015 m. Lietuvos demografinė statistika.** Remiantis Lietuvos socialinių tyrimų centro atlikta studija<sup>24</sup>, pastarųjų kelerių metų visų pagrindinių Lietuvos demografinės raidos sudedamųjų dalių lėtas gerėjimas duoda pagrindo optimistiniams ateities scenarijams – prie demografinio tvarumo būsenos artėjama sparčiau, nei numato pagrindinis EUROPOP2013 scenarijus. Autoriai pažymi, kad Eurostato demografinių prognozių prielaidos visų demografinių procesų galimoms ateities kitimo trajektorijoms formuotos remiantis vidutiniais rodikliais visai populiacijai, kai esminiai skirtumai atsiranda tam tikrose subpopuliacijose. Jei Eurostato prielaida dėl gimstamumo rodiklio iš esmės atitinka 2014–2015 m. statistiką, tai prielaida dėl mirtingumo rodiklio gerėjimo, ypač vyrų, atrodo per daug optimistinė. Eurostato prielaidomis apibūdinamas portretas būdingas pažengusiam, sėkmingam Lietuvos demografiniam poaibiui: aukštesnio nei vidurinio išsilavinimo, dirbančių, miesto gyventojų, kurie taip pat mažiau linkę emigruoti. Tai yra savotiškas ilgojo laikotarpio projekcijų siektinas tikslas, todėl apskritai yra priimtinas. Fiskalinės institucijos vertinimu, daugiausiai abejonių kelia Eurostato gryniosios migracijos projekcija. Kadangi migracijos rodiklius įvertinti sudėtinga, pastarieji skelbiami kaip labiau kintantys laike nei yra iš tikrųjų, todėl tikslinga nagrinėti sugludintą gryniosios migracijos srautą<sup>25</sup>, pagal kurį 2010–2015 m. stebima gerėjimo tendencija (**2 pav.**).

**2 pav. Gryniosios migracijos istorinė raida ir ateities perspektyvos**



Šaltiniai – Eurostatas, Fiskalinės institucijos skaičiavimai

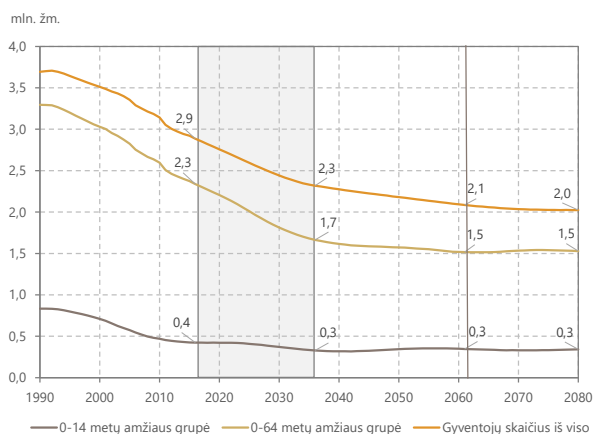
<sup>23</sup> Pagal Eurostato migracijos prielaidas paliekamos keturios pagrindinės teigiamos gryniosios migracijos kryptys: Italija, Didžioji Britanija, Vokietija, Ispanija; kuomet didelės neigiamos gryniosios migracijos kryptys, įskaitant ir Lietuvą, iš pradžių pratęsimos pagal susidariusias 2003–2013 m. tendencijas, o paskui pamažu silpninamos iki nulinės ar net nuosaikios teigiamos gryniosios migracijos. Taigi konvergencijos prielaida gryniosios migracijos atžvilgiu nėra visiškai išlaikyta.

<sup>24</sup> D. Jasilionis, V. Stankūnienė, A. Maslauskaitė, D. Stumbrys. Lietuvos demografinių procesų diferenciacija. Vilnius, 2015. Lietuvos socialinių tyrimų centras.

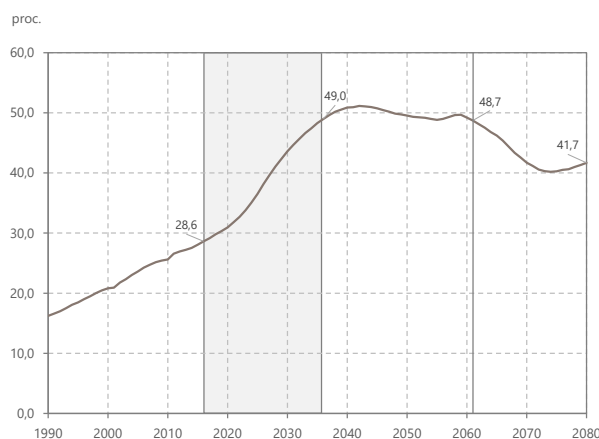
<sup>25</sup> Godinimui taikomas Hodrick ir Prescott filtras su 15,26 parametro reikšme, siekiant pašalinti 10 m. trukmės verslo ciklus.

Dėl nurodytos migracijos raidos ypatybės pagrindinė gyventojų skaičiaus projekcija apibrėžiama kaip pagrindinio EUROPOP2013 scenarijaus ir hipotetinio scenarijaus su nuline grynąja migracija svertinis vidurkis (**3 pav.**). 2015 m. demografiniai duomenys rodo, kad gryniosios migracijos srautas turėtų būti bent 40 proc. mažesnis, todėl taikomi svoriai yra 0,6 pagrindiniam EUROPOP2013 scenarijui ir 0,4 scenarijui su nuline grynąja migracija.

3 pav. IFI 2016 demografinės projekcijos



4 pav. Senėjimo rodiklio<sup>26</sup> raida



Šaltiniai – Eurostatas, Europos Komisija, Fiskalinės institucijos skaičiavimai

**Dėl susiformavusių demografinių tendencijų ir ilgalaikės raidos prielaidų IFI 2016 scenarijus numato didelius Lietuvos gyventojų amžiaus struktūros pasikeitimus.** Nepaisant minėto demografinių procesų gerėjimo, bendra demografinė padėtis 2036 m. vis dar nebus tvari. Remiantis Lietuvos banko analize<sup>27</sup>, darbingo 15–64 metų amžiaus grupės kaitą nusako keletas veiksnių. Pirmia, darbingo amžiaus grupę papildantį srautą neigiamai paveikė per 1993–2002 m. beveik dvigubai sumažėjęs naujagimių skaičius. Pastarasis nuosmukis aiškinamas struktūriniais pokyčiais gimstamumo pasiskirstymui pagal motinos amžių artėjant prie vakarietiško atidėto pirmojo gimdymo pasiskirstymo. Dažniausiai emigruoja šeimų neturintys asmenys, bet nulinė grynoji migracija būtų leidusi 2001–2015 m. beveik 9,5 proc. (apie 0,6 proc. per metus) papildyti Lietuvos darbingo amžiaus grupę. Antra, naujagimių skaičiaus sumažėjimas turi ir ilgalaikių pasekmių, kuomet darbingo amžiaus grupę paliekančių asmenų srautas<sup>28</sup> tampa didesnis už šią grupę papildančių asmenų srautą. Trečia, ne visi darbingo amžiaus gyventojai išgyvena, bet dėl pagrindinio scenarijaus mirtingumo mažėjimo prielaidos, šio neigiamo veiksnio įtaka projektuojama silpnesnė. Kadangi daugiausiai emigruoja darbingo amžiaus gyventojų, tai **2 paveikslo** tendencija iš esmės rodo šios amžiaus grupės gryniosios migracijos pasikeitimus. Pagal IFI 2016 scenarijų numatomas tolygus šio veiksnio neigiamo poveikio silpnėjimas. Antra vertus, vyresnių nei 65 m. amžiaus grupės gyventojų dalis dėl ilgėjančios gyvenimo trukmės prielaidos ir menkos šios grupės emigracijos toliau didės. **4 paveiksle** pavaizduota darbingo amžiaus gyventojų santykinė senėjimo našta rodo, kad

<sup>26</sup> Senėjimo rodiklis apibrėžiamas kaip gyventojų, vyresnių nei 65 metų amžiaus ir darbingo 15–64 metų amžiaus grupės santykis, matuojamas procentais.

<sup>27</sup> Lietuvos ekonomikos apžvalga, Lietuvos bankas, 2015 m. gruodis.

<sup>28</sup> Asmenys, kurie išgyveno ir pereina į pagyvenusius 65 metų asmenų amžiaus grupę.

visuomenės senėjimo problema, tikėtina, paaštrės jau per artimiausius 20 metų. Tuomet nuo 3,5 darbingo amžiaus asmenų viename pagyvenusiam asmeniui 2016 m. bus pereita prie beveik 2 su 1 santykio<sup>29</sup>. Vadinasi, netolimoje perspektyvoje senėjimo problema lems rimtus iššūkius Lietuvos VS finansams, plačiau **3.3 poskyryje**.

### 3.3. Makroekonominės projekcijos

**Fiskalinė institucija makroekonominės 2016–2036 m. projekcijas sudarė derindama Finansų ministerijos ERS ir savo ilgalaikio ekonomikos augimo modelio projekcijas.** Pagal nusistovėjusią modeliavimo praktiką, vidutinio laikotarpio projekcijos sudaromos remiantis oficialiomis projekcijomis, todėl 2016–2019 m. reikšmės atitinka 2016 m. Finansų ministerijos pavasario ERS. Ilgalaikės 2020–2036 m. projekcijos skaičiuojamos taikant neoklasikinį Solow ir Swan išorinių veiksnių paveiktą ekonomikos augimo modelį. Pagal šį modelį ilgalaikė ūkio plėtra iš esmės priklausys nuo dviejų išorinių veiksnių: demografijos ir bendrojo gamybos veiksnių našumo (toliau – BGVN). Šių veiksnių projekcijos sudaromos atsižvelgiant į ES valstybių narių nominaliosios ir realiosios konvergencijos prielaidas. Pats modelis yra gana paprastas, nes apribotas vien neoklasikine technologija, todėl iš esmės pabrėžia tik pasiūlos pusės nulemtus apribojimus. Technologija dažniausiai aprašoma agreguota Cobb ir Douglas gamybos funkcija, todėl matematinė modelio pusė atitinka Fiskalinės institucijos įrankį, taikomą gamybos funkcijos metodu įvertinti galimą BVP ir realaus BVP atotrūkį nuo potencialo<sup>30</sup>. Ekonomikos augimo modelis lemia, kad ilgalaikėje perspektyvoje BVP atotrūkis nuo potencialo išnyks, todėl faktinis ir potencialus BVP ateityje sutaps, o gėrybių gamyboje naudojamo fizinio kapitalo ir BVP santykis liks pastovus.

**Pagal Fiskalinės institucijos daromas prielaidas BGVN (technologijos lygio) metinis augimo tempas lėtai artės prie 1 proc. tikslinės reikšmės.** Lietuvos konvergencijos prie ES vidurkio BGVN metinio augimo tikslas nustatomas 1 proc., toks pat kaip ir EK Senėjimo 2015 m. ataskaitoje. Projektuojama šio rodiklio raida grindžiama ES valstybių narių realiosios konvergencijos prielaida. Mechaninės konvergencijos taisyklę, kitaip nei taikoma Senėjimo ataskaitose, Fiskalinė institucija konvergencijos procesą apibrėžia vadinamąja S formos kreive<sup>31</sup>. Pažymėtina, kad ši kreivė gana tiksliai nusako struktūrinių reformų ir rinkos liberalizavimo nulemtą 2000–2008 m. spartaus vijimosi (*angl. catching-up*) tarpsnį ir tolesnės lėtesnės konvergencijos laikotarpį. Pagal Fiskalinės institucijos skaičiavimus<sup>32</sup>, 2014 m. likęs 31 proc. realaus BVP viename gyventojui (pakoreguoto pagal perkamosios galios paritetą (toliau – (PGP)) atotrūkis nuo ES-15 vidurkio turėtų mažėti kas 18 metų per pusę.

<sup>29</sup> Senėjimo rodiklį apibrėžiant kaip ekonominį (65+ metų amžiaus grupės procentas apdraustųjų skaičiaus) projektuojamas vaizdas būtų 2,4 su 1 2016 m. ir 1,5 su 1 jau 2036 m.

<sup>30</sup> Valstybės kontrolės išvada „Dėl ekonominės raidos scenarijaus tvirtinimo“, 2015-09-18 Nr. Y-10, priedo B intarpas. Taip pat žr. Lietuvos banko 2013 m. vasario Lietuvos ekonomikos apžvalgos 2 intarpą.

<sup>31</sup> S formos kreivė matematiškai nusakoma aprėžta realiąja tolydžiai diferencijuojama monotone (sigmoidine) funkcija.

<sup>32</sup> Atmetus 2009 m. nuosmukio sąlygotą faktinio BGVN rodiklio išskirtį.

4 lentelė. Makroekonominės ir demografinės projekcijos

Rodiklis	Faktas	Vidutinės trukmės projekcijos					Ilgalaikės projekcijos				
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2024	2028	2032	2036	
Makroekonominės projekcijos metinis pokytis proc.											
Realus BVP	1,6	2,5	3,2	3,1	3,1	2,5	1,7	1,4	1,5	1,7	
Potencialus BVP, iš jo	2,5	2,4	2,5	2,7	2,7	2,7	1,9	1,4	1,5	1,7	
1. Užimtumo dalis, iš jos	8,5	-0,3	-0,4	-0,5	-0,6	-0,7	-1,3	-1,3	-0,9	-0,6	
1.1. darbingo 15–64 m. amžiaus gyventojai	-0,7	-1,0	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1	-1,4	-1,4	-1,0	-0,6	
1.2. aktyvumo lygis	0,8	0,7	0,6	0,5	0,4	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	
1.3. darbo užmokesčio augimo neskatantis nedarbo lygis <sup>33</sup>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	
1.4. vieno užimtojo dirbtos valandos	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
2. BGVN dalis	1,3	1,5	1,7	1,9	2,1	2,2	2,2	1,9	1,7	1,7	
3. Kapitalo dalis	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	0,9	0,7	0,6	
Vidutinė metinė SVKI infliacija	-0,7	0,7	2,2	2,5	2,5	2,4	2,0	2,0	2,0	2,0	
BVP defliatorius	0,4	1,1	2,0	2,3	2,3	2,3	2,0	2,0	2,0	2,0	
Aktyvumo lygis (15–64), proc.	75,0	75,8	76,6	77,2	77,7	78,2	78,8	78,8	78,9	79,0	
Nedarbo lygis (15–64), proc.	9,1	8,0	7,1	6,3	5,4	6,2	9,4	9,2	9,0	8,9	
Vidutinis mėnesinis bruto darbo užmokestis	5,1	5,8	6,0	6,1	6,2	5,8	5,4	5,0	4,7	4,6	
Vidutinė nominalioji palūkanų norma <sup>34</sup> , proc.	3,8	4,2	3,8	3,7	3,2	3,2	4,0	4,8	5,0	5,0	
Demografinės projekcijos											
Gyventojai (tūkst.), iš jų amžiaus grupės dalis proc.:	2921	2889	2854	2823	2791	2759	2628	2500	2389	2319	
0–14 m.	14,6	14,7	14,8	14,9	15,1	15,3	15,8	15,5	14,9	14,2	
15–64 m.	66,7	66,3	66,0	65,5	65,1	64,7	62,3	59,9	58,5	57,6	
per 65 m.	18,7	19,0	19,2	19,5	19,7	20,0	21,9	24,6	26,7	28,2	
Grynoji migracija (tūkst.)	-22,4	-20,8	-21,1	-21,7	-22,1	-22,4	-21,0	-16,3	-8,0	0,8	

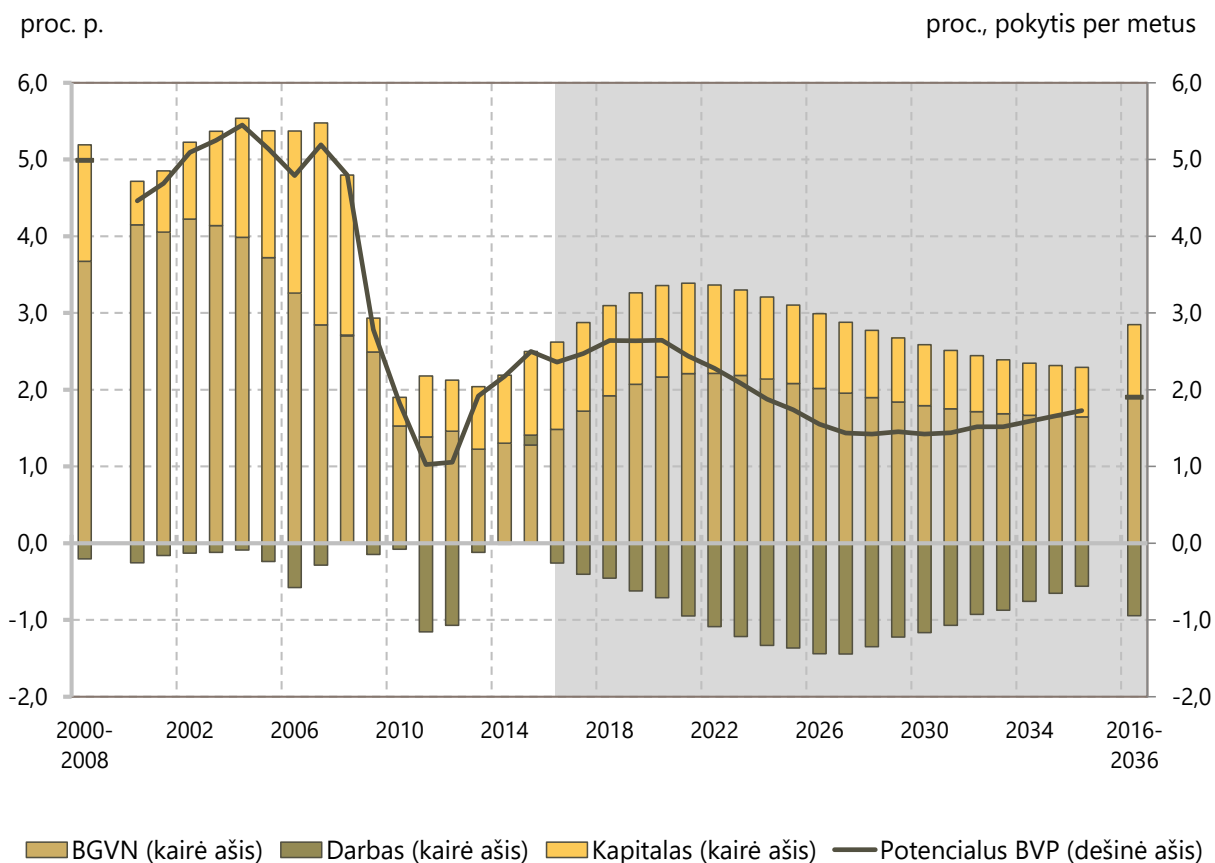
Šaltiniai– Lietuvos statistikos departamentas, Finansų ministerija, Fiskalinės institucijos skaičiavimai

**4 lentelėje** nurodytos BGVN reikšmės yra cikliškai pakoreguotos išplėstiniu Hodrick ir Prescott (toliau – HP) filtru, pašalinant 10 metų trukmės verslo ciklą, papildomai atsižvelgus į gamybos veiksmų panaudojimo lygį. Iš **5 paveikslu** matyti, kad po 2009 m. nuosmukio vis dar stebima vangesnė technologinė pažanga iki 2020 m. grįžta į konvergencijos trajektoriją, kuria judant toliau pamažu artės prie pasirinktos 1 proc. augimo tikslinės reikšmės. Lyginant su spartaus vijimosi laikotarpiu projektuojamas BGVN, kaip potencialaus BVP kaitos veiksnys, yra beveik per pusę mažesnis.

<sup>33</sup> Angl. NARWU.

<sup>34</sup> Vidutinė metinė menamoji palūkanų norma (angl. *annual implicit interest rate*) mokama už VS skolos valdymą.

5 pav. Potencialaus BVP metinis augimo tempas ir jo kaitos veiksniai



Šaltiniai – Eurostatas, Fiskalinės institucijos skaičiavimai

**Darbo veiksnį, matuojamą dirbtomis valandomis, tikslinga nagrinėti kaip keturių struktūrinių rodiklių rezultatą, iš kurių lemiamą vaidmenį atlieka nykstanti darbingo amžiaus gyventojų dalis.** Pamatinis veiksnys yra darbingo 15–64 m. amžiaus grupės gyventojai, kurių skaičiaus projekcijų prielaidos detalizuotos anksčiau (**žiūrėti ataskaitos 3.2 poskyrį**). Ilgalaikėje perspektyvoje iš esmės lieka tik ši dedamoji, dėl šių daromų prielaidų:

- vieno užimtojo vidutiniškai dirbtas valandų skaičius yra lygus paskutinei faktinei reikšmei;
- darbingo amžiaus grupės aktyvumo lygis nežymiai augs nuo 78,5 proc. 2019 m. reikšmės iki 79,0 proc. reikšmės 2036 m.;
- darbo užmokesčio augimo neskatinantis nedarbo lygis (*angl. NAWRU*) lėtai artės prie 8 proc. pasirinktos ilgalaikės tikslinės reikšmės, kuomet 1,8 proc. punkto atotrūkis iki tikslo sumažėja per pusę kas 23 metus<sup>35</sup>.

**4 lentelėje** pateikti potencialaus BVP su užimtumu susijusių HP filtru cikliškai pakoreguotų dedamųjų kaitos veiksniai<sup>36</sup>. Iš lentelės matyti, kad teigiamas trijų pažymėtų struktūrinių darbo rodiklių priedas

<sup>35</sup> Skaičiuojant NAWRU statistiškai neatmetamas 8–12 metų verslo ciklo trukmės intervalas, todėl kitur šio intervalo vidurio 10 metų verslo ciklo šalinimui naudota trukmė yra tikėtina.

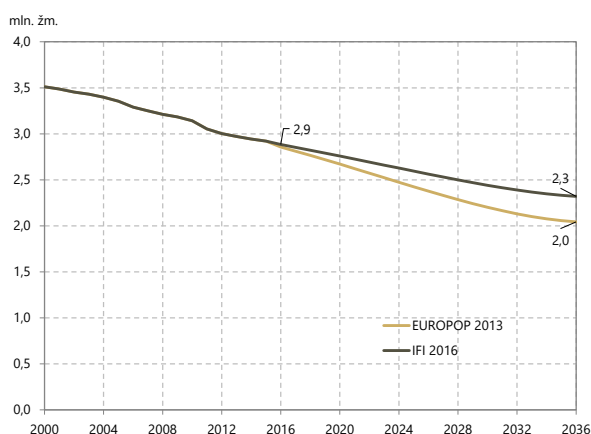
<sup>36</sup> Su darbo dalimi susiję 5 paveikslų kaitos veiksniai, skaičiuojami kaip metiniai natūrinio logaritmo skirtumai padauginėti iš 64 proc. prielaidos dėl darbo veiksnio pridėtinės vertės dalies, o su kapitalu analogiškai skirtumai padauginėti atitinkamai iš 36 proc. prielaidos. 4 lentelėje pateikti kaitos veiksnų augimai perskaičiuoti į paprastus metinius augimo tempus, todėl jų suma nebūtinai sutampa su realaus BVP augimo tempu dėl papildomų teigiamų arba neigiamų sąveikos narių.

beveik visas išnyksta per pirmąjį dešimtmetį. Pažymėtina, kad, lyginant su 2000–2008 m. vijimosi tarpsniu, neigiami praeities gimstamumo ir grynosios migracijos demografiniai padariniai ims ryškėti jau netolimoje perspektyvoje (5 pav.).

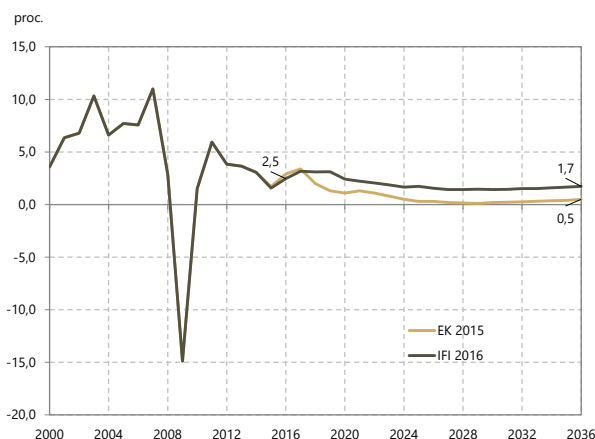
**Ekonomikos augimo modelis lemia, kad, Lietuvos ekonomikai judant subalansuoto augimo trajektorija, kapitalo ir potencialaus BVP santykis liks pastovus.** Remiantis modeliavimo praktika, Fiskalinė institucija apibrėžia kapitalo fondą kaip grynuosius ilgalaikio turto likučius metų pabaigoje, nors ir pažymi, kad konceptualiai kapitalo fondas turėtų būti matuojamas kapitalo paslaugomis<sup>37</sup>. Tariama, kad ilguoju laikotarpiu kapitalo fondas bus naudojamas 77,9 proc. pajėgumu ir vidutiniškai nusidėvės 5,3 proc. per metus. Tuomet metinis panaudoto kapitalo fondo ir BVP santykis 2036 m. artės prie 2,2 reikšmės ir toliau liks pastovus.

**Kiti 4 lentelės 2020–2036 m. rodikliai skaičiuojami pagal EK Senėjimo 2015 m. ir Fiskalinio tvarumo 2015 m. ataskaitų prielaidas.** Suderinto vartotojų kainų lygio ir BVP defliatoriaus tikslinė metinės infliacijos reikšmė yra 2,0 proc. Vidutinio mėnesinio bruto darbo užmokesčio augimo projekcija susideda iš darbo našumo augimo projekcijos ir infliacijos projekcijos. Darbo našumo projekcija skaičiuojama kaip BGVN augimo projekcija, padalyta iš EK prielaidos dėl darbo veiksnio pridėtinės vertės dalies (0,64). Visi infliacijos, darbo užmokesčio ir realaus BVP neatitikimai, atsiradę dėl faktinių nuokrypių 2019 m. pabaigoje, tiesiškai artėja prie tikslinių reikšmių per penkerius metus – pusę verslo ciklo trukmės. Ilgalaikė vidutinė VS skolos valdymo nominaliosios palūkanų normos prielaida yra 5,0 proc., 2016–2019 m. reikšmės atitinka Fiskalinės institucijos skolos tvarumo detaliuosius skaičiavimus, o perėjimas nuo 2019 m. nominaliosios palūkanų normos reikšmės tiesiškai koreguojasi prie tikslinės reikšmės per 10 metų – apytiksliai pusę finansinio ciklo trukmės.

6 pav. Gyventojų skaičius metų pradžioje



7 pav. Metinis realaus BVP augimo tempas



Šaltiniai – Eurostatas, Europos Komisija, Fiskalinės institucijos skaičiavimai

**Pagal Fiskalinės institucijos sudarytą scenarijų optimistiškesnė grynosios migracijos prielaida teigiamai veikia ne tik demografines, bet ir BVP augimo ilgalaikes projekcijas.** IFI 2016 scenarijaus grynosios migracijos prielaidos poveikis lemia 275,4 tūkst. gausesnę gyventojų skaičiaus

<sup>37</sup> Pagal EBPO apibrėžimą, kapitalo paslaugos atitinka faktiškai naudojamo gamybos procese produktyvaus kapitalo paslaugų srauto dabartinę vertę. Kapitalo paslaugos atitinka fizinio kapitalo faktiškai atlikto darbo kiekį, priešingai nei grynieji ilgalaikio turto likučiai, kurie parodo likutinę fizinio kapitalo rinkos vertę.

projekciją 2036 m. (6 pav.). Dėl šios priežasties neigiamas darbo jėgos poveikis potencialiam BVP projektuojamas mažesnis, o tai lemia spartesnę realaus BVP augimo projekciją ilguoju laikotarpiu nei pagal EK daromas prielaidas (7 pav.). Prie spartesnio potencialaus ir realaus BVP augimo 2024–2036 m. reikšmingai prisideda ir S formos kreivės pagrindu sudaryta technologinės pažangos projekcija.

### 3.4. Valdžios sektoriaus pajamų ir išlaidų projekcijos

**Fiskalinė institucija laikosi prielaidos, kad VS pajamų projekcijos 2016–2036 metams atitinka Stabilumo 2016 m. programoje pateiktas projekcijas, o išlaidos<sup>38</sup>, nesusijusios su visuomenės senėjimu, sudaro 18,2 proc. BVP 2019–2036 m. laikotarpiu.** Vidutinėje perspektyvoje VS pajamos netolygiai auga nuo 34,9 proc. BVP 2015 m. ir pasiekia 35,3 proc. BVP reikšmę 2019 m. Ilgalaikės 2020–2036 m. projekcijos remiasi subalansuotos ūkio plėtros prielaida, pagal kurią VS pajamų struktūra nesikeis ir bus lygi 2019 m. struktūrai. Kitų, su visuomenės senėjimu nesusijusių, išlaidų projekcija lygi 18,2 proc. BVP 2019–2036 m., o 2016–2018 m. tolygiai auga nuo 17 proc. BVP iki 18,2 proc. BVP 2019 m. (5 lentelė).

5 lentelė. VS pajamos ir išlaidos

Rodiklis	procentais BVP									
	2016	2017	2018	2019	2020	2024	2028	2032	2036	2036–2016 skirtumas
1. Visos išlaidos (1.1+1.2)	35,7	35,8	35,9	36,0	36,1	36,8	37,9	39,0	39,9	4,1
1.1 Pirminės išlaidos (1.1.1+1.1.2)	34,0	34,2	34,5	34,8	34,9	35,3	36,0	36,8	37,2	3,2
1.1.1 Iš jų su amžiumi susijusios išlaidos:	17,0	16,8	16,7	16,6	16,7	17,1	17,8	18,6	19,0	2,0
pensijoms	6,8	6,7	6,7	6,6	6,6	6,8	7,3	7,7	8,0	1,2
sveikatos apsaugai	4,7	4,7	4,7	4,7	4,8	4,9	5,0	5,0	5,1	0,4
ilgalaikiai sveikatos priežiūrai	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,2	1,3	1,5	1,6	0,5
švietimui	4,3	4,2	4,1	4,0	4,0	4,0	4,1	4,3	4,3	0,0
kitos išlaidos, susijusios su amžiumi	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	-0,1
1.1.2 Kitos išlaidos	17,0	17,4	17,8	18,2	18,2	18,2	18,2	18,2	18,2	1,2
1.2 išlaidos palūkanoms mokėti	1,7	1,5	1,4	1,2	1,2	1,4	1,8	2,2	2,7	0,9
2. Visos pajamos	34,6	35,2	35,7	35,3	35,3	35,3	35,3	35,3	35,3	0,7
3. Pirminis balansas (2–1.1)	0,6	1,0	1,2	0,5	0,4	0,0	-0,7	-1,5	-1,9	-2,5
4. Nominalus balansas (2–1)	-1,1	-0,6	-0,2	-0,7	-0,8	-1,5	-2,6	-3,7	-4,6	-3,4

Šaltiniai – Stabilumo 2016 m. programa (VS pajamos), Fiskalinės institucijos skaičiavimai

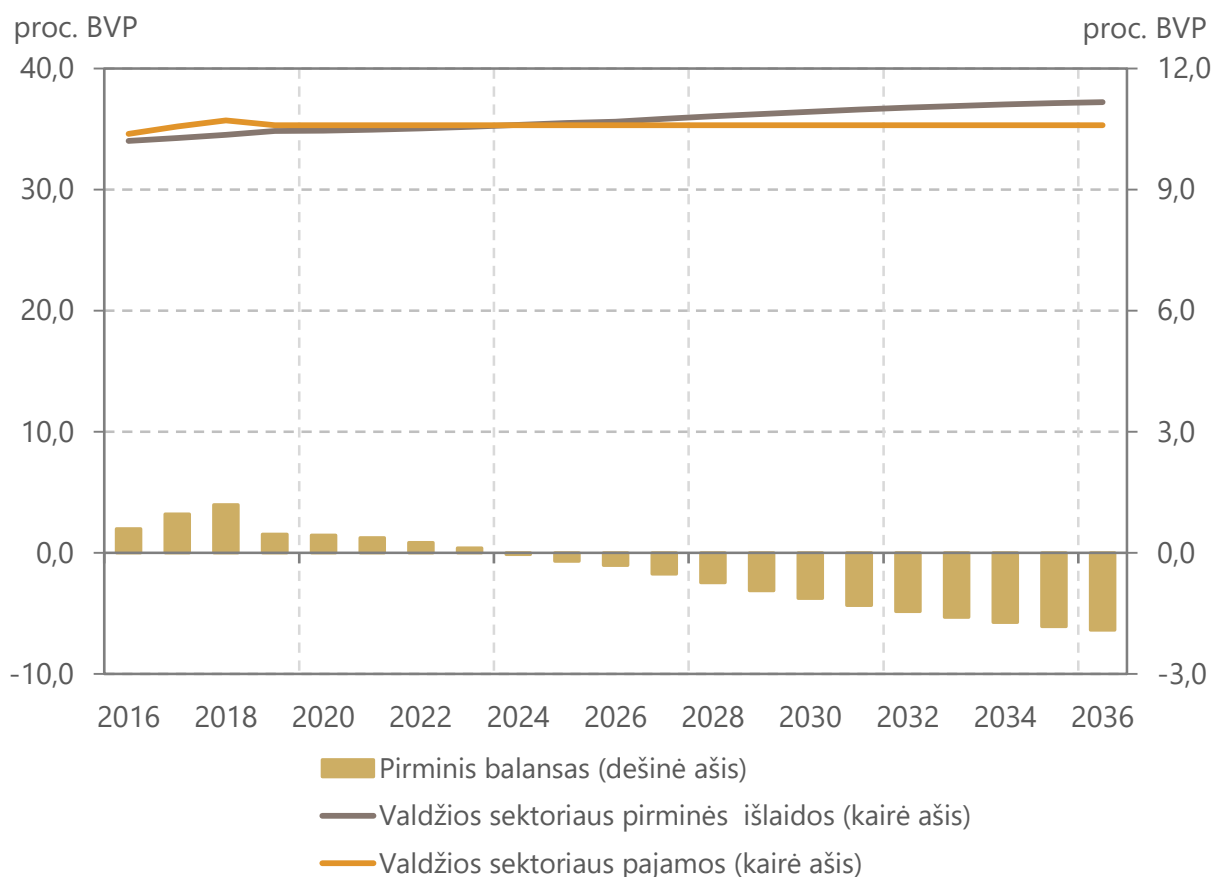
**Pagal IFI 2016 scenarijų su amžiumi susijusios išlaidos išaugs 2,0 proc. BVP iki 2036 metų.** Dėl išaugusios tikėtinos gyvenimo trukmės, emigracijos, mažesnio gimstamumo lygio ir šių veiksnių nulemtu augančio vyresnių nei 65 amžiaus ir darbingo (15–64 metų) amžiaus gyventojų santykio, tokios VS išlaidų sritys kaip socialinė apsauga pensijoms, sveikatos apsauga, ilgalaikė sveikatos priežiūra ir švietimas bus paveiktos reikšmingai. Sveikatos apsaugos, ilgalaikės sveikatos priežiūros ir

<sup>38</sup> Neįtraukiant išlaidų palūkanoms mokėti už VS skolą.

švietimo ilgalaikėms su amžiumi susijusioms išlaidų projekcijoms įvertinti Fiskalinė institucija taiko savo modelius. Pažymėtina, kad EK nerengia ilgalaikių išlaidų pensijoms projekcijų dėl pensijų sistemų tarp valstybių narių heterogeniškumo (įvairialypumo), o rengdama senėjimo ataskaitas naudoja valstybių narių projekcijas<sup>39</sup>. Šioje ataskaitoje pateiktos išlaidų pensijoms projekcijos iki 2036 m. parengtos konsultuojantis su Socialinės apsaugos ir darbo ministerija ir taikant šios ministerijos Lietuvos socialinės apsaugos pensijų sistemos prognozavimo (kohortų) modelį LSIM, įtraukiant Fiskalinės institucijos demografijos ir makroekonominių rodiklių projekcijas.

**Remiantis IFI 2016 scenarijumi, VS pirminis perteklius nuosaikiai mažės iki 2023 metų ir vėliau pereis į VS pirminio deficito sritį.** Pajamų ir BVP santykis nuo 2019 m. yra pastovus, o pirminės VS išlaidos auga dėl išlaidų dalies, susijusios su amžiumi. Pagal IFI 2016 projekcijas, ši dalis nuosaikiai mažės iki 2019 m., o vėliau tolygiai augs. Ši tendencija lemia VS pirminio deficito atsiradimą nuo 2025 metų (**8 pav.**). Dėl augančios VS skolos, išlaidos palūkanoms mokėti išaugs 0,9 proc. BVP ir 2036 m. sudarys 2,7 proc. BVP.

8 pav. VS pajamos, išlaidos ir pirminis balansas



Šaltinis – Fiskalinės institucijos skaičiavimai

<sup>39</sup> Pensijų išlaidų projekcijoms yra taikoma išorinės peržiūros (*angl. Peer review*) procedūra. Visuomenės senėjimo darbo grupėje ES valstybių narių ekspertai peržiūri valstybių narių ilgalaikių išlaidų pensijoms projekcijas ir tik atlikus šią peržiūrą, projekcijos yra patvirtinamos ir naudojamos EK ir valstybių narių analitiniuose dokumentuose.

### 3.4.1. Išlaidų pensijoms projekcijos

Išlaidų pensijoms projekcijų skirtumus lemia Fiskalinės institucijos demografijos ir makroekonominių rodiklių prielaidos (**6 lentelė**). Pagal šios institucijos demografines projekcijas, kurios remiasi mažesnės neigiamos grynosios migracijos prielaida, 2036 m. bus 16,5 proc. daugiau darbingo amžiaus žmonių, todėl projektuojamas spartesnis realaus BVP augimo tempas. Dėl didesnio BVP (vardiklio), išlaidos pensijoms yra mažesnės nei pagal Stabilumo 2016 m. programoje ir Senėjimo 2015 m. ataskaitoje pateiktus vertinimus (**6 lentelė**).

**6 lentelė. Išlaidų pensijoms projekcijos**

Šaltinis	procentais BVP			
	2020	2025	2030	2035
IFI 2016	6,6	6,9	7,5	7,9
Senėjimo 2015 m. ataskaita	6,8	7,6	8,7	9,4
Stabilumo 2016 m. programa	6,7	7,5	8,6	9,3

### 3.4.2. Išlaidų sveikatos apsaugai projekcijos

Išlaidų sveikatos apsaugai projekcijos yra parengtos pagal Fiskalinės institucijos mikrosimuliacinį modelį, kurio schema pateikta **9 paveiksle**.

**9 pav. Išlaidų sveikatos apsaugai projekcijų schema**

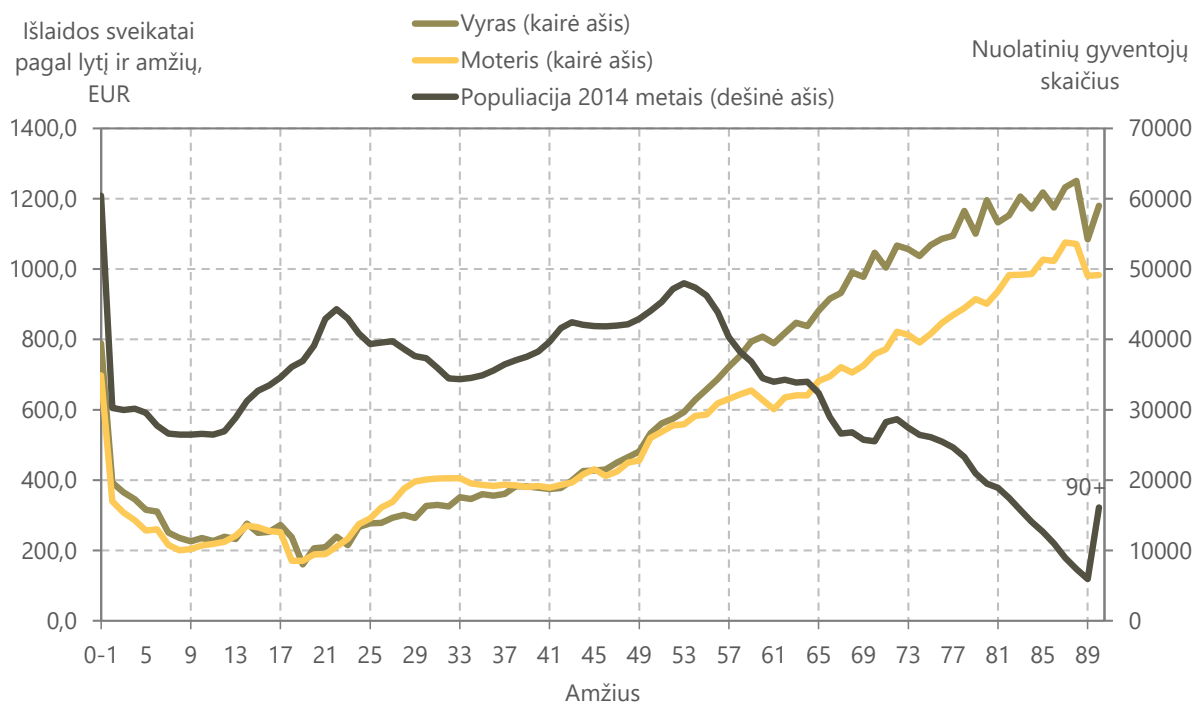


Šaltinis – Fiskalinė institucija

Analizuojant išlaidų sveikatos apsaugai pagal amžiaus grupę ir lytį pasiskirstymą, akivaizdu, kad senėjant išlaidos sveikatos apsaugai didėja. Išaugus vyresnio amžiaus žmonių skaičiui, daugiau

žmonių pateks į didesnių sveikatos apsaugos sąnaudų intervalą (10 pav.), todėl išlaidos sveikatos apsaugai augs.

10 pav. Išlaidų sveikatos apsaugai pagal amžiaus grupę ir lytį pasiskirstymas



Šaltiniai – Lietuvos statistikos departamentas, Fiskalinės institucijos skaičiavimai

Ne tik demografiniai gyventojų struktūros pokyčiai lemia išlaidų sveikatos apsaugai dinamiką. Konverguojančių šalių atveju, augant pajamoms tikėtina didesnė kokybiškesnių sveikatos priežiūros paslaugų ir aprūpties paklausa, tačiau, projektuojant išlaidas sveikatos apsaugai artimiausiems 20 metų, laikytasi prielaidos, kad vienietinės sveikatos apsaugos sąnaudos augs pagal BVP vienam gyventojui pokytį<sup>40</sup>. Tai reiškia, kad projekcijose iki 2036 m. įtrauktas tik visuomenės senėjimo efektas. Minėti veiksniai lemia, kad išlaidos sveikatos apsaugai per artimiausius 20 m. išaugs 0,4 proc. BVP.

**Išlaidos sveikatos apsaugai pagal IFI 2016 scenarijų didesnės nei Senėjimo 2015 m. ataskaitoje ir Stabilumo 2016 m. programoje.** Skirtumus lemia didesnis darbingo amžiaus žmonių skaičius dėl mažesnės grynosios migracijos prielaidos (7 lentelė).

7 lentelė. Išlaidų sveikatos apsaugai projekcijų palyginimas

Šaltinis	procentais BVP			
	2020	2025	2030	2035,0
IFI 2016	4,8	4,9	5,0	5,1
Senėjimo 2015 m. ataskaita	4,0	4,1	4,2	4,3
Stabilumo 2016 m. programa	4,2	4,3	4,4	4,5

<sup>40</sup> Elastingumas lygus 1.

### 3.4.3. Išlaidų ilgalaikiai sveikatos priežiūrai projekcijos

Išlaidų ilgalaikiai sveikatos priežiūrai projekcijos yra parengtos pagal Fiskalinės institucijos mikrosimuliacinį modelį, kurio schema yra tapati išlaidų sveikatos apsaugai vertinimo schemai (9 pav.). Vienintelis skirtumas – įvertinimui naudojamas išlaidų ilgalaikiai sveikatos priežiūrai paskirstymas (vienetinės sąnaudos) pagal amžių ir lytį. Laikomasi prielaidos, kad šios išlaidos augs BVP, tenkančio vienam dirbančiajam, augimo tempu. Šios vienetinės sąnaudos dauginamos iš demografijos projekcijų.

Stabilumo 2016 m. programoje pateiktoms ilgalaikėms priežiūros projekcijoms gauti yra naudojamas toks pats modelis. Rezultato skirtumą lemia skirtingos demografijos ir makroekonominės prielaidos. EK taiko išsamesnį modelį su daugiau prielaidų, todėl vertinimų rezultatai skiriasi (8 lentelė).

8 lentelė. Išlaidų ilgalaikiai sveikatos priežiūrai projekcijų palyginimas

Šaltinis	procentais BVP			
	2020	2025	2030	2035
IFI 2016	1,1	1,2	1,4	1,5
Senėjimo 2015 m. ataskaita	1,6	1,8	1,9	2,1
Stabilumo 2016 m. programa	0,8	1,0	1,1	1,2

### 3.4.4. Išlaidų švietimui projekcijos

Priešingai nei išlaidų pensijoms ir sveikatos apsaugai projekcijų raida, senstančios visuomenės poveikis švietimo išlaidoms yra nevienareikšmis. Viena vertus, mažesnis jaunų žmonių skaičius turėtų suteikti erdvės taupymui, tačiau ilgesnis laikotarpis, kurį žmogus skiria mokymuisi, aukštesnės mokslo kokybės paklausa ir nuolatos auganti mokslo kaina daro spaudimą šių išlaidų didėjimui ateityje.

Projektuojamos išlaidos švietimui remiasi UOE<sup>41</sup> duomenimis pagal Tarptautinį standartizuotą švietimo klasifikatorių ISCED 2011, kurio paskirtis yra švietimo programų ir jų pogrupių suskirstymas į švietimo programų lygmenis. Projekcijoms parengti naudojami keturi klasifikatoriaus lygmenys: ISCED 1, ISCED 2, ISCED 3 4 ir ISCED 5 8, į kuriuos patenka švietimo programos, išdėstyti 9 lentelėje. Šiuo metu Eurostatas skelbia tik 2013–2014 m. duomenis pagal ISCED 2011 klasifikatorių, o kai kurie duomenys, pvz.: švietimo išlaidos vienam moksleiviui / studentui, pakoreguotos pagal perkamosios galios paritetą (toliau – PGP), skelbiami tik 2013 m.

<sup>41</sup> UNESCO–UIS/OECD/Eurostato švietimo statistika. Prieiga per internetą: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

9 lentelė. Tarptautinis standartizuotas švietimo klasifikatorius ISCED 2011

ISCED klasifikatoriaus lygmenys		Programų lygmens pavadinimas lietuvių kalba	Programų lygmens pavadinimas anglų kalba pagal ISCED 2011	Aprašymas
ISCED 1	1	Pradinis ugdymas	Primary education	Lygmuo, atitinkantis pradinio ugdymo programas nuo 7(6) metų, suteikiančias teisę įgyti pradinį išsilavinimą.
ISCED 2	2	Pagrindinis ugdymas	Lower secondary education	Lygmuo, atitinkantis pagrindinio ugdymo programas, suteikiančias teisę įgyti pagrindinį išsilavinimą, ir profesinio mokymo programas, suteikiančias teisę įgyti pagrindinį išsilavinimą ir kvalifikaciją ar teisę atlikti darbą arba darbinę funkciją.
ISCED 3 4	3	Vidurinis ugdymas	Upper secondary education	Lygmuo, atitinkantis vidurinio ugdymo programas, suteikiančias teisę įgyti vidurinį išsilavinimą, ir profesinio mokymo programas, suteikiančias teisę įgyti vidurinį išsilavinimą ir kvalifikaciją ar teisę atlikti darbą arba darbinę funkciją.
	4	Profesinis mokymas turint vidurinį išsilavinimą	Post secondary non-tertiary education	Lygmuo, atitinkantis profesinio mokymo programas turint vidurinį išsilavinimą, suteikiančias teisę įgyti kvalifikaciją ar atlikti darbą arba darbinę funkciją.
ISCED 5 8	5	–	Short-cycle tertiary education	Pagal Lietuvos Respublikos teisės aktus nenustatytas švietimo programų lygmuo.
	6	Bakalauro ir profesinio bakalauro studijos	Bachelor's or equivalent level	Lygmuo, atitinkantis studijų programas, suteikiančias teisę įgyti bakalauro ar profesinio bakalauro laipsnį.
	7	Magistrantūros studijos	Master's or equivalent level	Lygmuo, atitinkantis studijų programas, suteikiančias teisę įgyti magistro laipsnį.
	8	Doktorantūra	Doctoral or equivalent level	Lygmuo, atitinkantis mokslo ar meno doktorantūrą, suteikiančią teisę įgyti mokslo ar meno daktaro laipsnį.

Šaltiniai – Švietimo ir mokslo ministerija, švietimo ir mokslo ministro 2013-12-11 įsakymas Nr. V-1232

**Lietuva patenka į antrą kvantilį pagal metines VS išlaidas švietimui vienam mokiniui / studentui, pakoreguotas pagal PGP.** Šios išlaidos reikšmingai skiriasi tiek tarp ISCED kategorijų, tiek tarp šalių (10 lentelė). Lietuva 2013 m. išleido 5 558 EUR (PGP) vienam mokiniui, besimokančiam pradinio ugdymo programoje. Lyginant su kitomis šalimis, Lietuva švietimo išlaidų vienam mokiniui ISCED 1 lygmeniu patiria panašiai kaip Lenkija ir Prancūzija. Lietuva pagal išlaidas pagrindiniam ugdymui yra žemiausioje vietoje lyginant su kitais ISCED lygmenimis. Tai yra, pagrindiniam ugdymui 2013 m. išleista 4 996 EUR (PGP) vienam mokiniui (19 vieta iš 25). Panašią sumą išleidžia Lenkija ir Portugalija. Lietuva pagal išlaidas ISCED 3, 4 ir ISCED 5, 8 kategorijoms užima 17 vietą iš 25, t. y. panašiai kaip Lenkija, Slovakija ir Portugalija.

Platų išlaidų intervalą tarp šalių lemia daugelis veiksnių: mokytojų, dėstytojų ir kito personalo darbo užmokesčiai, skirtingi klasių dydžiai, kapitalo išlaidos, kitos nacionalinės aplinkybės.

**10 lentelė. 2013 m. VS išlaidos\* švietimui vienam mokiniui / studentui, EUR pakoreguota pagal PGP**

Šalys	ISCED 1 (Vieta)	ISCED 2 (Vieta)	ISCED 3 4 (Vieta)	ISCED 5 8 (Vieta)
Airija	5 941 (13)	7 711 (13)	10 121 (6)	9 711 (11)
Austrija	8 730 (4)	11 922 (2)	13 250 (2)	ND
Belgija	7 994 (5)	9 804 (6)	9 667 (7)	20 314 (2)
Bulgarija	2 769 (22)	3 057 (21)	3 295 (20)	2 982 (20)
Čekija	3 370 (20)	5 589 (17)	3 954 (19)	5 476 (15)
Ispanija	4 454 (18)	5 677 (16)	6 448 (15)	7 652 (12)
Italija	5 728 (14)	6 173 (15)	10 195 (5)	ND
Jungtinė Karalystė	7 628 (7)	8 980 (9)	8 398 (10)	12 766 (9)
Kipras	7 439 (8)	8 931 (10)	8 106 (12)	13 479 (7)
Latvija	3 036 (21)	3 056 (22)	2 593 (22)	2 464 (22)
Lenkija	4 776 (17)	4 807 (20)	4 854 (18)	4 907 (16)
<b>Lietuva</b>	<b>5 558 (16)</b>	<b>4 996 (19)</b>	<b>4 984 (17)</b>	<b>4 170 (17)</b>
Malta	6 562 (9)	9 613 (7)	7 569 (13)	16 110 (3)
Nyderlandai	6 281 (10)	9 009 (8)	9 069 (8)	9 895 (10)
Norvegija	9 854 (2)	10 470 (3)	8 110 (11)	ND
Portugalija	3 891 (19)	5 348 (18)	6 094 (16)	7 175 (13)
Prancūzija	5 683 (15)	7 745 (12)	8 479 (9)	14 082 (5)
Rumunija	1 533 (25)	1 897 (24)	1 790 (24)	3 070 (19)
Slovakija	2 745 (23)	2 715 (23)	2 851 (21)	4 098 (18)
Slovėnija	9 400 (3)	10 143 (4)	11 643 (3)	13 794 (6)
Suomija	6 279 (11)	9 811 (5)	10 771 (4)	13 383 (8)
Švedija	7 966 (6)	8 619 (11)	7 025 (14)	14 673 (4)
Šveicarija	17 222 (1)	21 282 (1)	13 741 (1)	28 785 (1)
Vengrija	2 267 (24)	1 654 (25)	2 028 (23)	2 886 (21)
Vokietija	6 152 (12)	7 566 (14)	ND	6 999 (14)

\*perskaičiuota į ištisinę mokymosi arba studijavimo formą (angl. *full-time equivalent*)

Šaltinis – Eurostatas

**Mažėjant moksleivių ir studentų skaičiui, mokytojų ir dėstytojų skaičius beveik proporcingai krito.** Pagal 11 lentelėje pateiktus duomenis pastebėtina, kad išaugus mokinių skaičiui su viduriniu išsilavinimu profesiniame mokyme (ISCED 4), atitinkamai išaugo ir mokytojų skaičius. Likusiuose ISCED lygmenyse mokytojų ir dėstytojų skaičius mažėjo proporcingai mažėjančiam moksleivių ir studentų skaičiui.

**11 lentelė. Lietuvos mokytojų ir dėstytojų skaičius pagal ISCED 2011**

ISCED 2011		2013	2014	Pokytis, proc.
ISCED 1	Pradinis ugdymas	10 474	10 331	-1,4
ISCED 2	Pagrindinis ugdymas	26 027	25 014	-3,9
ISCED 3 4		12 140	11 549	-4,9
ISCED 3	Vidurinis ugdymas	10 931	10 296	-5,8
ISCED 4	Profesinis mokymas turint vidurinį išsilavinimą	1 209	1 253	3,6
ISCED 5 8		8 327	8 030	-3,6

\*Valstybinės mokyklos ir universitetai, perskaičiuota į ištisinę mokymosi arba studijavimo formą (angl. *full-time equivalent*)

Šaltinis – Eurostatas

2014 m. Lietuvoje 15,0 proc. išaugo profesinio mokymo moksleivių su viduriniu išsilavinimu (ISCED 4) skaičius, o visuose kituose ISCED lygmenyse besimokančių moksleivių, studentų skaičius sumažėjo. 2014 m. labiau sumažėjo (7,7 proc.) bakalauro ir profesinio bakalauro studijų lygmeniu (12 lentelė).

12 lentelė. Lietuvos moksleivių, studentų skaičius pagal ISCED 2011

ISCED 2011		2013	2014	Pokytis, proc.
ISCED 1	Pradinis ugdymas	107 486	105 829	-1,5
ISCED 2	Pagrindinis ugdymas	198 124	184 464	-6,9
ISCED 3 4		105 537	102 507	-2,9
ISCED 3	Vidurinis ugdymas	90 245	84 915	-5,9
ISCED 4	Profesinis mokymas turint vidurinį išsilavinimą	15 292	17 592	15,0
ISCED 5 8		133 762	125 361	-6,3
ISCED 5	–	–	–	–
ISCED 6	Bakalauro ir profesinio bakalauro studijos	101 782	93 896	-7,7
ISCED 7	Magistrantūros studijos	29 391	28 885	-1,7
ISCED 8	Doktorantūra	2 589	2 580	-0,3

\* Valstybinės mokyklos ir universitetai, perskaičiuota į ištisinę mokymosi arba studijavimo formą (angl. full-time equivalent)

Šaltinis – Eurostatas

**Prielaidos ir projekcijų metodika.** Dvejų paskutinių metų, kurių duomenys žinomi, vidutinės išlaidos pasirenkamos kaip baziniai metai. Paskutiniai paskelbti duomenys yra 2014 m., todėl imamas 2013 ir 2014 m. vidurkis. Visos VS išlaidos švietimui<sup>42</sup> yra suskaidomos į keturias komponentes: kompensacija dirbantiems, kitas einamasis vartojimas, bendrasis kapitalo formavimas ir transferai (subsидijos ir socialinės išmokos).

Šios metodikos tikslas yra projektuoti išlaidų švietimui ir BVP santykį keturiems<sup>43</sup> analizuojamiems ISCED 2011 klasifikatoriaus lygmenims: ISCED 1, ISCED 2, ISCED 3 4 ir ISCED 5 8 (toliau žymima indeksu  $i$ ).

$$\frac{\sum_t \dot{S}VIET_t^i}{BVP_t} = \frac{\sum_i [ATL_t^i + VART_t^i + KAP_t^i + TR_t^i]}{BVP_t},$$

čia:  $\dot{S}VIET_t^i$  yra švietimo išlaidos ISCED lygmeniui  $i$  ir metais  $t$ ;

$ATL_t^i$  yra kompensacija dirbantiems;

$VART_t^i$  yra kitas einamasis vartojimas;

$KAP_t^i$  yra bendrasis kapitalo formavimas;

$TR_t^i$  yra transferai.

Švietimo išlaidų scenarijui 2016–2036 m. parengti taikomos šios prielaidos: vienietinės išlaidos, apskaičiuotos kaip išlaidos vienam moksleiviui / studentui arba mokytojui / dėstytojui, auga darbo našumo augimo tempu. Tiksliau, kompensacija dirbantiems yra dalinama iš mokytojų / dėstytojų skaičiaus ( $MD_t^i$ ), o visos kitos komponentės yra dalinamos iš moksleivių / studentų skaičiaus ( $MS_t^i$ ). Laikoma, kad moksleivių / studentų ir mokytojų / dėstytojų santykis per 2016–2036 m. lieka pastovus.

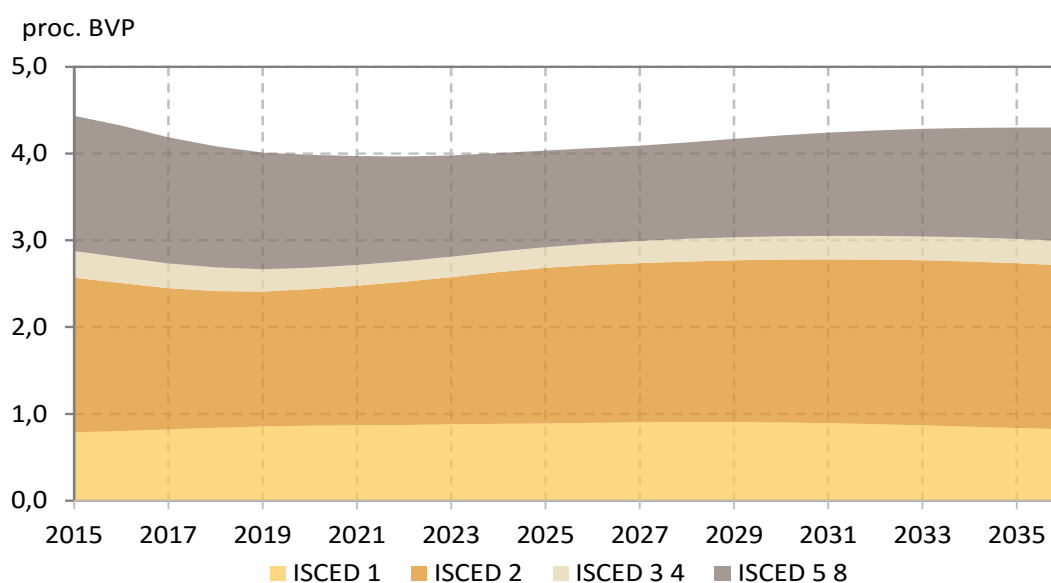
<sup>42</sup> Pagal COFOG klasifikatorių.

<sup>43</sup> Atkreiptinas dėmesys, kad nesiekama projektuoti visų išlaidų švietimui, nes į analizę neįtrauktas ISCED 0 lygmuo (priešmokyklinis ugdymas). Fiskalinė institucija neįtraukė ISCED 0 lygmens siekiant išlaikyti palyginamumą, nes jo neįtraukia Europos Komisija.

Tai reiškia, kad mokytojų / dėstytojų skaičius tuo pačiu metu prisitaiko prie demografijos nulemtą kintančio mokinių / studentų skaičiaus. Laikantis prielaidos, kad vienetinės išlaidos ( $ATL_t^i/MD_t^i$ ,  $VART_t^i/MS_t^i$ ,  $KAP_t^i/MS_t^i$ ,  $TR_t^i/MS_t^i$ ) auga darbo našumo augimo tempu, apskaičiuojama vienetinių išlaidų 2016–2036 m. projekcija. Šios vienetinės išlaidos dauginamos iš projektuojamo moksleivių/studentų ir mokytojų/dėstytojų skaičiaus pagal kiekvieną  $i$  išlaidų komponentę. Gaunamos išlaidos mln. EUR pagal ISCED lygmenis agreguojamos į vieną sumą ir dalinamos iš projektuojamo realaus<sup>44</sup> BVP. Galutinis rezultatas išreikštas procentais BVP.

**Projektuojama, kad išlaidų švietimui pokytis per 2016–2036 m. laikotarpį bus neutralus.** Su amžiumi susijusios išlaidos švietimui nuosaikiai mažės iki 2022 m., vėliau pereis į lėto augimo tarpsnį. **11 paveiksle** pateikta bendra išlaidų švietimui projekcija ir jos išskaidymas pagal ISCED lygmenis. Pagal ISCED lygmenis, labiausiai kiti išlaidos ISCED 2 kategorijai.

11 pav. Išlaidų švietimui projekcijos pagal ISCED klasifikatorių



Šaltinis – Fiskalinės institucijos skaičiavimai

**Fiskalinė institucija taiko kitas demografijos ir makroekonominių rodiklių prielaidas, bet išlaidų švietimui projekcijos labai panašios į Senėjimo 2015 m. ataskaitoje ir Stabilumo 2016 m. programoje skelbiamus įverčius.** Tokį rezultatą (13 lentelė) lemia tai, kad pagal demografines projekcijas gyventojų skaičius, kurių amžius nuo 0 iki 30 metų, beveik nesiskiria nuo pagrindinių Senėjimo 2015 m. ataskaitos ir Stabilumo 2016 m. programos scenarijų. Vienetinės sąnaudos influiuojamos spartesniu darbo našumo augimo tempu, o didesnės nominalios išlaidos mln. EUR taip pat dalinamos iš didesnio vardiklio – BVP, todėl santykiniai dydžiai proc. BVP beveik nesiskiria.

<sup>44</sup> Dalinama iš realaus BVP, nes vienetinės sąnaudos yra influiuojamos realiu darbo našumo augimu.

13 lentelė. Susijusių su amžiumi išlaidų švietimui projekcijų palyginimas

Šaltinis	procentais BVP			
	2020	2025	2030	2035
IFI 2016	4,0	4,0	4,2	4,3
Senėjimo 2015 m. ataskaita	3,6	3,9	4,2	4,3
Stabilumo 2016 m. programa	4,0	3,9	3,9	3,9

### 3.5. Kiti neapibrėžti VS įsipareigojimai

**Dėl didelio neapibrėžtumo ir duomenų nepakankamumo netiesioginiai VS įsipareigojimai neįtraukti į IFI 2016 scenarijų.** VS finansų tvarumui be jau ataskaitos 3.1–3.4 poskyriuose paminėtų veiksnių gali daryti įtaką ir vadinamieji neapibrėžti arba netiesioginiai valstybės įsipareigojimai. Tai valstybės vardu prisiimti įsipareigojimai, kurie nėra įtraukti į VS skolos skaičiavimą, tačiau ateityje jie gali tapti VS įsipareigojimais, darančiais poveikį VS finansų tvarumui. Pavyzdžiui, valstybės vardu suteiktos garantijos, įsipareigojimai, susiję su Ignalinos atominės elektrinės uždarymu, įsipareigojimai dėl ieškinių valstybei, dėl galimų finansinių institucijų bankroto, kiti galimi, bet šiuo metu aiškiai neapibrėžti valstybės įsipareigojimai. Informacija apie valstybės vardu suteiktas garantijas yra atskleidžiama Finansų ministerijos parengtose ataskaitose, nuo 2014 m. minėtus duomenis skelbia Eurostatas. Informacija apie kitus galimus neapibrėžtus įsipareigojimus yra ribota. Rengiant pagrindinį IFI 2016 scenarijų daroma prielaida, kad vidutiniu laikotarpiu neapibrėžti įsipareigojimai (valstybės garantijos) sudarys apie 1 proc. BVP.

## 4. VALDŽIOS SEKTORIAUS SKOLOS TVARUMO ANALIZĖ

VS skola ilgalaikėje perspektyvoje projektuojama naudojant Fiskalinės institucijos modelį, parengtą pagal TVF rekomenduojamą skolos tvarumo analizės modelį. Skaičiavimams naudoti duomenys apie iki 2016 m. prisiimtus VS skolinius įsipareigojimus ir duomenys apie 2016–2019 m. VS planuojamus prisiimti skolinius įsipareigojimus pagal priemonių tipą, laikotarpį ir numatomas palūkanų normas. Makroekonominių ir fiskalinių rodiklių projekcijos parengtos taikant Fiskalinės institucijos prielaidas ir modelius (**IFI 2016 scenarijus**), kurie plačiau aprašyti **ataskaitos 3 skyriuje**.

Įvertinus išvestines finansines priemones, visa VS skola (iki 2016 m.) yra denominuota eurais. Tai reiškia, kad rizika dėl valiutų kursų pasikeitimo suvaldyta. Daroma prielaida, kad ir ateityje bus skolinamasi eurais arba sandoriai dėl skolinimosi bus apdrausti nuo valiutų kursų pasikeitimo rizikos taikant išvestines finansines priemones. Projektuojant VS skolą neatsižvelgiama į galimą būsimą išankstinį lėšų kaupimą refinansavimo rizikai valdyti.

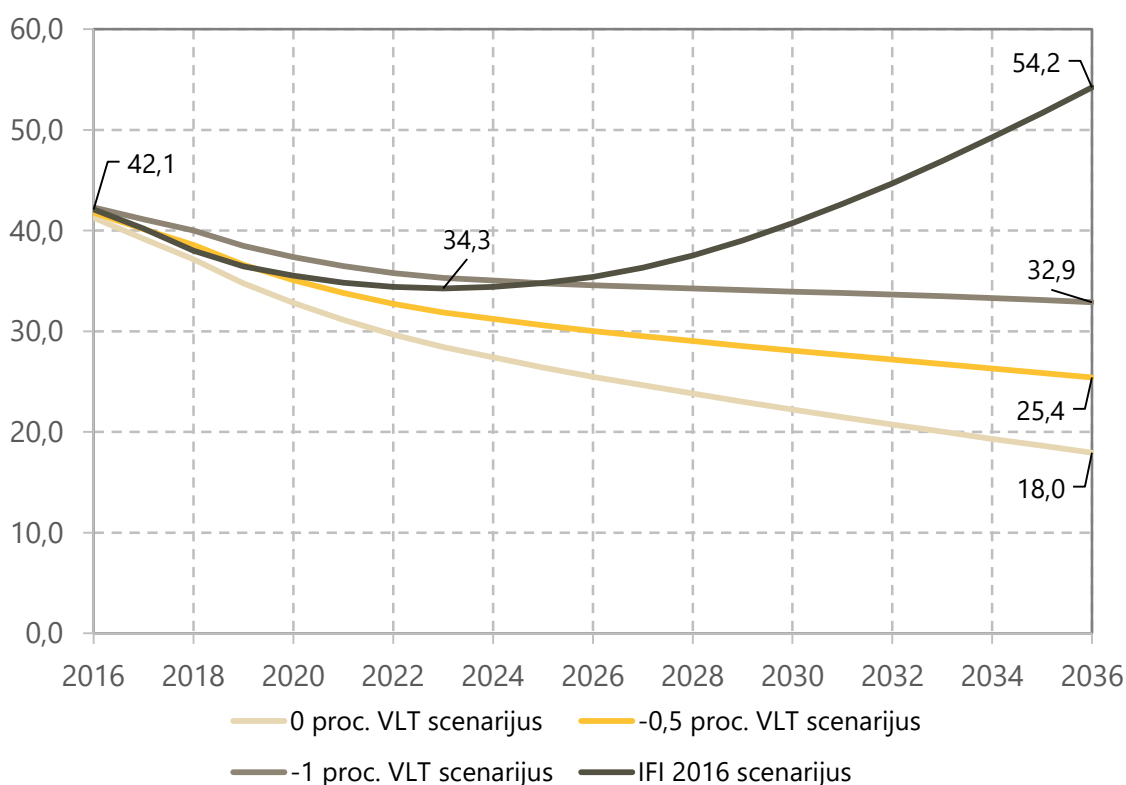
**VS skolos esamas lygis yra netvarus – dėl visuomenės senėjimo Lietuvos VS skola iki 2036 metų išaugs iki 54,2 proc. BVP ir priartės prie 60 proc. BVP ribos. Be to, skolos metinių pokyčių tendencija yra spartėjančiai kylanti.** Skaičiavimai rodo, kad VS skola nuo 2016 m. nuosaikiai mažės,

tačiau nuo 2024 m. dėl išlaidų, susijusių su amžiumi, skola ir vėl ims sparčiai didėti ir per dešimt metų išaugs apie 20 proc. BVP (**12 pav. IFI 2016 scenarijus**). Skaičiavimai rodo, kad, jei visi įsipareigojimai, įskaitant su visuomenės senėjimu susijusias išlaidas, bus finansuojami, nebus užtikrinta, kad projektuojama VS skola keliasdešimt metų atitiks finansų tvarumo kriterijų, tai yra VS skola neviršytų 60 proc. BVP<sup>45</sup>.

Atkreiptinas dėmesys, kad netiesioginis finansų tvarumo kriterijus, apibrėžtas Lietuvos teisės aktuose, yra bendras ES šalims narėms, neatsižvelgiant į jų ekonomikos dydį ir atvirumą, o skaičiavimai, koks skolos lygis yra tvarus Lietuvos VS finansams, nebuvo atlikti (**plačiau žiūrėti Fiskalinės institucijos ataskaitą**<sup>46</sup>). Stabilumo 2016 m. programoje numatyta VS skolą išlaikyti žemiau 40 proc. BVP lygio, kuri Vyriausybė laiko tvariu, tačiau nėra tai patvirtinančių skaičiavimų.

12 pav. VS skolos projekcijos pagal skirtingus scenarijus, 2016–2036 m.

proc. BVP



Šaltiniai – Finansų ministerija, Fiskalinės institucijos skaičiavimai

Fiskalinės institucijos VS skolos projekcijos sudarytos laikantis prielaidos, kad bus finansuojamos su visuomenės senėjimu susijusios išlaidos, todėl neatsižvelgta į išlaidų apribojimus, kylančius iš fiskalinės drausmės taisyklių. Istoriniai duomenys rodo, kad iki šiol išlaidų ribojimo taisyklės buvo „išjungiamos“ dėl teisės aktuose numatytų išlygų, o Vyriausybės konvergencijos / stabilumo

<sup>45</sup> Fiskalinės drausmės apibrėžimas, Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas, 2007-11-08 Nr. X-1316, 2 str. 1 d.

<sup>46</sup> Valstybės kontrolės 2015-11-13 ataskaita Nr. Y-12-1 „Dėl 2016 m. valdžios sektoriaus finansinių rodiklių“.

kasmetinėse programose numatyti siektini tikslai buvo atidedami<sup>47</sup>. Buvo parengti alternatyvūs scenarijai pagal prielaidas, kad ateityje vidutinio laikotarpio tikslas<sup>48</sup> (toliau – VLT) bus išlaikyti struktūrinį VS balansą –1 proc. BVP, –0,5 proc. BVP ir 0 proc. BVP lygiuose. Pagal šiuos scenarijus VS skola iki 2036 m. sumažėtų iki 18,0, 25,4 ir 32,9 proc. BVP atitinkamai (**12 pav. VLT scenarijai**). Šie scenarijai sudaryti neatsižvelgiant į būsimus įsipareigojimus, susijusius su visuomenės senėjimu.

Fiskalinės drausmės taisyklės nespėdžia išlaidų, susijusių su visuomenės senėjimu, augimo problemos. Jeigu VLT nustatomas pagal vieną iš scenarijų (**12 pav. VLT scenarijai**), skola atitinkamai mažėja, tačiau nefinansuojamos su senėjimu susijusios išlaidos arba jos finansuojamos didinant mokesčius. Jeigu skolos mažėjimas pasiekiamas užšaldant išlaidų, susijusių su amžiumi, augimą, ir mokesčių dalis BVP nedidėja, didesnė visuomenės dalis susidurtų su skurdo rizika (**plačiau ataskaitos 5.4 poskyryje**).

**Pagrindiniai VS skolos metinių pokyčių veiksniai yra VS pirminis balansas ir automatinė skolos dinamika, arba kitaip dar vadinama sniego gniūžtės efektu.** Minėtų veiksnių teigiama arba neigiama įtaka skolos pokyčiams pateikiama **14 lentelėje**. Jei VS pirminis balansas yra neigiamas (deficitas), jis didina skolą (lentelėje su pliuso ženklu), atitinkamai teigiamas balansas (perteklius) skolą mažina (lentelėje su minuso ženklu). Jei numatomos realios palūkanų normos yra didesnės nei realaus BVP augimas – tai automatinė skolos dinamika didina skolą (lentelėje su pliuso ženklu), t. y. veikia teigiamai, ir atvirkščiai, jei ekonomika auga sparčiau nei numatomos realios palūkanos, tai skola mažėja – automatinė skolos dinamika (lentelėje su minuso ženklu) veikia skolą neigiamai.

**14 lentelė. VS skolos ir jos kaitos veiksnių dinamika pagal IFI 2016 scenarijų, 2016–2036 m.**

Rodiklis, proc. BVP	2016	2017	2018	2019	2020	2024	2028	2032	2036
1. VS skola	42,1	40,2	38,0	36,4	35,5	34,4	37,5	44,7	54,2
2. VS skolos pokytis	-0,7	-1,9	-2,2	-1,6	-0,9	0,2	1,2	2,1	2,5
3. Skolos kaitos veiksniai (4+7)	-0,4	-1,5	-1,9	-1,3	-0,9	0,2	1,2	2,1	2,5
4. Pirminis balansas	-0,6	-1,0	-1,2	-0,5	-0,4	0,0	0,7	1,5	1,9
5. Valdžios sektoriaus pajamos	34,6	35,2	35,7	35,3	35,3	35,3	35,3	35,3	35,3
6. Pirminės išlaidos	34,0	34,2	34,5	34,8	34,9	35,3	36,0	36,8	37,2
7. Automatinė skolos dinamika (8+11)	0,2	-0,6	-0,7	-0,8	-0,5	0,1	0,5	0,6	0,6
8. Realios palūkanų normos ir realaus BVP augimo skirtumas	0,2	-0,6	-0,7	-0,8	-0,5	0,1	0,5	0,6	0,6
9. Realioji palūkanų norma	1,2	0,7	0,5	0,3	0,4	0,7	1,0	1,2	1,5
10. Realus BVP augimas	-1,0	-1,3	-1,2	-1,1	-0,9	-0,6	-0,5	-0,6	-0,9
11. Valiutų kursų pasikeitimo įtaka	-	-	-	-	-	-	-	-	-
12. Liekana	-0,3	-0,4	-0,3	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Šaltiniai – Finansų ministerija, Fiskalinės institucijos skaičiavimai

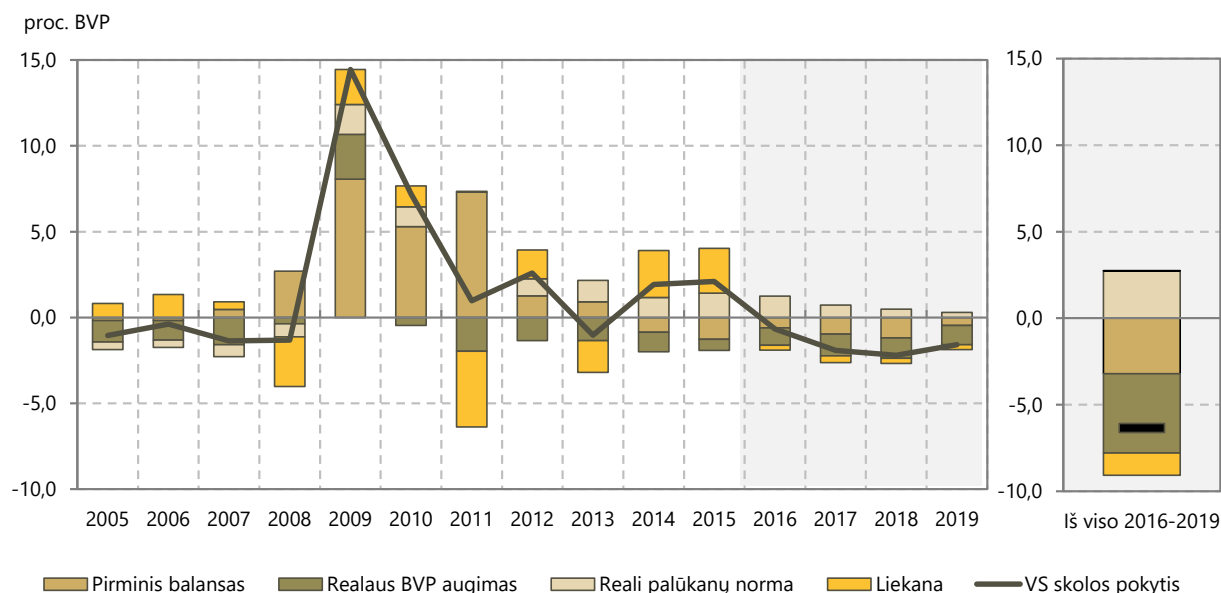
**VS skola nuo 2005 m. mažėjo ir 2008 m. sudarė 14,6 proc. BVP. Dėl finansų krizės poveikio VS skola 2009–2010 m. išaugo 21,7 proc. BVP. Pastaruosius keletą metų skola auga nedaug ir balansuoja ties 40 proc. BVP lygiu.** Dėl realaus BVP augimo poveikio 2005–2008 m. VS skola sumažėjo 4,3 proc. BVP, jos mažėjimui įtakos turėjo ir palyginti nedidelis VS pirminis deficitas. 2008–2009 m.

<sup>47</sup> Valstybės kontrolės 2015-11-13 ataskaitos Nr. Y-12-1 „Dėl 2016 m. valdžios sektoriaus finansinių rodiklių“ 1 ir 2 skyriai.

<sup>48</sup> Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo įstatymas, 2014-11-06, Nr. XII-1289, 2 str. 4 d. Vidutinio laikotarpio tikslas – struktūrinio valdžios sektoriaus balanso rodiklis, kuris turi būti pasiektas per ketverių vieni po kitų einančių metų laikotarpį arba greičiau, praleidžiant metus, kuriais susidaro išskirtinės aplinkybės.

15,0 proc. sumažėjęs ekonomikos augimas, išaugusios realiosios palūkanų normos ir neigiamas pirminis balansas lėmė staigų skolos šuolį (**13 pav.**). 2012–2015 m. automatinės skolos dinamikos efektas buvo iš esmės neutralus, tai pasakytina ir apie VS pirminį balansą. VS skolos nedideliu padidėjimui 2014–2015 m. įtakos labiausiai turėjo kiti veiksniai (lėšos, pasiskolintos ES paramos pinigų srautų neigiamam balansui finansuoti, išankstinis lėšų kaupimas didelės apimties euroobligacijų emisijoms išpirkti, kt.).

**13 pav. VS skolos kaitos veiksnių dinamika, 2005–2019 m.**

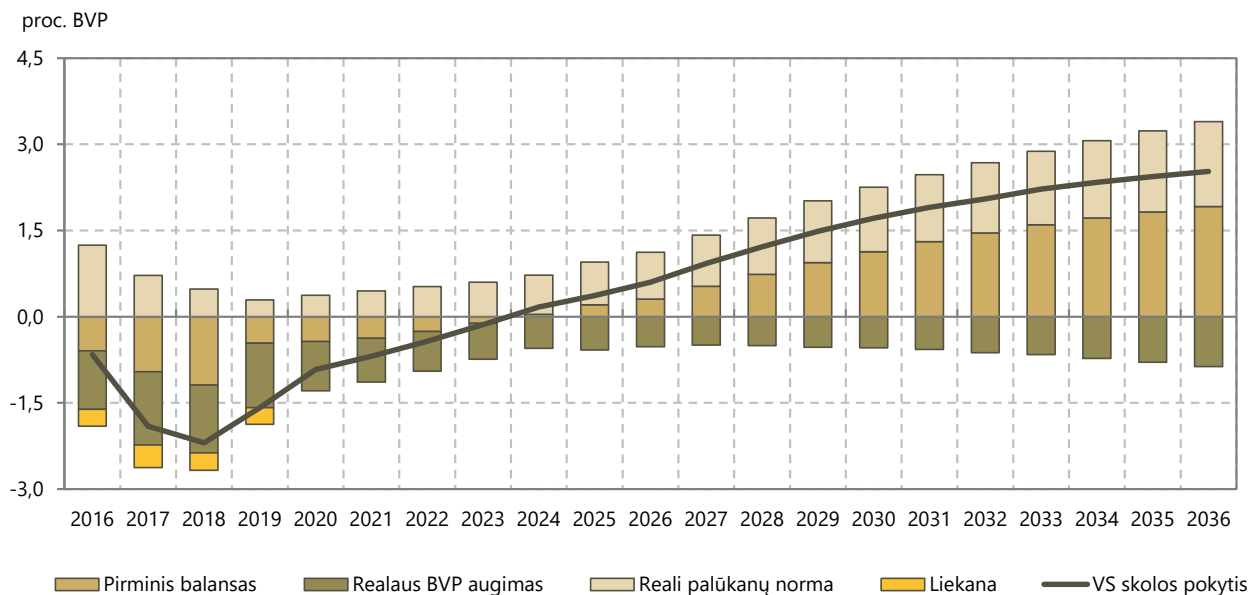


Šaltiniai – Finansų ministerija, Lietuvos statistikos departamentas, Fiskalinės institucijos skaičiavimai

**Vidutiniu laikotarpiu VS skola pamažu mažės dėl neigiamo sniego gniūžtės efekto poveikio ir teigiamo pirminio balanso (pertekliaus).** Pagal IFI 2016 scenarijų projektuojama, kad nuo 2016 iki 2023 m. VS skola sumažės apie 8,5 proc. BVP. Ją mažins neigiamas sniego gniūžtės efektas, kuris sudarys 3,1 proc. BVP. Tai reiškia, kad minėtu laikotarpiu projektuojama, jog realus BVP augs sparčiau, o numatoma vidutinė realioji už VS skolą mokama palūkanų norma liks žema.

**Ilgalaikėje perspektyvoje iki 2036 m. VS skolą didins teigiamas sniego gniūžtės efekto poveikis ir dėl išlaidų, susijusių su visuomenės senėjimu, labai išaugsiantis neigiamas pirminis balansas (deficitas).** Esama Lietuvos gyventojų struktūra pagal amžių lemia, kad nuo 2023 m. Lietuvos potencialus BVP augimas reikšmingai sulėtės dėl stipraus darbingo amžiaus žmonių skaičiaus sumažėjimo, todėl Lietuvos realus BVP augs lėčiau nei tikėtina reali palūkanų norma. Teigiamas realios palūkanų normos ir realaus BVP augimo skirtumas sudarys 6,2 proc. BVP skolos prieaugio nuo 2024 iki 2036 m. (**14 pav.**).

14 pav. VS skolos kaitos veiksnų dinamika, 2016–2036 m.



Šaltiniai – Finansų ministerija, Fiskalinės institucijos skaičiavimai

## 5. VALDŽIOS SEKTORIAUS FINANSŲ TVARUMO RODIKLIŲ ANALIZĖ

### 5.1. VS finansų tvarumo rodiklių svarba ir teisinis pagrindas

VS finansų tvarumas vertinamas pagal VS finansų tvarumo rodiklius (toliau – rizikos rodiklis) S1 ir S2. EK apibrėžia<sup>49</sup> rizikos rodiklį S1 kaip vidutinio laikotarpio VS finansų tvarumo rodiklį, o S2 – kaip ilgojo laikotarpio VS finansų tvarumo rodiklį. S1 parodo, kiek iš viso reikia sumažinti ar padidinti struktūrinį pirminį balansą (toliau – SPB) per penkerius metus, kad iki 2030 metų būtų pasiektas 60 proc. BVP skolos lygis, įtraukiant papildomas išlaidas, susijusias su visuomenės senėjimu. S2 apibrėžiamas begalinėje perspektyvoje ir parodo, koks turi būti SPB<sup>50</sup> pokytis, kad skolos ir BVP santykis begalinėje perspektyvoje būtų stabilus, įtraukiant papildomas išlaidas, susijusias su visuomenės senėjimu.

Biudžeto sandaros įstatyme<sup>51</sup> rizikos rodiklis S1 vadinamas mokesčių didinimo rizikos rodikliu<sup>52</sup>. Vidutinio laikotarpio VS finansų tvarumo ir mokesčių didinimo rizikos rodiklio terminai laikytini sinonimais.

<sup>49</sup> Europos Komisijos 2015 m. tvarumo ataskaita.

Prieiga per internetą: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/eeip/pdf/ip018\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip018_en.pdf)

<sup>50</sup> Nuo projekcijų pabaigos taško: EK scenarijaus atveju šiais metais nuo 2018 m., o Stabilumo 2016 m. programos scenarijaus atveju – nuo 2020 m.

<sup>51</sup> Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990-07-30 Nr. I-430, 2 str. 15 d.

<sup>52</sup> Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo 2 str. 15 d. pateikta mokesčių didinimo rizikos rodiklio sąvokos apibrėžtis. Mokesčių didinimo rizikos rodiklis – Europos Komisijos kaip dalis bendrojo vidaus produkto (toliau – BVP) to meto kainomis skaičiuojamas rodiklis S1, pateikiamas pagal 2005 m. birželio 27 d. Europos Sąjungos Tarybos reglamento (EB) Nr. 1055/2005, iš dalies keičiančio Reglamentą (EB) Nr. 1466/97 dėl biudžeto būklės priežiūros stiprinimo ir ekonominės politikos priežiūros bei koordinavimo (toliau – Stabilumo ir augimo pakto reglamentas), 1 straipsnio 5 punkto a papunktį vertinant tam tikrų metų Lietuvos konvergencijos programą arba Stabilumo programą pagal Stabilumo ir augimo pakto reglamento 1 straipsnio 3 punkto 1 papunktį.

Biudžeto sandaros įstatymo 19 straipsnio 1 dalies 1 punkto h papunktyje nurodyta, kad Vyriausybė biudžeto projekto<sup>53</sup> aiškinamajame rašte Seimui turi pateikti duomenis apie VS ilgalaikio tvarumo perspektyvų pokytį, kuris įvertinamas pagal mokesčių didinimo rizikos rodiklį ir jo pokytį, remiantis tam tikrų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto rengimo metu EK paskelbtais naujausiais duomenimis. Vyriausybė, vykdydama Biudžeto sandaros įstatymo 19 str., nuo 2013 m. teikia<sup>54</sup> duomenis apie VS ilgalaikio tvarumo perspektyvų pokytį, analizuojant ne tik rizikos rodiklį S1, bet ir S2.

Rizikos rodiklis S2 naudojamas formuojant sprendimą dėl VLT nustatymo pagal KĮ nuostatas<sup>55</sup>. 2015 m. Vyriausybė pateikė Seimui nutarimo projektą, kuriuo buvo siūloma nustatyti mažiau ambicingą VLT – 1 proc. BVP struktūrinį VS deficitą, nes, vadovaujantis EK apskaičiuotu S2 rizikos rodikliu pagal Stabilumo 2015 m. programos scenarijų, Lietuvos ilgojo laikotarpio VS finansų tvarumo rizika yra maža. Seimas, pritardamas mažiau ambicingo VLT nustatymui, nutarimą<sup>56</sup> priėmė. Tokia išlyga galima pagal KĮ įstatymo 5 str. 3 p.<sup>57</sup>, jeigu minėta rizika yra maža ir skola nesiekia 60 proc. BVP. Priešingu atveju, apatinė VLT riba yra –0,5 proc. BVP.

Fiskalinė institucija nepritarė pasiūlymui nustatyti VLT, lygų 1 proc. BVP struktūriniam VS deficitui. Prieštaravimo argumentai pateikti Ataskaitoje<sup>58</sup> dėl 2016 m. valdžios sektoriaus finansinių rodiklių.

Kadangi, vadovaujantis rizikos rodikliais, priimami sprendimai, turintys įtakos fiskaliniam tvarumui ateityje, aktualu juos apskaičiuoti pagal Fiskalinės institucijos pagrindinį scenarijų ir pateikti išvadas, kokios prielaidos yra svarbios rizikos rodiklių įverčiams.

## 5.2. Rizikos rodiklių interpretacija

**Rizikos rodikliai interpretuojami pagal priskyrimą vienai iš trijų rizikos kategorijų ir analizuojami pagal rizikos rodiklius lemiančius kaitos veiksnius.** Rizikos rodiklių reikšmių interpretacija atitinka EK nurodytus intervalus, pateiktus **15 lentelėje**. Rizikos rodikliai priskiriami trimis kategorijoms. Pažymėtina, kad mažos rizikos kategorija nereiškia fiskalinės politikos optimalumo.

15 lentelė. VS finansų tvarumo rodiklių rizikos kategorijos

Rodiklis	Rizikos kategorija		
	Maža	Vidutinė	Didelė
Vidutinio laikotarpio, S1	≤ 0,0	0,0–2,5	2,5 <
Ilgojo laikotarpio, S2	≤ 2,0	2,0–6,0	6,0 <

Šaltinis – Europos Komisija

<sup>53</sup> Lietuvos Respublikos tam tikrų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektu.

<sup>54</sup> Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2015-11-04 nutarimas Nr. 1148 „Dėl išvados dėl Lietuvos Respublikos 2016 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto atitikties 2015 m. liepos 14 d. Europos Sąjungos tarybos rekomendacijai“.

<sup>55</sup> Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas, 2014-11-06 Nr. XII-1289, 5 str. 2 ir 3 p.

<sup>56</sup> Lietuvos Respublikos Seimo 2015-12-08 nutarimas Nr. XII-2147 „Dėl vidutinio laikotarpio tikslo nustatymo“.

<sup>57</sup> Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas 2014-11-06 Nr. XII-1289, 5 str. 3 p.

<sup>58</sup> 2015-11-13 ataskaita „Dėl 2016 metų valdžios sektoriaus finansinių rodiklių“. Prieiga per internetą: <http://www.ifi.lt/isvados.aspx>

**Gilesnei fiskalinio tvarumo rodiklių analizei tikslinga rodiklius išskaidyti į keletą kaitos veiksnių.** Vienas rizikos rodiklių kaitos veiksnių yra pradinė biudžeto padėtis, kuri rodo skolą stabilizuojančio<sup>59</sup> SPB ir projektuojamo 2019 metų SPB<sup>60</sup> skirtumą. Antrasis S1 rizikos rodiklio veiksnys yra balanso postūmio atidėjimo sąnaudos, atsirandančios dėl to, kad postūmis įvyksta pamažu per penkerius metus. Trečiasis S1 rodiklio veiksnys priklauso nuo skolos tikslinės reikšmės skirtumo nuo pradinės skolos reikšmės. Pagal S2 rodiklio apibrėžtį antrasis ir trečiasis kaitos veiksniai lygūs nuliui. Ketvirtas abiejų rizikos rodiklių veiksnys yra su amžiumi susijusios išlaidos, rodančios papildomą našta dėl gyventojų amžiaus struktūros pokyčių (**žiūrėti 3.2 poskyrį**).

### 5.3. Europos Komisijos įvertintų rizikos rodiklių kaita 2011–2016 m.

**Vidutinio ir ilgojo laikotarpio VS finansų tvarumo rizika pagal rodiklius S1 ir S2 nuosekliai mažėjo per aptariamą laikotarpį.** Kiekvienų metų Konvergencijos / Stabilumo programų vertinimuose<sup>61</sup> EK pateikia apskaičiuotus rizikos rodiklius pagal kelis hipotetinius scenarijus. Pagal EK scenarijų tariama, kad SPB kis pagal EK projekcijas iki kitų metų (šiais metais iki 2017 metų), o vėliau bus to paties lygio. Pagal Konvergencijos / Stabilumo scenarijų tariama, kad SPB gerės per artimiausius ketverius metus ir vėliau bus pastovaus lygio (šiais metais nuo 2019 metų). **Paveiksluose 15 ir 16** pateikti EK apskaičiuoti rizikos rodikliai S1 ir S2 nuo 2011 metų. Dėl VS deficito mažinimo politikos rizikos rodikliai nuosekliai gerėjo. Svarbu pabrėžti, kad rizikos rodiklio įvertis jautrus prognozuojamam SPB po kelerių metų, todėl parodo, koks būtų rizikos rodiklis, jeigu būtų įgyvendinti projektuojami SPB tikslai.

**Mokesčių didinimo rizika yra maža dėl pakankamos erdvės skolai augti iki 60 proc. BVP iki 2030 metų.** Pagal Konvergencijos / Stabilumo 2011–2016 metų programose pateiktus SPB tikslus, nuo 2012 metų mokesčių didinimo rizika (rodiklis S1) yra maža (**15 pav.**). Tai reiškia, kad, net ir finansuojant didesnes su visuomenės senėjimu susijusias išlaidas, skolos didėjimui iki 60 proc. BVP erdvė yra pakankama. Todėl, jeigu skolos tikslas yra 60 proc. BVP, didesnių su amžiumi susijusių išlaidų finansavimas galimas ne didinant mokesčius, bet skolą. Pagal EK scenarijaus SPB<sup>62</sup>, mokesčių didinimo rizika 2011–2012 m. ir 2015–2016 m. yra vidutinė.

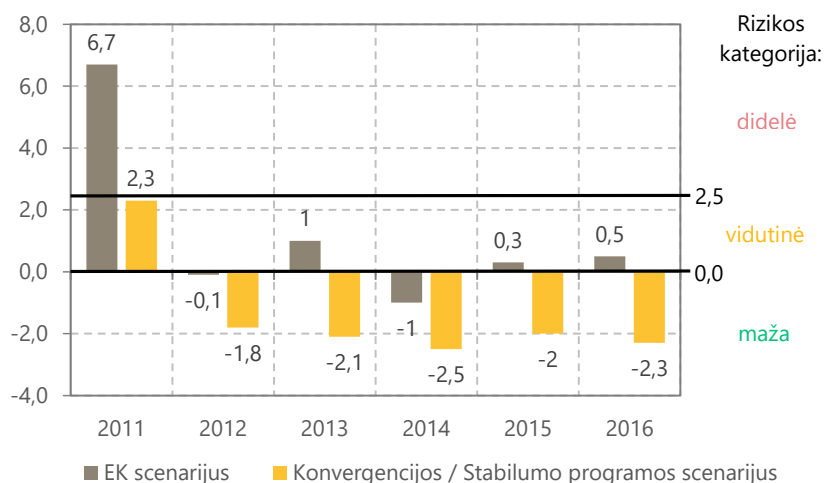
<sup>59</sup> Struktūrinis pirminis balansas, kuris palaiko pastovią laikotarpio pradžios skolą, matuojamą proc. BVP.

<sup>60</sup> Paskutinis projekcijų taškas, nuo kurio SPB laikomas pastoviu.

<sup>61</sup> [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/economic\\_governance/sgp/pdf/20\\_scps/2016/15\\_lt\\_scp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/20_scps/2016/15_lt_scp_en.pdf)

<sup>62</sup> Dažniausiai pagal Europos Komisijos gamybos atotrūkio įvertinimą Lietuvos ekonomikos gamybos atotrūkis yra didesnis nei Finansų ministerijos pateikiami įvertinimai, todėl struktūrinis pirminis perteklius yra mažesnis (deficitas didesnis). Išlaikant mažesnį struktūrinį pirminį perteklių (didesnį deficitą), lieka mažesnė erdvė skolos auginimui iki 60 proc. BVP, todėl daugeliu atveju gaunama vidutinė mokesčių didinimo rizika.

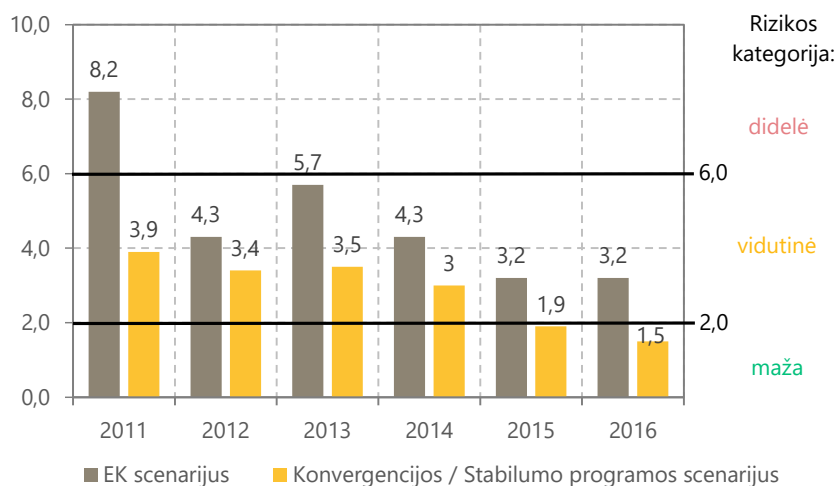
15 pav. Vidutinio laikotarpio VS finansų tvarumo rizikos rodiklio S1 istorinė kaita



Šaltinis – Europos Komisija

**Ilgojo laikotarpio VS finansų tvarumo rizika 2011–2016 metais pagal EK ir Konvergencijos / Stabilumo programų scenarijus nuosaikiai mažėja.** Rizikos rodiklis S2, parodantis esamo skolos lygio išlaikymo riziką, pagal EK scenarijų yra vidutinės rizikos kategorijoje. Po dvejų metų mažėjimo šis rodiklis 2015–2016 metais yra pastovus ir siekia 3,2 proc. BVP (**16 pav.**). Tai reiškia, kad SPB reikėtų sumažinti 3,2 proc. BVP, kad, padengus su visuomenės senėjimu susijusias išlaidas, skolos santykis neišaugtų ir liktų to paties lygio. Pagal Stabilumo 2015–2016 metų programų scenarijus, ilgojo laikotarpio VS finansų tvarumo rizika yra maža, nes projektuojami SPB (pertekliai), siekiantys 1,3 proc. BVP pagal Stabilumo 2015 m. programą ir 1,9 proc. BVP pagal Stabilumo 2016 m. programą, begalinėje perspektyvoje leistų išlaikyti stabilų skolos ir BVP santykį net ir padengiant su visuomenės senėjimu susijusias išlaidas.

16 pav. Ilgojo laikotarpio VS finansų tvarumo rizikos rodiklio S2 istorinė kaita



Šaltinis – Europos Komisija

## 5.4. S1 ir S2 rizikos rodikliai pagal IFI 2016 scenarijų

Kadangi rizikos rodikliai S1 ir S2 naudojami sprendimų priėmimo procese, aktualu juos apskaičiuoti pagal Fiskalinės institucijos pagrindinį scenarijų ir pateikti išvadas dėl to, kas lemia jų įverčius.

Kadangi EK rodiklį S1 skaičiuoja tik vienai tikslinei skolos reikšmei, siekiančiai 60 proc. BVP 2030 m., o Stabilumo 2016 m. programos 3 punkte<sup>63</sup> nurodyta, kad „toliau būtina vidutiniu laikotarpiu skolos lygį tvariai mažinti ir išlaikyti žemesnį kaip 40 proc. BVP“, todėl tikslinga apskaičiuoti reikalingą SPB pokytį (rodiklį S1), jeigu būtų siekiama 40 proc. BVP skolos 2031 metais. Taip pat pateikiamas rizikos rodiklio S1 įvertinimas, jeigu iki 2031 m. būtų siekiama grįžti prie iki krizės turėto 20 proc. BVP skolos lygio.

Be to, Fiskalinė institucija atliko VS finansų tvarumo rizikos vertinimus alternatyviųjų scenarijų pagrindu. Buvo įvertinta 1 proc. punktu didesnių ir 1 proc. punktu mažesnių nominaliųjų palūkanų normų scenarijų įtaka analizuojamų rizikos rodiklių reikšmėms. Taip siekiama patikrinti, kaip rizikos rodiklių kaitos veiksniai priklauso nuo VS skolos valdymo rizikos priedo. Ateityje, remiantis gerąja kitų fiskalinių institucijų praktika, planuojama rengti daugiau alternatyvių scenarijų, pavyzdžiui, keičiant demografines ir kitas makroekonominės prielaidas, pirminį balansą skaičiuojant pagal įvertintą fiskalinio atsako funkciją ir pan.

**Pagal IFI 2016 scenarijų ir 60 proc. BVP skolos tikslą 2031 m. mokesčių didinimo rizika yra maža.** Pagrindinio scenarijaus vidutinio laikotarpio rizikos rodiklis S1 rodo, jog SPB postūmis nereikalingas, nes 60 proc. BVP skolos tikslinė reikšmė formaliai leidžia mažinti struktūrinį pirminį perteklių (didinti struktūrinį pirminį deficitą) ir padengti su visuomenės senėjimu susijusias išlaidas (**16 lentelė**). Pasirinkus 40 proc. BVP skolos tikslą 2031 m., mokesčių didinimo rizika išauga ir tampa vidutine. Siekiant grįžti prie iki krizės turėto 20 proc. BVP skolos lygio, mokesčių didinimo rizika yra didelė (2,7 proc. BVP). Jeigu palūkanų norma būtų 1 proc. punktu mažesnė, net ir esant 20 proc. BVP skolos tikslui, mokesčių didinimo rizika būtų vidutinė (2,1 proc. BVP).

16 lentelė. Vidutinio laikotarpio fiskalinio tvarumo rizikos rodiklis S1 pagal tris scenarijus

Rodiklis	procentais BVP								
	IFI 2016 scenarijus			1 proc. p. > palūkanų normos			1 proc. p. < palūkanų normos		
	20	40	60	20	40	60	20	40	60
S1 rodiklis (iš viso), iš jo:	<b>2,7</b>	<b>0,8</b>	<b>-1,1</b>	<b>3,3</b>	<b>1,5</b>	<b>-0,2</b>	<b>2,1</b>	<b>0,1</b>	<b>-1,9</b>
pradinė biudžeto padėtis	0,2	0,2	0,2	0,8	0,8	0,8	-0,4	-0,4	-0,4
balanso postūmio atidėjimo sąnaudos	0,5	0,1	-0,2	0,6	0,3	0,0	0,3	0,0	-0,3
skolos tikslinė reikšmė	1,3	-0,3	-1,9	1,2	-0,3	-1,7	1,4	-0,3	-2,0
su amžiumi susijusios išlaidos	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8
Laipsniška korekcija	0,5	0,2	-0,2	0,7	0,3	0,0	0,4	0,0	-0,4

Pastabos: fiskalinė korekcija laipsniškai vyksta 2020–2024 m., tikslinė reikšmė pasiekama 2031 m.

Šaltinis – Fiskalinės institucijos skaičiavimai

**Ilguoju laikotarpiu Lietuvos VS finansų tvarumo rizika yra vidutinė dėl reikšmingai išaugusios su amžiumi susijusių išlaidų dalies.** Rizikos rodiklis S2, įvertintas pagal IFI 2016

<sup>63</sup> Lietuvos stabilumo 2016 metų programa, kuriai pritarta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2016-04-27 nutarimu Nr. 417, 3 p.

scenarijų, rodo, kad ilgalaikės perspektyvos atžvilgiu bendras SPB postūmis turėtų siekti 2,5 proc. BVP (17 lentelė). Daugiausiai tokią aukštą rodiklio reikšmę lemia didelės (2,2 proc. BVP) su amžiumi susijusios išlaidos. Kaip rodo demografinės tendencijos, pavaizduotos 4 paveiksle, darbingo amžiaus populiacijos santykinė senėjimo našta beveik pasiekia piką 2036 m. ir toliau beveik nekinta iki pat 2061 m. Dėl šios priežasties SPB proc. BVP pastovumo prielaida, pradedant nuo 2036 m., yra pagrįsta. Kadangi nominalaus BVP augimo tempas dėl konvergencijos yra nuosaikiai lėtėjantis, nominalių palūkanų bei nominalaus BVP augimo skirtumas šiek tiek auga. Taigi iš tiesų tikslinga pažvelgti į didesnės palūkanų normos prielaidos poveikį S2 rodikliui. Pagal Fiskalinės institucijos skaičiavimus, IFI 2016 ir 1 proc. punktu didesnės palūkanų normos scenarijų S2 reikšmių skirtumas siekia vos 0,1 proc. BVP, todėl laikytini nereikšmingais.

17 lentelė. Ilgojo laikotarpio VS finansų tvarumo rizikos rodiklis S2 pagal tris scenarijus

Rodiklis	procentais BVP		
	IFI 2016 scenarijus	1 proc. p. > palūkanų normos	1 proc. p. < palūkanų normos
S2 rodiklis, iš jo:	<b>2,5</b>	<b>2,6</b>	<b>2,4</b>
pradinė biudžeto padėtis	0,3	0,4	0,1
su amžiumi susijusios išlaidos	2,2	2,2	2,3

Šaltinis – Fiskalinės institucijos skaičiavimai

Fiskalinė institucija laikosi nuomonės, kad, nustatant VLT pagal Konstitucinį įstatymą, racionalu vadovautis istorinio<sup>64</sup> SPB scenarijumi, o vertinant mokesčių didinimo rizikos rodiklį svarbi tikslinė skolos reikšmė. Pateiktos analizės rezultatai rodo, kad rizikos rodikliai S1 ir S2 iš esmės priklauso nuo projektuojamos SPB reikšmės. Jeigu VLT nustatomas pagal riziką, kuri galėtų pagali optimistinio SPB (pertekliaus) scenarijų, tai pasirinktas VLT neužtikrina minėto scenarijaus įgyvendinimo. Interpretuojant mokesčių didinimo rizikos rodiklį S1, dėmesys turi būti kreipiamas į tikslinę skolos reikšmę. Kitaip sakant, mokesčių didinimo rizika yra maža, jeigu, augant skolai, yra dengiami su visuomenės senėjimu susiję įsipareigojimai. Jeigu skolos augimas ribojamas, tai su visuomenės senėjimu susijusios išlaidos finansuojamos didinant mokesčius. Vienu metu skolos mažinimo ir su visuomenės senėjimu susijusių išlaidų finansavimo, nedidinant mokesčių, pasiekti negalima.

<sup>64</sup> Projektuojamas SPB atitinka istorinį SPB vidurkį.

# LITERATŪROS SĄRAŠAS

1. Allen Schick 2005: *Sustainable Budget Policy Concepts and Approaches*. OECD:
  - <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43481125.pdf>
2. D. Jasilionis, V. Stankūnienė, A. Maslauskaitė, D. Stumbrys 2015: *Lietuvos demografinių procesų diferenciacija*. Lietuvos socialinių tyrimų centras Vilnius:
  - [http://demdiff.lt/wp-content/uploads/2015/10/maketas\\_leidyklai\\_pataisytas.pdf](http://demdiff.lt/wp-content/uploads/2015/10/maketas_leidyklai_pataisytas.pdf)
3. Eduardo Ley 2010 *Fiscal (and External) Sustainability*. (unpublished) World Bank Washington
4. European Commission 2015: *The 2015 Ageing Report Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013–2060)*:
  - [http://europa.eu/epc/pdf/ageing\\_report\\_2015\\_en.pdf](http://europa.eu/epc/pdf/ageing_report_2015_en.pdf)
5. European Commission 2015: *The 2015 Ageing Report Underlying Assumptions and Projections Methodologies*:
  - [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2014/pdf/ee8\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee8_en.pdf)
6. Eurostat, kas treji metai skelbiamos tikėtinos Europos valstybių gyventojų skaičiaus ir gyventojų amžiaus struktūros projekcijos Europop2013:
  - [http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/People\\_in\\_the\\_EU\\_%E2%80%93\\_population\\_projections](http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/People_in_the_EU_%E2%80%93_population_projections)
7. J. Escolano 2010: *A Practical Guide to Public Debt Dynamics, Fiscal Sustainability, and Cyclical Adjustment of Budgetary Aggregates*. International Monetary Fund:
  - <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1002.pdf>
8. Lietuvos bankas 2013: *Lietuvos Ekonomikos Apžvalga*:
  - [http://www.lb.lt/lietuvos\\_ekonomikos\\_apzvalga\\_2013\\_m\\_vasario\\_men](http://www.lb.lt/lietuvos_ekonomikos_apzvalga_2013_m_vasario_men)
9. Lietuvos bankas 2015: *Lietuvos Ekonomikos Apžvalga*:
  - [http://www.lb.lt/lietuvos\\_ekonomikos\\_apzvalga\\_2015\\_m\\_gruodzio\\_men](http://www.lb.lt/lietuvos_ekonomikos_apzvalga_2015_m_gruodzio_men)
10. Lietuvos Respublikos finansų ministerija 2016: *Ekonominės raidos scenarijus 2016–2019 metams*. (2016 m. kovo 18 d.):
  - <https://finmin.lrv.lt/lt/aktualus-valstybes-finansu-duomenys/ekonomines-raidos-scenarijus>
11. Lietuvos Respublikos finansų ministerija 2016: *Lietuvos Stabilumo 2016 metų programa*:
  - [https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/LT\\_ver/Aktual%C5%ABs\\_valstyb%C4%97s\\_finans%C5%B3\\_duomenys/Stabilumo%20programa%202016\\_galut.pdf](https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/LT_ver/Aktual%C5%ABs_valstyb%C4%97s_finans%C5%B3_duomenys/Stabilumo%20programa%202016_galut.pdf)
12. Public Governance&Territorial Development Directorate 2015-02-18: *Recommendation of the Council On Budgetary Governance*. OECD:
  - <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>
13. Trevor Shaw 2016-03-01: *Practices for Independent Fiscal Institutions Long Term Fiscal Sustainability Analysis: An introductory note (draft version)*. OECD