



Ataskaita

VALDŽIOS SEKTORIAUS FINANSŲ
TVARUMAS

2017 m. birželio 20 d. Nr. Y-11



Su ataskaita galima susipažinti
Valstybės kontrolės interneto puslapyje
adresu www.ifi.lt

TURINYS

<u>VALDŽIOS SEKTORIAUS FINANSŲ TVARUMO 2017 METŲ ATASKAITOS PAGRINDINĖS ŽINUTĖS</u>	<u>5</u>
1. <u>Valdžios sektoriaus finansų tvarumo vertinimo sistema</u>	<u>7</u>
2. <u>Startinė pozicija</u>	<u>8</u>
2.1. Struktūrinis valdžios sektoriaus pirminis 2016 m. balansas	8
2.2. Valdžios sektoriaus 2016 m. skola	10
3. <u>Pagrindinis scenarijus</u>	<u>10</u>
3.1. Pagrindinio scenarijaus svarba ir jo sudarymo rizikos veiksniai	11
3.2. Demografinės projekcijos	11
3.3. Makroekonominės projekcijos	14
3.4. Valdžios sektoriaus pajamų ir išlaidų projekcijos	16
3.4.1. Išlaidų pensijoms projekcijos	17
3.4.2. Išlaidų būtinajai sveikatos priežiūrai projekcijos	18
3.4.3. Išlaidų ilgalaikiai sveikatos priežiūrai projekcijos	20
3.4.4. Išlaidų švietimui projekcijos	20
3.5. Kiti neapibrėžtieji valdžios sektoriaus įsipareigojimai	22
4. <u>Valdžios sektoriaus skolos tvarumo vertinimas</u>	<u>22</u>
5. <u>Jautrumo vertinimas</u>	<u>25</u>
6. <u>Valdžios sektoriaus grynojo turto vertinimas</u>	<u>28</u>
7. <u>Valdžios sektoriaus finansų tvarumo rodiklių vertinimas</u>	<u>31</u>
<u>LITERATŪROS SĄRAŠAS</u>	<u>33</u>
<u>PRIEDAI</u>	<u>34</u>

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 pokyčiai, mažinantys arba didinantys skolos santykį su BVP.
BVP	Bendrasis vidaus produktas	Ekonominės veiklos rodiklis, tam tikros ekonomikos visų pagamintų prekių ir paslaugų vertė, atėmus tarpinį vartojimą, pridėjus gaminiams ir importui taikomus grynuosius mokesčius per apibrėžtą laikotarpį.
BVP defliatorius	Bendrojo vidaus produkto defliatorius	Rodiklis apskaičiuojamas, kaip 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)	Procentais BVP išreiškiamas rodiklis, kuriuo rodomas produkcijos atotrūkio nuo potencialo poveikis valdžios sektoriaus balanso rodikliui per ataskaitinį laikotarpį.
ERS	Ekonominės raidos scenarijus	Finansų ministerijos pasirinktų ir įvardytų prielaidų nulemtas, esamais statistiniais duomenimis pagrįstas, nacionalinių sąskaitų duomenims ir ekonomikos dėsningumams neprieštaraujantis ekonominės raidos apibūdinimas, pagal kurį rengiamas tam tikrų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektas.
–	Fiskalinė institucija	Valstybės kontrolė, kaip nepriklausoma fiskalinė institucija, vadovaudamasi Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstituciniu įstatymu, atlieka nustatytų fiskalinės drausmės taisyklių laikymosi ir užduočių vykdymo stebėseną ir rengia, teikia Seimui ir įstatymų nustatyta tvarka viešai skelbia minėtame įstatyme nurodytas išvadas.
PGP	Perkamosios galios paritetas	Tai nacionalinių valiutų perskaičiavimo santykiai, naudojami ekonominiams rodikliams, išreikštiems nacionaline valiuta, perskaičiuoti į bendrą valiutą.
SB	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, taip gerindami (ar blogindami) biudžeto būklę ateityje.
SVKI	Suderintas vartotojų kainų indeksas	Vartotojų kainų indeksas, apskaičiuojamas pagal ES mastu suderintą metodologiją.
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.

Sutrumpinimas	Terminas / Sąvoka	Apibrėžtis
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.

Kiti sutrumpinimai

Sutrumpinimas	Terminas / Sąvoka
Ataskaita	Valdžios sektoriaus finansų tvarumo ataskaita
BGVN	Bendrasis gamybos veiksmų našumas
EBPO	Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija
EK	Europos Komisija
ES	Europos Sąjunga
EUROPOP2013	Eurostato sudarytos tikėtinos Europos valstybių gyventojų skaičiaus ir gyventojų amžiaus struktūros projekcijos. EUROPOP2013 scenarijus sudarytas 2013 bazinių metų pagrindu
EUROPOP2015	Eurostato sudarytos tikėtinos Europos valstybių gyventojų skaičiaus ir gyventojų amžiaus struktūros projekcijos. EUROPOP2015 scenarijus sudarytas 2015 bazinių metų pagrindu
FDJ	Fiskalinės drausmės įstatymas
HP	Išplėstinis Hodrick-Prescott filtras
IFI 2016	Valdžios sektoriaus finansų tvarumo 2016 m. pagrindinis scenarijus
IFI 2017	Valdžios sektoriaus finansų tvarumo 2017 m. trys scenarijai, apimantys IFI 2017-P, IFI 2017-O ir IFI 2017-M
IFI 2017-M	Valdžios sektoriaus finansų tvarumo 2017 m. pesimistinis scenarijus, pagal kurį tikėtina gyvenimo trukmė yra perpus trumpesnė nei pagal IFI 2017-P
IFI 2017-O	Valdžios sektoriaus finansų tvarumo 2017 m. optimistinis scenarijus, pagal kurį grynoji migracija yra perpus mažesnė nei pagal IFI 2017-P
IFI 2017-P	Valdžios sektoriaus finansų tvarumo 2017 m. pagrindinis scenarijus
KĮ	Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas
LSD	Lietuvos statistikos departamentas
NAWRU	Darbo užmokesčio augimo neskatinantis nedarbo lygis
SPB	Struktūrinis valdžios sektoriaus pirminis balansas
SP 2017	Lietuvos stabilumo 2017 m. programoje pateiktas išlaidų, susijusių su visuomenės senėjimu, scenarijus
TVF	Tarptautinis valiutos fondas
VLT	Vidutinio laikotarpio tikslas
VS	Valdžios sektorius

VALDŽIOS SEKTORIAUS FINANSŲ TVARUMO 2017 METŲ ATASKAITOS PAGRINDINĖS ŽINUTĖS

- Valdžios sektoriaus finansų tvarumo 2017 m. ataskaita parengta remiantis naujausiomis demografijos projekcijomis, atitinkamai atnaujintomis makroekonominėmis projekcijomis ir su 2016 m. socialiniu modeliu priimtais pensijų sistemos pakeitimais. Kiti dokumentai, tokie kaip Lietuvos stabilumo 2017 m. programa ir Europos Komisijos atliktas šios programos vertinimas, neapima visos naujausios informacijos.
- 2017–2047 m. laikotarpiu nagrinėjami trys scenarijai: pagrindinis, sutampantis su Eurostato paskelbtomis demografijos projekcijomis EUROPOP2015, optimistinis, besiremiantis dvigubai mažesne grynosios migracijos prielaida, ir pesimistinis, pagal kurį sumažinama tikėtina gyvenimo trukmė. Be to, pateikiamas finansų tvarumo jautrumo vertinimas vidutinio laikotarpio tikslo ir palūkanų normos prielaidų atžvilgiu.
- Valdžios sektoriaus išlaidos būtinajai ir ilgalaikiai sveikatos priežiūrai, švietimui ir pensijoms dėl su visuomenės senėjimu susijusių įsipareigojimų 2047 m. išaugs 1,2 proc. BVP palyginus su 2016 m. Siekiant finansuoti šiuos įsipareigojimus, būtina didinti santykinės valdžios sektoriaus pajamas.
- Pensijų sistema, įsigaliojus priimtiems socialinio modelio pakeitimams, turės svarbų elementą – automatinį stabilizavimo mechanizmą pagal demografinę situaciją. Tai reiškia, kad išlaidos pensijoms neviršys pajamų.
- 2016 m. patvirtinta pensijų sistemos reforma sumažins valdžios sektoriaus išlaidas pensijoms: projektuojama, kad 2047 m. jos bus 0,4 proc. BVP mažesnės nei 2016 m.
- Valstybės skola 2047 m. sieks 45,7 proc. BVP. Vertinant pagal Fiskalinės drausmės įstatyme nustatytą finansų tvarumo kriterijų (60 proc. BVP), toks projektuojamas skolos lygis ilguoju laikotarpiu nekelia grėsmės valdžios sektoriaus finansų tvarumui. Skolos kriterijus yra bendras visoms Europos Sąjungos šalims narėms, neatsižvelgiant į jų ekonomikos dydį ir atvirumą, o skaičiavimų, koks skolos lygis yra tvarus Lietuvos valdžios sektoriaus finansams, iki šiol nėra atlikta.
- Pagrindinės priežastys, lemiančios valdžios sektoriaus skolos tvarumo pagerėjimą, palyginti su 2016 m. vertinimu: dėl pasikeitusios pensijų skaičiavimo tvarkos sumažėjusios prognozuojamos išlaidos pensijoms; reikšmingą įtaką daro ir peržiūrėta ilgojo laikotarpio palūkanų normos prielaida.
- Pensijų sistemos pakeitimai sudaro valdžios sektoriaus finansų tvarumo prielaidas, nes pensijų indeksavimas pagal daugiametį darbo užmokesčio fondo augimą veiks kaip automatinio stabilizavimo mechanizmas. Analizuoti trys demografijos scenarijai rodo, kad esama ir projektuojama situacija darbo rinkoje ir augantis vyresnio amžiaus žmonių skaičius lems labai mažas pajamų pakeitimo normas: vidutinė pajamų pakeitimo norma iš SODROS ir pensijų kaupimo fondų 2047 m. sudarys apie 27 proc. Tai neigiamai veiks socialinį tvarumą, todėl

pareikalaus papildomų politinių sprendimų. Atitinkamai, tai neigiamai paveiks valdžios sektoriaus finansų tvarumą. Vertindamas pensijų sistemos reformą, į tai dėmesį atkreipė ir Tarptautinis valiutos fondas, kuris rekomendavo Lietuvai, siekiant užtikrinti socialinį tvarumą, imtis atitinkamų tolimesnių sprendimų.

- Valdžios sektoriaus finansų tvarumo jautrumo analizė atskleidžia, kad jeigu 2017–2047 m. vidutinio laikotarpio tikslas bus išlaikyti struktūrinį valdžios sektoriaus deficitą, lygų 1 proc. BVP, skolos lygis sumažėtų iki 33,9 proc. BVP 2047 m. Nustačius vidutinio laikotarpio tikslą, lygų 0,5 proc. BVP struktūriniam deficitui, skolos lygis sumažėtų iki 23,7 proc. BVP 2047 m.
- Ilgojo laikotarpio projekcijas ir įspėjimus dėl valdžios sektoriaus finansų tvarumo dažnai bandoma paneigti argumentuojant, kad pagrindinė grynosios migracijos prielaida yra perdėtai pesimistinė ir ateityje imigracija išaugs. Dvigubai mažesnės grynosios migracijos scenarijus rodo, kad valdžios sektoriaus finansų tvarumas nepagerės, nes esant daugiau gyventojų išaugs išlaidos sveikatai, švietimui ir pensijoms, o pajamų pakeitimo norma iš SODROS ir pensijų kaupimo fondų reikšmingai neišaugtų. Žemos pajamų pakeitimo normos kels riziką valdžios sektoriaus finansų tvarumui.
- Valdžios sektoriaus finansų tvarumo 2017 m. ataskaitoje pirmą kartą pateikiamas valstybės grynosios vertės arba grynojo turto vertinimas. Grynojo turto rodiklis parodo bendrą valstybės finansų būklę – ne tik kiek išleidžiama pinigų ir gaunama įplaukų (deficitas arba perteklius), bet ir kiek valstybė turi turto ir kiek prisiimta įsipareigojimų, tarp jų ir neapibrėžtųjų.
- 2015 m. grynojo turto vertė sudarė 42,7 proc. BVP. Atlikus 2012–2015 m. viešojo sektoriaus grynojo turto pokyčių vertinimą, matoma aiški mažėjimo tendencija – viešojo sektoriaus grynoji vertė per analizuotą laikotarpį sumažėjo perpus nuo 32 mlrd. eurų iki 16 mlrd. eurų. Tam įtakos turėjo valstybės turto sumažėjimas 8 proc. ir įsipareigojimų padidėjimas 22 proc. Reikšmingą įtaką darė neapibrėžtieji įsipareigojimai, tokie kaip išlaidos Ignalinos atominės elektrinės uždarymui, įsipareigojimai tarptautinėms organizacijoms, valstybės suteiktos garantijos ir kiti. 2015 m. neapibrėžtieji įsipareigojimai sudarė 20 proc. BVP.
- Įvertinus ir numanomas įsipareigojimus, tokius kaip būsimieji įsipareigojimai pensininkams, valstybės grynasis turtas 2015 metais yra neigiamas ir sudaro 3 mlrd. eurų arba 8 proc. BVP.
- Valstybės turto valdytojams atsižvelgus į Valstybės kontrolės sistemingai teiktas pastabas dėl nacionalinių finansinių ataskaitų rinkinių duomenų teisingumo, grynojo turto vertė gali reikšmingai pasikeisti.

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 ir rengia, teikia Seimui ir įstatymų nustatyta tvarka viešai skelbia minėtame įstatyme nurodytas išvadas¹.

Fiskalinė institucija, įvertinusi tarptautinių institucijų ir organizacijų rekomendacijas bei kitų šalių nepriklausomų fiskalinių institucijų patirtį, 2016 m. pirmą kartą atliko nepriklausomą Lietuvos VS finansų tvarumo vertinimą ir parengė Valdžios sektoriaus (toliau – VS) finansų tvarumo ataskaitą². Plačiau apie finansų tvarumo vertinimo pagrindimą ir metodus rašoma ataskaitos **1 priede**.

Fiskalinė institucija antrą kartą atliko VS finansų tvarumo vertinimą. Pagrindiniai pasikeitimai, palyginti su praeitų metų ataskaitos rengimo metodika, yra šie:

- vertinti ir palyginti naudojami pagrindinis (IFI 2017-P) ir du alternatyvūs (hipotetiniai) scenarijai (IFI 2017-O ir IFI 2017-M) (**plačiau – ataskaitos 5 skyriuje**);
- pateikiamas 2016 m. socialinio modelio sudėtyje priimtų pensijų sistemos pakeitimų³ poveikio finansų ir socialiniam tvarumui įvertinimas (**plačiau – ataskaitos 3 skyriuje**);
- atlikta valdžios sektoriaus grynosios turto vertės analizė (**plačiau – ataskaitos 6 skyriuje**);
- pasirinktas vertinimo laikotarpis apima 30 metų (2017–2047 m.).

Ataskaitos tikslas – pateikti nepriklausomą vertinimą, ar VS finansai ilgalaikėje perspektyvoje yra tvarūs. VS finansų tvarumas vertintas pagal kriterijų, nustatytą Fiskalinės drausmės įstatyme (toliau – FDĮ). Pagal FDĮ fiskalinė drausmė yra visuma teisinių priemonių, kuriomis siekiama užtikrinti, kad prognozuojama VS skola, atsižvelgiant į numanomus VS 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 kainomis⁴.

Vertinimas atliktas naudojant viešai iki 2017 m. gegužės 1 d. skelbiamus duomenis. Vertinant atsižvelgta į:

- startinę poziciją (iki 2017 m. VS priištus įsipareigojimus ir struktūrinį VS pirminį balansą bei kitus fiskalinius rodiklius);
- išlaidų, susijusių su visuomenės senėjimu, projekcijas;
- automatinę skolos dinamiką⁵.

¹Lietuvos 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.

²Fiskalinės institucijos 2016-06-21 ataskaita Nr. Y-6 „Valdžios sektoriaus finansų tvarumas“. Prieiga per internetą: <http://www.vkontrole.lt/bp/issvada.aspx?id=10062>

³Lietuvos Respublikos socialinio draudimo pensijų įstatymas, 1994-07-18 Nr. I-549 (nauja redakcija nuo 2018-01-01).

⁴Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas, 2007-11-08 Nr. X-1316, 2 str. 1 d.

⁵Žr. terminų žodyną ataskaitos 3 psl.

Vertinant VS finansų tvarumą buvo naudojami kitų institucijų skelbiami duomenys ir projekcijos:

- Lietuvos statistikos departamento (toliau – LSD) duomenys: 2005–2016 m. priiimti VS įsipareigojimai, fiskaliniai ir makroekonominiai rodikliai;
- Eurostato 2017 m. vasario mėn. paskelbtos demografinės projekcijos EUROPOP2015⁶;
- Finansų ministerijos duomenys:
 - VS priiimtų įsipareigojimų 2017–2020 m. prognozės;
 - iki 2017 m. priiimtų įsipareigojimų grąžinimai ir palūkanų mokėjimai iki 2047 m.;
- 2017–2020 m. ekonominės raidos scenarijaus (toliau – ERS)⁷ rodikliai;
- Lietuvos stabilumo 2017 m. programos rodikliai;
- Europos Komisijos (toliau – EK):
 - Senėjimo 2015 m. ataskaitos⁸ prielaidos,
 - Skolos tvarumo stebėsenos 2016 m. ataskaitos⁹ prielaidos ir metodika.

Fiskalinės institucijos atlikti skaičiavimai ir projekcijos:

- makroekonominės projekcijos 2021–2047 m.;
- potencialus BVP 2005–2047 m.;
- išlaidos, susijusios su visuomenės senėjimu 2017–2047 m.;
- išlaidos, skirtos palūkanoms mokėti už VS skolos valdymą 2017–2047 m.;
- VS skola 2017–2047 m.;
- vidutinio ir ilgalaikio VS finansų tvarumo rodikliai.

2. STARTINĖ POZICIJA

Nagrinėjant valstybės 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 2012 iki 2016 m.

2.1. Struktūrinis valdžios sektoriaus pirminis 2016 m. balansas

Pirmą kartą nuo 1995 m. VS balansas 2016 m. yra 0,3 proc. BVP, arba 100,8 mln. Eur perteklius. Palyginti su 2015 m., VS balanso rodiklis pagerėjo 0,5 proc. BVP. Vertinant pagal subsektorius, 2016 m. tik centrinės valdžios subsektorius buvo deficitinis ir sudarė 0,3 proc. BVP. Socialinės apsaugos fondų subsektorius buvo subalansuotas, o vietos valdžia turėjo 0,5 proc. BVP

⁶EUROPOP2015 projekcijos. Prieiga per internetą: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-projections-data>.

⁷Finansų ministerijos 2017-03-20 parengtas ir fiskalinės institucijos 2017-03-29 patvirtintas.

⁸Senėjimo 2015 m. ataskaita. Prieiga per internetą: http://europa.eu/epc/pdf/ageing_report_2015_en.pdf.

⁹Skolos tvarumo stebėsenos 2016 m. ataskaita. Prieiga per internetą: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ip047_en.pdf.

perteklių. Šį perteklių trečius metus iš eilės lėmė didesnės nei planuotos pajamos ir mažesnės išlaidos (1 lentelė).

1 lentelė. VS fiskaliniai rodikliai pagal subsektorius

Rodiklis	procentais BVP				
	2012	2013	2014	2015	2016
Balansas (perteklius (+)/deficitas (-))					
Valdžios sektorius	-3,1	-2,6	-0,7	-0,2	0,3*
Centrinė valdžia	-1,2	-1,3	0,4	-0,5	-0,3
Vietos valdžia	-0,2	-0,3	0,1	0,3	0,5
Socialinės apsaugos fondai	-1,7	-1,0	-1,2	0,0	0,0
Pirminis balansas					
Valdžios sektorius	-1,3	-0,9	0,9	1,3	1,6
Centrinė valdžia	0,2	-0,1	1,5	0,6	0,7
Vietos valdžia	-0,2	-0,2	0,1	0,3	0,5
Socialinės apsaugos fondai	-1,3	-0,5	-0,8	0,4	0,4

*dėl atskirų eilučių apvalinimo sumos gali nesutapti

Šaltiniai: Lietuvos statistikos departamentas, fiskalinės institucijos skaičiavimai

Išlaidos, skirtos palūkanoms už VS skolos valdymą per vertinamą penkerių metų laikotarpį mokėti, 2016 m. buvo mažiausios ir sudarė 1,4 proc. BVP. Pašalinus šias išlaidas iš VS balanso (pertekliaus (+) / deficito (-)), gaunamas VS pirminis balansas, kuris sudaro 1,6 proc. BVP (2 lentelė).

2 lentelė. VS fiskaliniai rodikliai

Rodiklis	procentais BVP					Šaltinis
	2012	2013	2014	2015	2016	
1. VS balansas (perteklius (+)/ deficitas (-))	-3,1	-2,6	-0,7	-0,2	0,3	LSD
2. Palūkanos už VS skolos valdymą	2,0	1,8	1,6	1,5	1,4	LSD
3. VS pirminis balansas (1 + 2)	-1,2	-0,9	0,9	1,3	1,6*	LSD
4. Vienkartinės ir kitos laikinosios priemonės	0,1	-0,4	0,3	0,3	0,1	EK/SP
5. Produkcijos atotrūkis nuo potencialo	-2,6	-1,0	0,4	0,1	0,3	FIS
6. Ciklinė biudžeto dedamoji	-1,1	-0,4	0,2	0,0	0,1	FIS
7. VS balansas, pakoreguotas pagal ciklą (1 – 6)	-2,1	-2,2	-0,9	-0,2	0,1	FIS
8. VS pirminis balansas, pakoreguotas pagal ciklą (2 + 7)	-0,1	-0,4	0,7	1,3	1,5	FIS
9. Struktūrinis VS balansas (7 – 4)	-2,2	-1,8	-1,2	-0,5	0,1	FIS
10. Struktūrinis VS pirminis balansas (8 – 4)	-0,2	0,0	0,4	1,0	1,4	FIS

* dėl atskirų eilučių apvalinimo sumos/skirtumai gali nesutapti

Šaltiniai: SP – Lietuvos tam tikrų metų stabilumo programos, EK – Europos Komisijos duomenų bazė (AMECO),

LSD – Lietuvos statistikos departamentas, FIS – fiskalinės institucijos skaičiavimai

VS pirminį balansą 2016 m. teigiamai (0,1 proc. BVP) veikė vienkartinės ir kitos laikinosios priemonės: VĮ „Indėlių ir investicijų draudimas“ pajamų ir išlaidų, susijusių su draudžiamaisiais įvykiais, skirtumas (0,2 proc. BVP) ir Klimato kaitos specialiosios programos (taršos leidimų) pajamų ir išlaidų skirtumas (-0,1 proc. BVP).

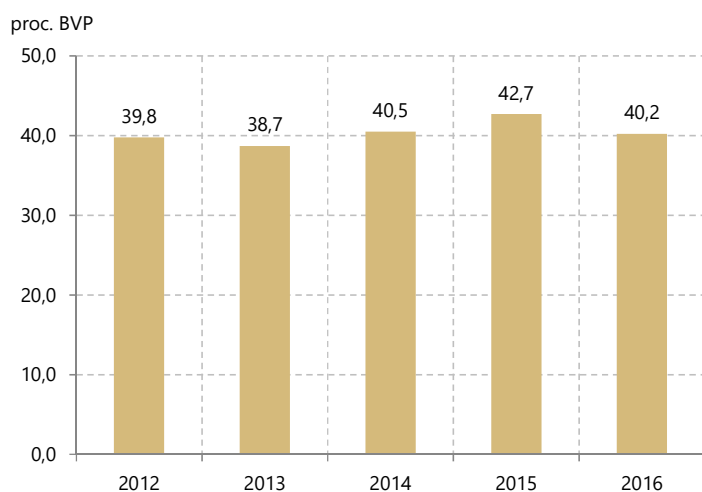
2016 m. struktūrinis VS pirminis balansas sudarė 1,4 proc. BVP¹⁰. Palyginti su 2015 m., šis rodiklis pagerėjo 0,4 proc. BVP. Tai iš esmės lėmė geresni vietos ir centrinės valdžios subsektorių pirminiai balansai (**1 lentelė**). Struktūrinio VS pirminio balanso rodiklio reikšmės nuo 2012 m. gerėjo (**2 lentelė**): nuo vertinamo laikotarpio pradžios fiksuojamas 1,6 proc. BVP pagerėjimas.

2.2. Valdžios sektoriaus 2016 m. skola

VS skola¹¹ 2016 m. pabaigoje sudarė 15,5 mlrd. eurų, arba 40,2 proc. BVP. Palyginti su 2015 m., VS skola sumažėjo 2,5 proc. BVP (**1 pav.**).

VS skola sumažėjo iš esmės dėl 2015 m. sukauptų 1 mlrd. eurų lėšų (apie 2,6 proc. BVP), skirtų 2016 m. euroobligacijoms išpirkti. Taip pat nebuvo skolinamasi siekiant kaupti perfinansavimo rizikai valdyti.

1 pav. VS skolos dinamika 2012–2016 m.



Šaltinis: Lietuvos statistikos departamentas

2016 m. centrinės valdžios subsektoriui tenka 94 proc., vietos valdžios subsektoriui – 4 proc. ir socialinės apsaugos fondų subsektoriui – 2 proc. VS skolinių įsipareigojimų.

Valstybės vardu priimti garantiniai įsipareigojimai 2016 m. pabaigoje sudarė 0,8 proc. BVP.

Valstybės skolos lygis yra vienas mažiausių ES ir nesiekia Maastrichto sutartimi nustatyto 60 proc. BVP kriterijaus. Lietuvoje neįvertintas ir

teisės aktuose nenustatytas skolos tvarumo kriterijus – optimalus skolos lygis, kuris nekeltų grėsmės Lietuvos valstybės finansams. Vyriausybės patvirtintoje Lietuvos stabilumo 2017 m. programoje¹² numatyta mažinti VS skolą ir išlaikyti ją žemiau 40 proc. BVP ribos.

3. PAGRINDINIS SCENARIJUS

Pagrindinis scenarijus grindžiamas tikėtina ilgalaikė Lietuvos ekonomine ir socialine raida ir numatomais VS įsipareigojimais. Šis scenarijus leidžia fiskalinės politikos formuotojams įvertinti esamos fiskalinės politikos poveikį VS finansų tvarumui, visiškai padengiant numatomas su amžiumi susijusias išlaidas.

¹⁰Struktūrinis VS pirminis balansas apskaičiuotas taikant fiskalinės institucijos atliktus potencialaus BVP skaičiavimus, iš VS balanso rodiklio atėmus ciklinę biudžeto dedamosios komponentę, pašalinus palūkanų išlaidas ir atsižvelgiant į vienkartinės ir kitas laikinas priemones.

¹¹Čia ir toliau valstybės skola suprantama kaip skolos santykis su BVP, jei nenurodyta kitaip, ir atsižvelgta į sudarytas išvestines finansines priemones.

¹²Lietuvos stabilumo 2017 metų programa, kuriai pritarta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2017-04-26 nutarimu Nr. 315.

3.1. Pagrindinio scenarijaus svarba ir jo sudarymo rizikos veiksniai

Pagrindinis scenarijus IFI 2017-P parengtas remiantis naujausiomis Eurostato demografijos projekcijomis EUROPOP2015, atitinkamai atnaujintomis makroekonominėmis projekcijomis ir 2016 m. priimto socialinio modelio pakeitimais, susijusiais su pensijų sistema.

Pamatinis ilgalaikės ekonominės raidos scenarijų veiksnys yra demografija. Ilgalaikiai ekonominės raidos scenarijai aprašo kaip atrodys mūsų ekonomikos raida kelių dešimtmečių bėgyje. Tokiai raidai yra aktualu, kokia yra bendra pasikeitimo kryptis, o cikliniai svyravimai yra nevertinami, nes jie tiriami tik vidutiniu laikotarpiu. Dėl nurodytų priežasčių tikėtina ilgalaikė Lietuvos ekonominė ir socialinė raida aprašo su demografijos pokyčiais susijusias tendencijas. Remiantis EK praktika, IFI 2017-P projekcijos taip pat paremtos ES valstybių narių realių pajamų ir kainų konvergencijos prielaidomis. Šios konvergencijos prielaidos nebūtinai turi būti suderintos su nekintančios fiskalinės politikos prielaida, nes esami ir numatomi vidaus ir išorės rizikos veiksniai gali pareikalauti ateityje įgyvendinti su gyventojų struktūros pokyčiais susijusias struktūrines reformas.

Švietimo sistemos būklė ir ketvirtoji pramonės revoliucija yra pagrindiniai rizikos veiksniai lemiantys ilgalaikės ekonominės raidos neapibrėžtumą. Prasidėjusi ketvirtoji pramonės revoliucija jau dabar verčia Lietuvos verslininkus persiorientuoti ir vykdyti aukštesnės kvalifikacijos technologinių mokslų specialistų reikalaujančią veiklą. Tačiau ilguoju laikotarpiu grėsmę kelia prie persiorientavimo proceso nepritaikyta švietimo sistema. Švietimo įstaigos rengia ateities darbo rinkoje nepaklausius specialistus, o universitetai menkai prisideda prie naujų rinkų kūrimo. Tai lemia ne tik studijuojančio ir dirbančio jaunimo emigraciją, bet ir silpną investicijų pritraukimą bei mažą kūrybinį ekonomikos potencialą, generuojant ir įgyvendinant novatoriškas idėjas. Taigi, nors švietimo sistemos santykinės išlaidos gali būti beveik tokios pat arba didesnės nei kaimyninių šalių, pagal kokybės rodiklius švietimo sistema neleis užtikrinti realaus BVP konvergencijos augimo tempo, todėl konvergencijos prielaida netiesiogiai lemia švietimo sistemos pokyčius.

Šio skyriaus kituose skirsniuose detalizuojamos visos IFI 2017-P scenarijaus sudedamosios dalys: 1) demografinės projekcijos, 2) makroekonominės projekcijos, 3) VS pajamų ir išlaidų projekcijos, 4) kiti neapibrėžtieji VS įsipareigojimai. Šių projekcijų ir prielaidų pagrindu fiskalinė institucija parengė pagrindinį VS finansų ilgalaikės raidos scenarijų IFI 2017-P ir atliko jo vertinimą. Ataskaitos **5 skyriuje** pateikiamas jautrumo vertinimas, apimantis iš viso aštuonis scenarijus. Pirmieji trys scenarijai skiriasi pagal demografiją: pagrindinis – atitinka EUROPOP2015; optimistinis – remiasi perpus mažesnės grynosios migracijos prielaida; pesimistinis – nagrinėja sutrumpintos tikėtinos gyvenimo trukmės atveį. Kiti penki scenarijai vertina jautrumą vidutinio laikotarpio tikslo (toliau – VLT) ir palūkanų normos prielaidos atžvilgiu.

3.2. Demografinės projekcijos

Vienas svarbiausių ilgalaikės ūkio plėtros veiksnių yra Lietuvos gyventojų skaičius bei jo struktūra. Demografiniai procesai turi reikšmingą poveikį tiek ūkio augimo potencialui, matuojamam

potencialaus BVP pokyčiu, tiek ir VS fiskaliniams rodikliams. Demografinės struktūros raidos analizė taip pat leidžia nustatyti su visuomenės senėjimu susijusias problemas. Demografiniai procesai yra lėtai kintantys reiškiniai, todėl pastarojo ketvirčio amžiaus gyventojų natūralaus mažėjimo tendencijos negali staiga pasikeisti. Gimstamumas Lietuvoje mažėjo nuo 1990 m. ir 2002 m. pasiekė 1,2 suminį gimstamumo rodiklį, kuris apibrėžiamas, kaip vidutinis vaikų, kuriuos per savo gyvenimą pagimdo moteris, skaičius. Vėliau pradėjo augti ir 2015 m. sudarė 1,7. Be to, gyventojų skaičiaus mažėjimą Lietuvoje lemia ir ekonominių priežasčių sąlygota emigracija. Mirtingumas Lietuvoje taip pat vienas didžiausių Europos Sąjungoje.

Eurostatas 2017 m. vasario mėnesį paskelbė atnaujintas ES valstybių narių demografines 2015–2081 metų projekcijas EUROPOP2015. Šios projekcijos sudarytos pagal Eurostato su nacionalinėmis statistikos institucijomis suderintą metodiką. Esminis jų metodologijos principas yra konvergencijos prielaida, pagal kurią visi svarbiausi demografiniai rodikliai: a) gimstamumas, b) mirtingumas ir c) grynoji migracija¹³, ES valstybėse narėse ilgalaikėje perspektyvoje suvienodėja, o vidutinėje perspektyvoje išlaiko pastarojo dešimtmečio tendencijas.

Prognozuojant gimstamumo kitimą vadovautasi prielaida, kad Lietuvos gimstamumo lygio rodikliai nuosekliai didės ir artės prie Šiaurės Europos šalių lygio. Suminis gimstamumo rodiklis artės prie 1,85. Tai atitinka Lietuvos mokslininkų¹⁴ lūkesčius. Gimstamumo lygio didėjimo šuolių nenumatoma. Demografų tyrimai rodo, kad teigiami gimstamumo pokyčiai Lietuvoje jau vyksta. Moterys, turinčios aukštąjį išsilavinimą, gimdo daugiau vaikų. Jos jau nebėra tarp tų, kurios augina mažiausiai vaikų. Šiuo metu mažiausiai vaikų susilaukia moterys, turinčios vidurinį išsilavinimą. Lietuvos mokslininkų vertinimu, Eurostato prognozuojamas nuoseklus gimstamumo didėjimas yra realus.

Lietuvos mokslininkų vertinimu, EUROPOP2015 prognozėse mirtingumo kitimo prielaidos yra optimistinės: Lietuvos gyventojų mažėjimo tempas gali būti spartesnis. Vidutinė tikėtina gyvenimo trukmė per praėjusius penkiasdešimt metų Lietuvoje kito mažai. Vyrų tikėtina gyvenimo trukmė svyravo, neretai trumpėjo, o prognozuojamu laikotarpiu reikšmingai išauga iki 84,6 metų. Taikant perpus lėčiau augiančios tikėtinos gyvenimo trukmės prielaidas, demografinės projekcijos būtų dar liūdnesnės. Remiantis šia prielaida parengtas IFI 2017-M scenarijus (**apie jį plačiau – 6 skyriuje**).

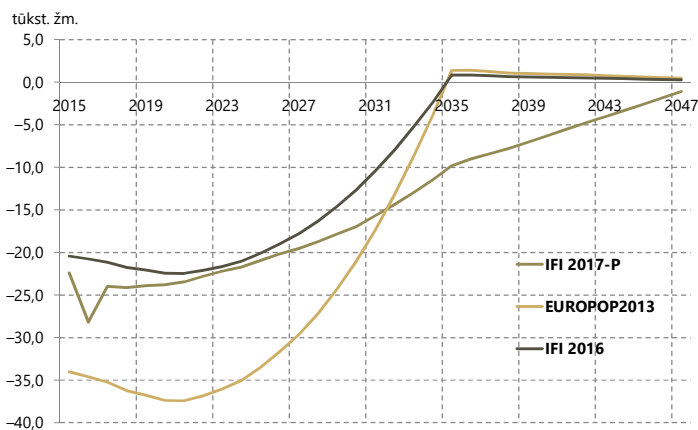
Lietuvos gryniosios migracijos projekcijos lemia tolimesnį gyventojų skaičiaus mažėjimą. Nepaisant prognozuojamo gryniosios emigracijos tempo lėtėjimo, 2017–2033 m. vidutiniškai kasmet išliks didesnis nei 20 tūkst. Lietuvos gyventojų skaičiaus mažėjimas. Dėl mažo gimstamumo ir intensyvios jaunimo emigracijos jau dabar labai neskaitlingos vaikų ir jaunimo kartos, be to, daugiausia emigruoja darbingo amžiaus gyventojai. Vyresnių nei 65 metų amžiaus grupės gyventojų

¹³Pagal patikslintas Eurostato 2017 m. migracijos prielaidas paliekamos keturios pagrindinės teigiamos gryniosios migracijos kryptys: Italija, Didžioji Britanija, Vokietija, Ispanija, kuomet didelės neigiamos gryniosios migracijos kryptys, įskaitant ir Lietuvą, iki 2035 m. pasiekia dalinę konvergenciją, o paskui tiesiškai silpninamos iki 2050 m. nuosaikios teigiamos gryniosios migracijos.

¹⁴Jasilionis D., Stankūnienė V., Maslauskaitė A., Stumbrys D. *Lietuvos demografinių procesų diferenciacija*. Vilnius: Lietuvos socialinių tyrimų centras, 2015.

dalį, priešingai, dėl ilgėjančios gyvenimo trukmės ir menkos šios grupės emigracijos prielaidų toliau didės. Tai turi ir ilgalaikių pasekmių, nes darbingo amžiaus grupę paliekančių asmenų srautas¹⁵ tampa didesnis už šią grupę papildančių asmenų srautą.

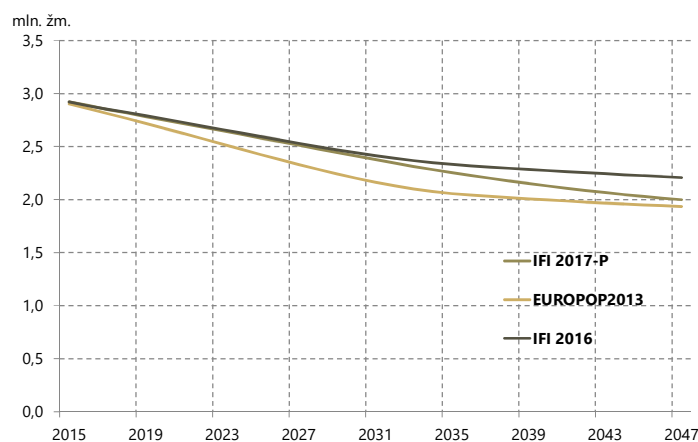
2 pav. Projektuojama grynosios migracijos raida



Šaltiniai: Eurostatas ir fiskalinės institucijos skaičiavimai

EUROPOP2015 projekcijas neigiamos grynosios migracijos laikotarpis tęsiasi 10 metų ilgiau – iki 2047 metų (2 pav.).

3 pav. Demografijos scenarijų palyginimas



Šaltinis: Eurostatas ir Fiskalinės institucijos skaičiavimai

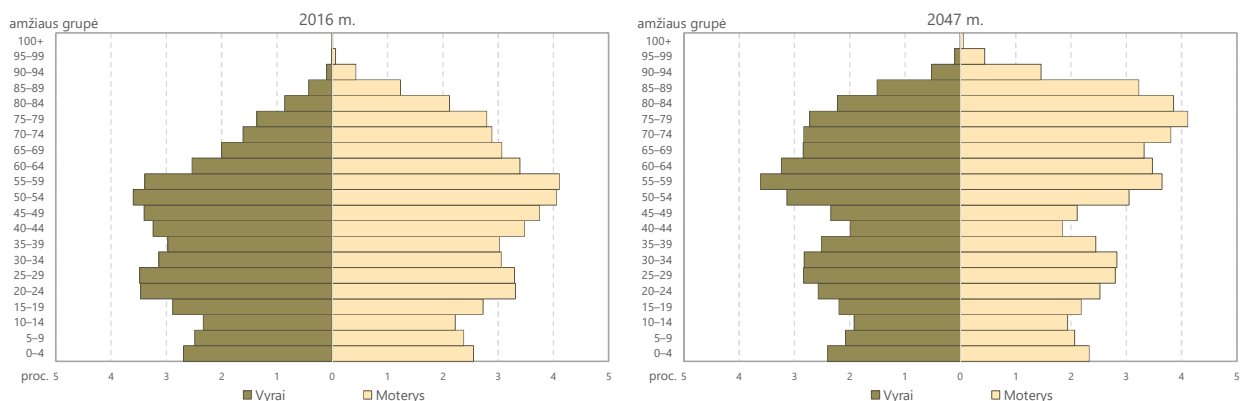
IFI 2017-P, didesni skirtumai ima ryškėti 2037–2047 m. laikotarpiu (3 pav.).

Dėl susiformavusių demografinių tendencijų ir jų ilgalaikės raidos prielaidų pagrindiniame scenarijuje numatomi dideli Lietuvos gyventojų amžiaus struktūros pokyčiai. 2016 m. vienam pagyvenusiam asmeniui teko 3,5 darbingo amžiaus asmens. Po 30 metų – 2047 m. – vienam pagyvenusiam asmeniui teks du darbingo amžiaus gyventojai. Vertinant pagal išlaikomo amžiaus pagyvenusių žmonių koeficientą¹⁶, 2016 m. vieną nedirbantį pagyvenusį asmenį išlaikė 2,4 užimtųjų, 2047 m. vieną nedirbantį pagyvenusį išlaikys 1,7 darbingų asmenų. Iš 4 paveiksle pateiktų amžiaus piramidžių matyti, kad šiuo metu gausiausios yra 50–54 ir 55–59 metų amžiaus grupės. Šių amžiaus

¹⁵Asmenys, kurie išgyveno ir pereina į pagyvenusių 65 metų amžiaus asmenų grupę.

¹⁶Ekonominis išlaikomo amžiaus pagyvenusių žmonių koeficientas yra pagyvenusių (65 metų amžiaus ir vyresnių) žmonių skaičius, tenkantis 15–64 metų amžiaus užimtųjų gyventojų skaičiui.

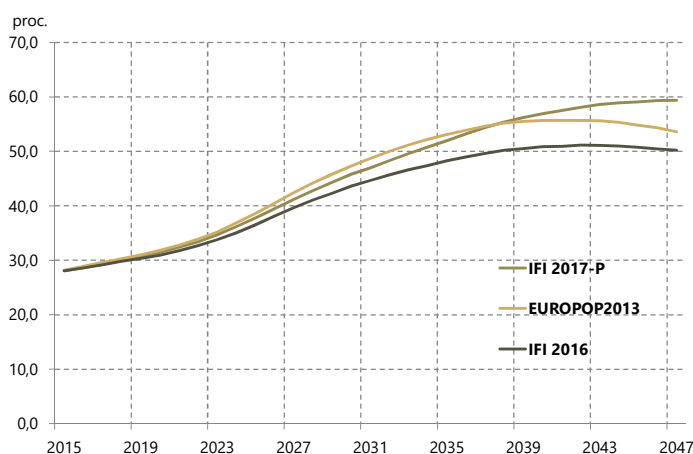
4 pav. Gyventojų amžiaus struktūros pokyčiai



Šaltiniai: Eurostatas ir fiskalinės institucijos skaičiavimai

grupių atstovai netrukus pasitrauks iš darbinės veiklos, o jas pakeis reikšmingai mažesnė 10–19 metų amžiaus grupė.

5 pav. Senėjimo rodiklio kaita



Šaltiniai: Eurostatas ir fiskalinės institucijos skaičiavimai

kartus – nuo 30 proc. 2017 m. iki 59,4 proc. 2047 m..

3.3. Makroekonominės projekcijos

Fiskalinė institucija makroekonominės 2017–2047 m. projekcijas sudarė derindama Finansų ministerijos ERS ir savo ilgalaikio ekonomikos augimo modelio projekcijas. Pagal nusistovėjusią modeliavimo praktiką, vidutinio laikotarpio projekcijos sudaromos remiantis oficialiais šaltiniais, todėl 2017–2020 m. makroekonominių projekcijų reikšmės atitinka Finansų ministerijos 2017 m. pavasario ERS¹⁷. 2021–2047 m. projekcijos skaičiuojamos taikant neoklasikinį Solow-Swan ekonomikos augimo modelį¹⁸. Pagal šį modelį ilgalaikė ūkio plėtra labiausiai priklausys nuo dviejų išorinių veiksnių: demografijos ir bendrojo gamybos veiksnių našumo (toliau – BGVN). Šių veiksnių

¹⁷Prieiga per internetą: https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/ERS%202017-03-20_paskelbtas.pdf.

¹⁸Modelis neturi tiesioginio institutų (politinių ir ekonominių) poveikio, todėl esamos politikos scenarijus taip pat apima nekintančių institutų prielaidą.

projekcijos sudaromos atsižvelgiant į ES valstybių narių nominaliosios (kainų) ir realiosios (perkamosios galios) konvergencijų prielaidas. Neoklasikinė technologija aprašoma pasitelkiant agreguotą Cobb-Douglas gamybos funkciją, todėl matematinė modelio forma atitinka fiskalinės institucijos priemonę, taikomą siekiant gamybos funkcijos metodu įvertinti potencialų BVP ir realaus BVP atotrūkį nuo potencialo¹⁹. Daromos prielaidos, kad per penkerius metus BVP atotrūkis nuo potencialo išnyks, todėl faktinis ir potencialus BVP ateityje sutaps, o gėrybių gamyboje naudojamo fizinio kapitalo ir BVP santykis liks pastovus. Plačiau apie potencialaus BVP veiksnių projekcijas rašoma šios ataskaitos **2 priede**.

3 lentelėje pateikti 2021–2047 m. rodikliai skaičiuojami pagal EK Senėjimo 2015 m. ataskaitos ir Skolos tvarumo stebėsenos 2016 m. ataskaitos prielaidas. Suderinto vartotojų kainų indekso ir BVP defliatoriaus tikslinė metinė reikšmė yra 2,0 procentai. Vidutinio mėnesinio bruto darbo užmokesčio augimo projekcija susideda iš darbo našumo augimo projekcijos ir infliacijos projekcijos. Darbo našumo projekcija skaičiuojama kaip realaus BVP projekcija, padalyta iš vidutinio metinio užimtųjų skaičiaus projekcijos. Visi infliacijos, nedarbo lygio ir realaus BVP neatitikimai, atsiradę dėl faktinių nuokrypių 2020 m. pabaigoje, tolygiai pereina prie tikslinių reikšmių per penkerius metus – per pusę verslo ciklo trukmės. Pagal IFI 2017-P scenarijų nedarbo lygio atotrūkis nuo NAWRU 2020 m. yra 4,1 proc. punkto, o produkcijos atotrūkis nuo potencialo yra teigiamas ir sudaro 1,9 proc., todėl perėjimo prie ilgalaikio augimo tendencijos 2021–2025 m. laikotarpiu darbo našumas augs sparčiau.

3 lentelė. Makroekonominės ir demografinės projekcijos

Rodiklis	2016	Vidutinis laikotarpis				Ilgasis laikotarpis				
		2017	2018	2019	2020	2025	2030	2035	2040	2047
Pagrindinis scenarijus, IFI 2017-P										
Realus BVP	2,3	2,7	2,6	2,5	2,4	0,8	0,9	1,0	1,1	1,1
Potencialus BVP	2,1	2,2	2,2	2,1	2,0	1,2	0,9	1,0	1,1	1,1
Vidutinė metinė SVKI infliacija	0,7	3,4	2,7	2,5	2,5	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
BVP defliatorius	1,2	2,3	1,8	1,7	1,6	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Aktyvumo lygis (15–64), proc.	75,5	76,4	77,4	78,2	78,8	79,9	79,0	78,1	77,3	76,3
Nedarbo lygis (15–64), proc.	7,9	7,0	6,4	5,9	5,4	9,5	9,2	9,0	8,7	8,5
Vidutinis mėnesinis bruto darbo užmokestis	7,9	6,7	6,1	6,2	6,3	5,9	5,4	5,0	4,7	4,5
Vidutinė nominalioji palūkanų norma ²⁰ , proc.	3,8	4,2	3,8	3,7	3,2	2,8	3,5	3,5	3,5	3,5
Gyventojai (tūkst.), iš jų – amžiaus grupės dalis, proc.	2 889	2 850	2 817	2 783	2 750	2 581	2 411	2 254	2 129	1 998
0–14 m.	14,7	14,8	15,0	15,2	15,3	15,9	15,4	13,9	12,7	13,2
15–64 m.	66,3	65,9	65,4	64,9	64,4	61,1	58,1	56,7	55,7	54,5
vyresni kaip 65 m.	19,0	19,3	19,6	19,9	20,3	23,1	26,6	29,5	31,7	32,3
Grynoji migracija (tūkst.)	-28,2	-24,0	-24,1	-23,9	-23,8	-20,9	-17,0	-9,8	-6,3	-1,1

Šaltiniai: Lietuvos statistikos departamentas, Finansų ministerija, fiskalinės institucijos skaičiavimai

Fiskalinės institucijos nuomone, nominaliosios palūkanų normos, siekiančios 3,5 proc., prielaida yra ekonomiškai pagrįsta. Pagal susiformavusią praktiką, Europos Komisija ir Tarptautinis valiutos fondas (toliau – TVF), rengdami ilgojo laikotarpio projekcijas, remiasi prielaida, kad nominalioji palūkanų norma sudaro 5 proc., iš kurių 3 proc. yra reali palūkanų norma,

¹⁹Valstybės kontrolės išvada „Dėl ekonominės raidos scenarijaus tvirtinimo“, 2015-09-18 Nr. Y-10, priedo B intarpas.

²⁰Vidutinė metinė palūkanų norma mokama už VS skolos valdymą.

o 2 proc. – infliacijos priedas. Tokia prielaida buvo remiamasi formuojant fiskalinės institucijos IFI 2016 scenarijų. Reali palūkanų norma ilguoju laikotarpiu neturėtų nukrypti nuo vidutinės šalies ūkio grąžos, matuojamos realiuoju BVP. Prognozuojama, kad pastarasis rodiklis ilguoju laikotarpiu augs vidutiniškai 1,5 proc. per metus, o infliacija – 2 proc. Todėl nominaliosios palūkanų normos, sudarančios 3,5 proc., prielaida yra ekonomiškai pagrįsta. Tokia palūkanų normos raida yra labiau tikėtina ir dėl kitos priežasties: Lietuvai įsivedus eurą ir pastebimai sumažėjus šalies rizikos priedams, skolos valdymo kaina yra mažesnė. 2017–2020 m. nominaliųjų palūkanų normų reikšmės atitinka fiskalinės institucijos skolos tvarumo detaliuosius skaičiavimus, o nuo 2021 m. nominaliosios palūkanų normos reikšmės tolygiai pereina prie tikslinės 3,5 proc. reikšmės per 10 metų – apytiksliai per pusę finansinio ciklo trukmės.

3.4. Valdžios sektoriaus pajamų ir išlaidų projekcijos

Pagal fiskalinės institucijos projekcijas VS pajamos ilguoju laikotarpiu sudarys apie 36 proc. BVP, o pirminės išlaidos²¹ analizuojamu laikotarpiu augs nuo 34,4 proc. iki 36,4 proc. BVP. Vidutinėje perspektyvoje VS pajamos augs nuo 34,4 proc. BVP 2016 m. ir pasiekia 36,4 proc. BVP reikšmę 2020–2021 m. Ilgalaiškės 2021–2047 m. projekcijos remiasi subalansuotos ūkio plėtros prielaida, pagal kurią VS pajamų ir BVP santykis 2020–2021 metais pasiekia aukščiausią lygį dėl ūkio ciklinės pozicijos, vėliau, ūkio plėtrai artėjant prie potencialaus gamybos lygio, nežymiai mažėja iki 2025 metų. Kitų išlaidų projekcija 2016–2018 m. tolygiai augs nuo 15,8 proc. iki 18,2 proc. BVP, o 2019–2047 m. lygi 18,2 proc. BVP(4 lentelė).

4 lentelė. VS rodiklių pagrindinis scenarijus, proc. BVP

Rodiklis	2016	Vidutinis laikotarpis				Ilgasis laikotarpis				
		2017	2018	2019	2020	2025	2030	2035	2040	2047
VS pajamos	34,4	35,7	36,0	36,1	36,4	36,0	36,0	35,9	35,9	35,9
Mokestinės pajamos	17,6	17,9	18,1	18,4	18,5	18,4	18,3	18,3	18,3	18,3
Socialinio draudimo įplaukos	12,5	12,5	12,7	12,9	13,1	12,8	12,7	12,6	12,6	12,6
Pajamos iš turto	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Kitos pajamos	3,8	4,8	4,8	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4
VS išlaidos	34,2	35,9	36,2	36,5	36,4	36,7	37,5	37,8	37,9	37,9
Pirminės išlaidos:	32,8	34,4	34,9	35,3	35,3	35,9	36,4	36,6	36,5	36,4
iš jų su amžiumi susijusios išlaidos:	17,0	17,0	17,1	17,1	17,1	17,7	18,2	18,4	18,3	18,2
pensijų	6,8	6,8	7,0	7,1	7,2	7,2	7,1	6,8	6,7	6,4
būtinios sveikatos priežiūros	4,9	4,9	4,9	5,0	5,0	5,1	5,2	5,4	5,5	5,6
ilgalaiškės sveikatos priežiūros	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,1	1,3	1,4	1,6	1,9
švietimo	4,4	4,3	4,2	4,1	4,0	4,2	4,6	4,7	4,5	4,3
Kitos išlaidos	15,8	17,4	17,8	18,2	18,2	18,2	18,2	18,2	18,2	18,2
Išlaidos, skirtos palūkanoms mokėti	1,4	1,5	1,3	1,2	1,0	0,8	1,1	1,2	1,4	1,5
VS nominalusis balansas	0,2	-0,2	-0,2	-0,4	0,0	-0,7	-1,5	-1,9	-2,0	-2,0
VS pirminis balansas	1,6	1,3	1,2	0,8	1,1	0,1	-0,4	-0,6	-0,6	-0,5
VS skola	40,2	38,5	37,3	36,2	34,9	32,0	33,3	37,1	41,2	45,7

Šaltinis: fiskalinės institucijos skaičiavimai

²¹Neįtraukiant išlaidų, skirtų palūkanoms už VS skolos valdymą mokėti.

Pagal IFI 2017-P scenarijų iki 2047 metų su amžiumi susijusios išlaidos išaugs 1,2 proc. BVP.

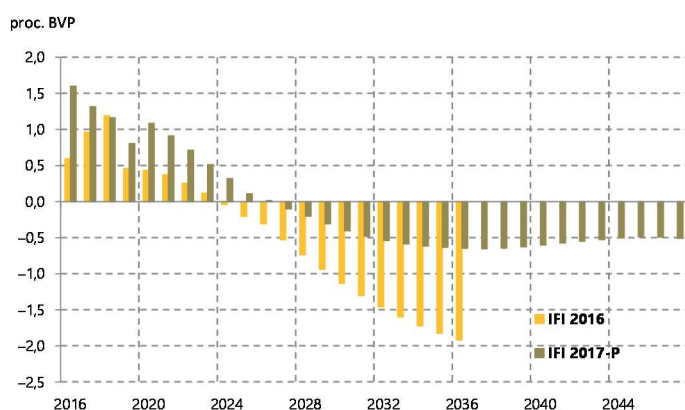
Gyventojų amžiaus struktūros pokyčiai lems, kad bus reikšmingai paveiktos tokios VS išlaidų sritys, kaip pensijos, būtinoji sveikatos priežiūra, ilgalaikė sveikatos priežiūra ir švietimas. Siekiant finansuoti šiuos įsipareigojimus, būtina didinti santykinės valdžios sektoriaus pajamas.

Ilgojo laikotarpio išlaidų, susijusių su senėjimu, vertinimo modeliai. Su amžiumi susijusioms būtinosios ir ilgalaikės sveikatos priežiūros bei švietimo ilgojo laikotarpio išlaidų projekcijoms įvertinti fiskalinė institucija taiko savo modelius. Pažymėtina, kad EK nerengia išlaidų pensijoms ilgalaikių projekcijų dėl valstybių narių pensijų sistemų heterogeniškumo (įvairialypumo), o rengdama senėjimo ataskaitas naudoja valstybių narių projekcijas²². Šioje ataskaitoje pateiktos išlaidų pensijoms projekcijos iki 2047 m. parengtos konsultuojantis su Socialinės apsaugos ir darbo ministerija ir taikant šios ministerijos Lietuvos socialinės apsaugos pensijų sistemos prognozavimo (kohortų) modelį LSM, naudojant fiskalinės institucijos demografijos ir makroekonominių rodiklių projekcijas.

Remiantis IFI 2017-P scenarijumi, VS pirminis perteklius nuosaikiai mažės iki 2026 metų ir vėliau pereis į VS pirminio deficito sritį.

Pajamų ir BVP santykis kinta dėl socialinio draudimo įmokų dalies, o pirminės VS išlaidos auga dėl išlaidų dalies, susijusios su amžiumi. Pagal IFI 2017-P scenarijų

6 pav. Pirminių balansų projekcijų palyginimas



Šaltinis: fiskalinės institucijos skaičiavimai

išlaidos, susijusios su amžiumi, nuosaikiai augs iki 2034 metų, laikotarpiu nuo 2034 m. iki 2038 m. laikysis aukščiausiu lygįje – 18,4 proc. BVP, o nuo 2038 m. lėtai mažės. Šios tendencijos lemia VS pirminio deficito atsiradimą nuo 2027 m. (6 pav.). Palyginti su IFI 2016 scenarijumi, pagal IFI 2017-P scenarijų VS pirminis balansas reikšmingai pagerėja beveik per visą analizuojamą laikotarpį. Pagrindinė VS pirminio balanso pagerėjimo priežastis

yra mažesnės su visuomenės senėjimu susijusios projektuojamos išlaidos (**plačiau apie tai – 3.4.1 skirsnyje**).

3.4.1. Išlaidų pensijoms projekcijos

2016 metais priimto socialinio modelio pakeitimai, susiję su pensijų sistema, daro įtaką projektuojamoms išlaidoms pensijoms.

Pensijų sistemoje atsiranda automatinio stabilizavimo elementas. Nuo 2018 m. apskaičiuojant senatvės pensijas bus pradėta taikyti apskaitos vienetų sistema²³. Kaip ir anksčiau, pensiją sudarys bendroji ir individualioji dalys. Bendroji dalis priklauso tik nuo asmens turimo pensijų draudimo stažo

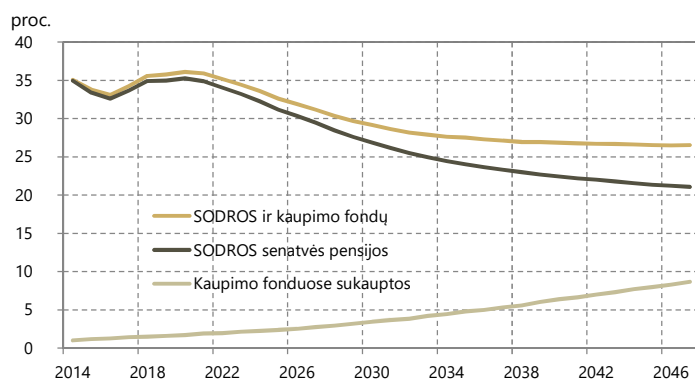
²²Pensijų išlaidų projekcijoms yra taikoma išorinė peržiūra (angl. *Peer review*) procedūra. Visuomenės senėjimo darbo grupėje ES valstybių narių ekspertai peržiūri valstybių narių pensijų ilgalaikių išlaidų projekcijas ir, tik atlikus šią peržiūrą, projekcijos yra patvirtinamos ir taikomos EK ir valstybių narių analitiniuose dokumentuose.

²³Lietuvos Respublikos socialinio draudimo pensijų įstatymas, 1994-07-18 Nr. I-549 (nauja redakcija nuo 2018-01-01).

ir bazinės pensijos dydžio, o individualioji dalis priklauso nuo asmens mokėtų įmokų (sukauptų apskaitos vienetų) ir apskaitos vieneto vertės. Bazinės pensijos dydis ir apskaitos vieneto vertė bus indeksuojami pagal trijų buvusių, esamų ir trijų būsimų metinio darbo užmokesčio fondo augimo vidurkį.

Mažėjant užimtųjų skaičiui, toks indeksavimas suveiks kaip automatinis stabilizavimo elementas, nes

7 pav. Prognozuojama pajamų pakeitimo norma pagal IFI 2017-P scenarijų

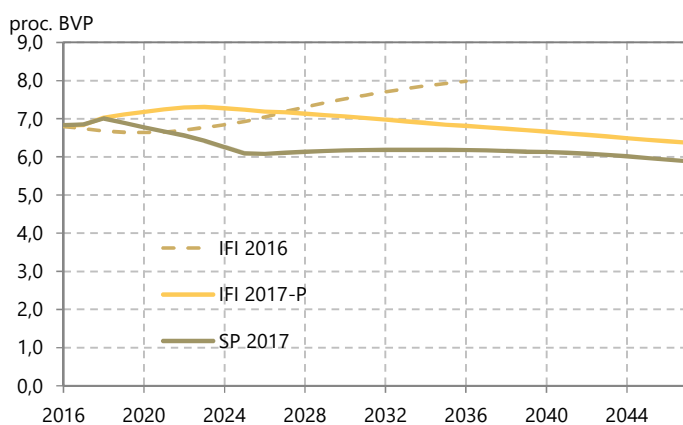


Šaltinis: Socialinės apsaugos ir darbo ministerija

lėčiau augant SODROS pajamoms, lėčiau augs ir pensijos. Augant užimtųjų skaičiui ir darbo užmokesčio dydžiui, pensijos atitinkamai didėtų. Dėl mažėjančio projektuojamo užimtumo nuo 2019 m., metinis darbo užmokesčio fondas augs lėčiau negu vidutinis darbo užmokestis, todėl mažės pajamų pakeitimo norma, kuri apibūdinama kaip metais prieš išėjimą į pensiją gautų darbo pajamų ir paskirtos pensijos santykis procentais. **7 paveiksle**

pateikta pajamų pakeitimo normos projekcija rodo, kad net kartu su kaupimo fonduose sukaupta pensijos dalimi, pakeitimo norma sumažės nuo 35 proc. 2018 m. iki 27 proc. 2047 m.

8 pav. Išlaidų pensijoms projekcijų palyginimas



Šaltiniai: fiskalinės institucijos skaičiavimai, Lietuvos stabilumo 2017 m. programa

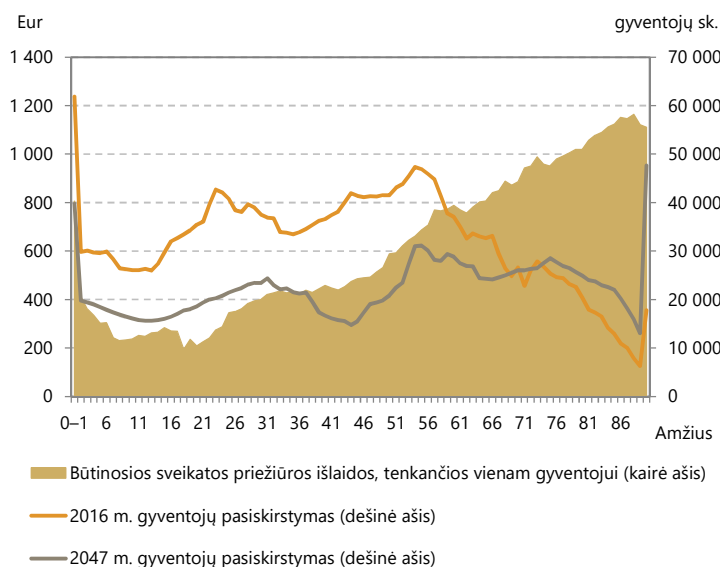
Išlaidų pensijoms projekcijų skirtumus (8 pav.) pagal skirtingus scenarijus lemia fiskalinės institucijos naudojamos EUROPOP2015 projekcijos ir atitinkamai patikslintos makroekonominių rodiklių prielaidos bei nuo 2018 m. įsigaliosianti nauja pensijų indeksavimo tvarka. Lyginant IFI 2017-P ir SP 2017 scenarijus, skirtumus lemia SP 2017 scenarijaus didesnės grynosios migracijos ir atitinkamai mažesnio pensininkų skaičiaus prielaida (3 priedas, 12 lentelė).

3.4.2. Išlaidų būtinajai sveikatos priežiūrai projekcijos

Išlaidų būtinajai sveikatos priežiūrai projekcijos yra parengtos pagal fiskalinės institucijos mikrosimuliacinį modelį, kurio schema pateikta **4 priede**.

Analizuojant išlaidų būtinajai sveikatos priežiūrai pagal gyventojų amžių pasiskirstymą, akivaizdu, kad

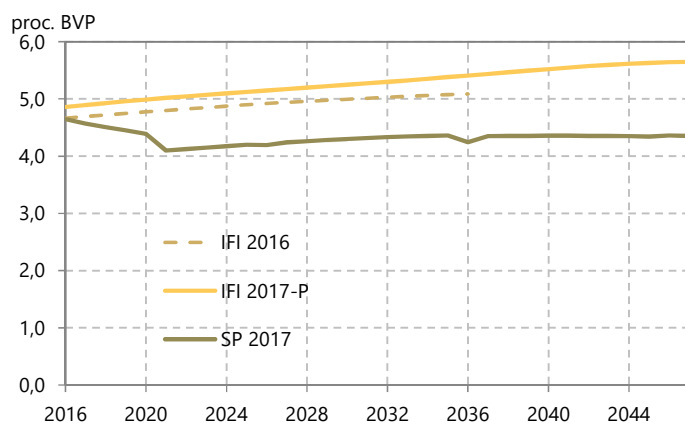
9 pav. Išlaidų būtinajai sveikatos priežiūrai ir gyventojų pagal amžių pasiskirstymas



Šaltiniai: Lietuvos statistikos departamentas, fiskalinės institucijos skaičiavimai

pagal BVP vienam gyventojui pokytį.

10 pav. Išlaidų būtinajai sveikatos priežiūrai projekcijų palyginimas



Šaltiniai: fiskalinės institucijos skaičiavimai, Lietuvos stabilumo 2017 m. programa

gyventojams senstant sveikatos apsaugos išlaidos didėja. Išaugus vyresnio amžiaus žmonių skaičiui, daugiau žmonių pateks į didesnių sveikatos apsaugos sąnaudų intervalą (9 pav.), todėl šios srities išlaidos augs.

Ne tik demografiniai gyventojų struktūros pokyčiai lemia išlaidų sveikatos apsaugai dinamiką. Šalims konverguojant ir augant pajamoms, tikėtina didesnė geresnės kokybės sveikatos priežiūros paslaugų ir aprėpties paklausa, tačiau, projektuojant²⁴ sveikatos apsaugos išlaidas artimiausiems 30 metų, laikytasi prielaidos, kad vienetinės sveikatos apsaugos sąnaudos augs

Tai reiškia, kad projekcijose iki 2047 m. įtrauktas tik visuomenės senėjimo efektas. Minėti veiksniai lemia, kad išlaidos būtinajai sveikatos priežiūrai per artimiausius 30 m. išaugs 0,7 proc. BVP.

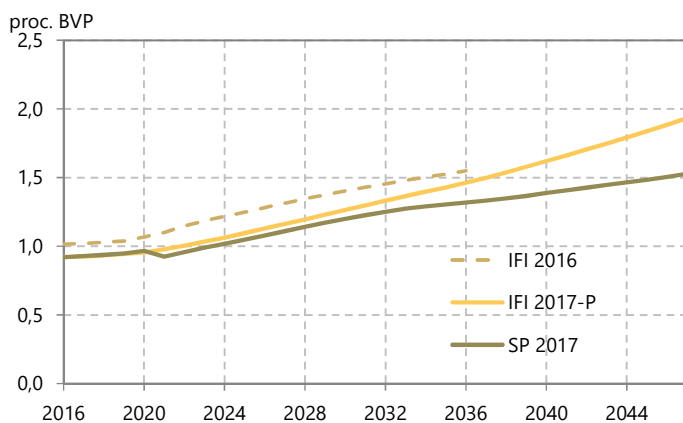
Išlaidos būtinajai sveikatos priežiūrai pagal IFI 2017-P scenarijų didesnės nei pagal IFI 2016 scenarijų ir Stabilumo 2017 m. programą. Skirtumus lemia didesnis darbingo amžiaus žmonių skaičius atnaujintose EUROPOP2015 projekcijose (10 pav.).

²⁴Elastingumas 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 būtinajai sveikatos priežiūrai vertinimo schemai (**4 priedas**). Vienintelis skirtumas – įvertinimui naudojamas išlaidų ilgalaikiai sveikatos priežiūrai paskirstymas

11 pav. Išlaidų ilgalaikiai sveikatos priežiūrai projekcijų palyginimas



Šaltiniai: fiskalinės institucijos skaičiavimai, Lietuvos stabilumo 2017 m. programa

analizuojamą laikotarpį sumažėja 0,1 proc. BVP dėl didesnės darbingo amžiaus asmenų dalies gyventojų struktūroje (**11 pav.**).

3.4.4. Išlaidų švietimui projekcijos

Kitaip nei išlaidų pensijoms ir sveikatos apsaugai projekcijų raida, senstančios visuomenės poveikis švietimo išlaidoms yra nevienareikšmis. Viena vertus, mažesnis jaunų žmonių skaičius turėtų suteikti galimybių taupyti, tačiau ilgesnis mokymosi laikotarpis, aukštesnės mokslo kokybės paklausa ir nuolatos auganti mokslo kaina skatina šių išlaidų augimą ateityje.

Švietimo išlaidų vertinimo modelis detalai aprašytas VS finansų tvarumo 2016 m. ataskaitoje²⁵. Švietimo išlaidos projektuojamos remiantis UOE²⁶ duomenimis pagal Tarptautinį standartizuotą švietimo klasifikatorių ISCED 2011, kurio paskirtis – švietimo programų ir jų pogrupių suskirstymas į lygmenis. Projekcijoms parengti naudojami keturi klasifikatoriaus lygmenys: ISCED 1, ISCED 2, ISCED 3 4 ir ISCED 5 8, į kuriuos patenka švietimo programos, išdėstyti **5 priede 16 lentelėje**.

Mažėjant moksleivių ir studentų skaičiui, mokytojų ir dėstytojų skaičius 2013–2015 metais taip pat beveik proporcingai mažėjo. 5 lentelėje pateikti duomenys rodo, kad išaugus mokinių su viduriniu išsilavinimu skaičiui profesinio mokymo srityje (ISCED 4), atitinkamai išaugo ir mokytojų skaičius. Kituose švietimo lygmenyse mokytojų ir dėstytojų skaičius mažėjo proporcingai mažėjančiam moksleivių ir studentų skaičiui.

²⁵Prieiga per internetą: <http://www.vkontrolė.lt/bp/isvada.aspx?id=10062>.

²⁶UNESCO–UIS/OECD/Eurostato švietimo statistika. Prieiga per internetą: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>.

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

ISCED 2011		2013	2014	2015	2014/2013 pokytis, proc.	2015/2014 pokytis, proc.
ISCED 1	Pradinis ugdymas	10 474	10 331	10 281	-1,4	-0,5
ISCED 2	Pagrindinis ugdymas	26 027	25 014	24 293	-3,9	-2,9
ISCED 3	Vidurinis ugdymas	10 931	10 296	9 576	-5,8	-7,0
ISCED 4	Profesinis mokymas turint vidurinį išsilavinimą	1 209	1 253	1 243	3,6	-0,8
ISCED 5 8	Aukštasis išsilavinimas	8 327	8 030	7 534	-3,6	-6,2
Iš viso		56 968	54 924	52 927	-3,6	-3,6

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

Šaltinis: Eurostatas

2015 m. Lietuvoje 12,2 proc. išaugo profesinio mokymo moksleivių su viduriniu išsilavinimu (ISCED 4) skaičius, o visuose kituose švietimo lygmenyse besimokančių moksleivių ir studentų skaičius sumažėjo. 2015 m. labiausiai (6,9 proc.) sumažėjo vidurinio ugdymo moksleivių skaičius (6 lentelė). Tokios pačios tendencijos buvo ir 2014 metais.

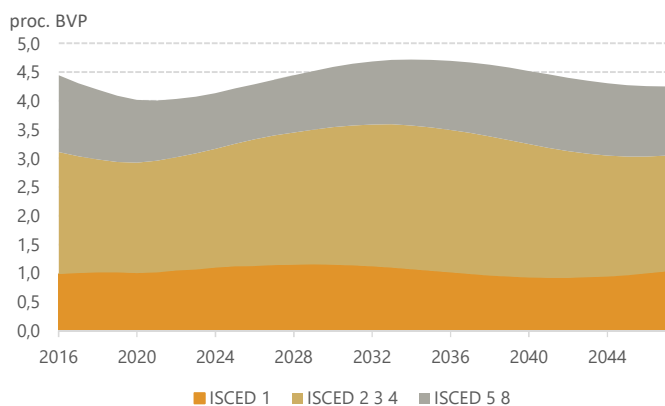
6 lentelė. Lietuvos moksleivių ir studentų skaičius* pagal ISCED 2011

ISCED 2011		2013	2014	2015	2014/2013 pokytis, proc.	2015/2014 pokytis, proc.
ISCED 1	Pradinis ugdymas	107 498	105 842	105 450	-1,5	-0,4
ISCED 2	Pagrindinis ugdymas	199 068	185 194	176 802	-7,0	-4,5
ISCED 3	Vidurinis ugdymas	90 245	84 915	79 023	-5,9	-6,9
ISCED 4	Profesinis mokymas turint vidurinį išsilavinimą	15 292	17 592	19 747	15,0	12,2
ISCED 5 8	Aukštasis išsilavinimas	142 666	133 230	127 020	-6,6	-4,7
Iš viso		646 606	623 027	607 044	-3,6	-2,6

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

Šaltinis: Eurostatas

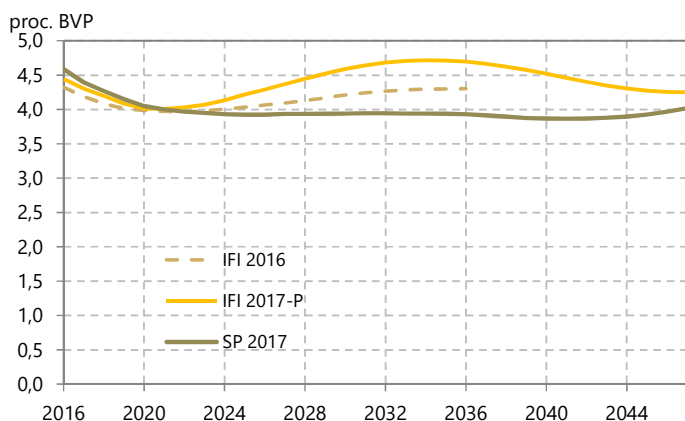
12 pav. Švietimo išlaidų projekcijos pagal ISCED klasifikatorių



Šaltinis: fiskalinės institucijos skaičiavimai

Projektuojama, kad švietimo išlaidų lygis 2047 m. išliks artimas 2016 m., tačiau laikotarpio viduryje augs ir pasieks 4,7 proc. BVP. Su amžiumi susijusios švietimo išlaidos nuosaikiai mažės iki 2022 m., vėliau pereis į lėto augimo tarpsnį. **12 paveiksle** pateikta bendra švietimo išlaidų projekcija ir jos išskaidymas pagal švietimo lygmenis. Labiausiai kis pagrindinio, vidurinio ugdymo ir profesinio mokymo turint vidurinį išsilavinimą išlaidos.

13 pav. Švietimo išlaidų projekcijų palyginimas



Šaltiniai: fiskalinės institucijos skaičiavimai, Lietuvos stabilumo 2017 m. programa

Pagal IFI 2017-P scenarijų švietimo išlaidos yra didesnės nei pagal IFI 2016 ir SP 2017 scenarijus. Tokį rezultatą (13 pav.) lemia tai, kad pagal demografines projekcijas gyventojų nuo 0 iki 30 metų amžius skaičius yra didesnis nei pagal IFI 2016 ir SP 2017 scenarijus.

3.5. Kiti neapibrėžtieji valdžios sektoriaus įsipareigojimai

Dėl didelio neapibrėžtumo ir duomenų nepakankamumo netiesioginiai ir numanomi VS įsipareigojimai neįtraukti į IFI 2017-P scenarijų. Be ataskaitos 3.1–3.4 poskyriuose paminėtų veiksnių, VS finansų tvarumui gali daryti įtaką ir vadinamieji neapibrėžtieji arba netiesioginiai valstybės įsipareigojimai. Tai valstybės vardu prisiimti įsipareigojimai, kurie nėra įtraukti skaičiuojant VS skolą, tačiau ateityje gali tapti VS išlaidomis, darančiomis 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, įsipareigojimai tarptautinėms institucijoms ir organizacijoms, kiti galimi, bet šiuo metu aiškiai neapibrėžti valstybės įsipareigojimai.

Apie neapibrėžtųjų įsipareigojimų įtaką grynojo turto rodikliui rašoma ataskaitos 6 skyriuje.

4. VALDŽIOS SEKTORIAUS SKOLOS TVARUMO VERTINIMAS

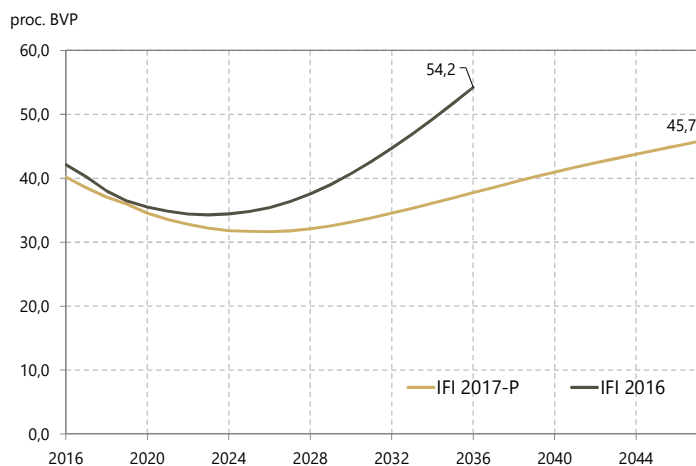
VS skola ilgalaikėje perspektyvoje projektuojama naudojant fiskalinės institucijos modelį, parengtą pagal TVF rekomenduojamą skolos tvarumo analizės įrankį. Skaičiavimams atlikti naudoti iki 2017 m. priimtų VS skolinių įsipareigojimų duomenys ir 2017–2020 m. VS planuojamų prisiimti skolinių įsipareigojimų duomenys pagal priemonių tipą, laikotarpį ir numatomas palūkanų normas. Makroekonominių ir fiskalinių rodiklių projekcijos parengtos taikant fiskalinės institucijos prielaidas ir modelius (**IFI 2017-P scenarijus**), jie plačiau aprašyti ataskaitos 3 skyriuje.

Įvertinus išvestines finansines priemones, visa VS skola (iki 2017 m.) yra perskaičiuota į eurus. Tai reiškia, kad rizika dėl valiutų kursų pasikeitimo suvaldyta. Daroma prielaida, kad ir ateityje bus skolinamasi eurais arba sandoriai kita valiuta bus apdrausti nuo valiutų kursų pasikeitimo rizikos

taikant išvestines finansines priemones. Projektuojant VS skolą, neatsižvelgiama į galimą būsimą išankstinį lėšų kaupimą refinansavimo rizikai valdyti.

Pagal IFI 2017-P scenarijų VS skolos perspektyva per 30 metų yra dvejopa: artimiausius dešimt metų skola mažės ir 2027 m. sudarys 31,7 proc. BVP, o nuo 2028 m. ji palaipsniui augs ir 2047 metais pasieks 45,7 proc. BVP.

14 pav. VS skolos tvarumas, IFI 2016 ir IFI 2017-P scenarijų palyginimas



Šaltinis: fiskalinės institucijos skaičiavimai

VS projektuojamas finansų tvarumas ilguoju laikotarpiu atitinka finansų tvarumo kriterijų, nustatytą FDĮ. Projektuojama, kad, jeigu visi įsipareigojimai, įskaitant su visuomenės senėjimu susijusias išlaidas, bus finansuojami, bus užtikrinta, jog projektuojama VS skola keliasdešimt metų atitiks finansų tvarumo kriterijų, tai yra VS skola neviršys 60 proc. BVP²⁷. Šis kriterijus yra bendras Europos Sąjungos šalims narėms, neatsižvelgiant į jų ekonomikos dydį ir

atvirumą, o skaičiavimų, koks skolos lygis yra tvarus Lietuvos VS finansams, nėra atlikta.

VS finansų tvarumo 2016 m. ataskaitoje pateikta išvada, kad VS skolos esamas lygis yra netvarus – dėl visuomenės senėjimo Lietuvos VS skola iki 2036 metų išaugs iki 54,2 proc. BVP (IFI 2016 scenarijus) (14 pav.). Pagrindinės priežastys, lemiančios VS skolos tvarumo rodiklio pagerėjimą ilgalaikėje perspektyvoje, palyginus su IFI 2016 scenarijumi, yra dėl pensijų apskaičiavimo metodikos pasikeitimo reikšmingai sumažėjusios išlaidos, susijusios su visuomenės senėjimu; taip pat IFI 2017-P scenarijuje sumažinta ilgalaikių nominaliųjų palūkanų normos prielaida (nuo 5 iki 3,5 proc.).

Pensijų sistemos reforma sudaro prielaidas didėti VS finansų tvarumui, tačiau neigiamai veikia socialinį tvarumą. Gauti rezultatai rodo, kad pensijų sistemos reforma suvaldys su amžiumi susijusių išlaidų augimą ir užtikrins finansų tvarumą ilguoju laikotarpiu, tačiau ją įgyvendinus nebūtų užtikrinamas socialinis tvarumas ir pensijų dydžių adekvatumas. Pažymėtina, kad, jeigu skolos mažėjimas būtų pasiekiamas įšaldant išlaidų, susijusių su amžiumi, augimą ir mokesčių dalis BVP nedidėtų, išaugtų rizika, kad pajamų nelygybė dar labiau didės. Taikant pasikeitusią pensijų skaičiavimo formulę, reikšmingai sumažės pajamų pakeitimo norma (plačiau 3.4.1 skirsnyje), todėl kyla rizika, kad politiškai taps neįmanoma išlaikyti projektuojamų VS perteklių arba nedidelių deficitų, todėl išlaidos pensijoms ateityje greičiausiai išaugs. Tai neigiamai paveiks ir VS finansų tvarumą.

²⁷Fiskalinės drausmės apibrėžtis; Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas, 2007-11-08 Nr. X-1316, 2 str. 1 d.

Vertindamas pensijų sistemos reformą į tai dėmesį atkreipė TVF ir rekomendavo Lietuvai, siekiant užtikrinti socialinį tvarumą, priimti atitinkamus tolesnius sprendimus²⁸.

Pagrindiniai VS skolos metinių pokyčių veiksniai yra VS pirminis balansas ir automatinė skolos dinamika, dar kitaip vadinama sniego gniūžtės efektu. Minėtų veiksnių teigiama arba neigiama įtaka skolos pokyčiams pateikiama 7 lentelėje. Jei VS pirminis balansas yra neigiamas (deficitas), jis didina skolą (lentelėje teigiamas skaičius), 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 teigiamas skaičius), 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.

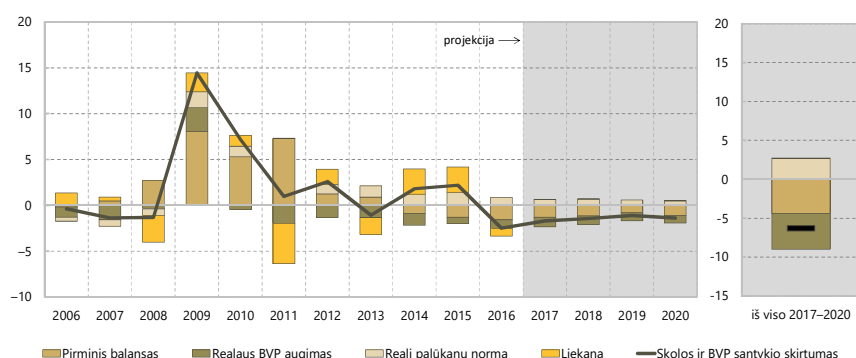
7 lentelė. VS skolos ir jos kaitos veiksnių dinamika pagal IFI 2017-P scenarijų 2017–2047 m.

Rodiklis, proc. BVP	2016	Vidutinis laikotarpis				Ilgasis laikotarpis				
		2017	2018	2019	2020	2025	2030	2035	2040	2047
1. VS skola	40,2	38,5	37,1	35,9	34,5	31,7	33,1	36,9	41,0	45,7
2. VS skolos pokytis (3 + 11)	-2,5	-1,7	-1,4	-1,1	-1,4	-0,1	0,6	0,8	0,8	0,7
3. Skolos kaitos veiksniai (4 + 7)	-1,7	-1,7	-1,4	-1,1	-1,4	-0,1	0,6	0,8	0,8	0,7
4. Pirminis balansas	-1,6	-1,3	-1,2	-0,8	-1,1	-0,1	0,4	0,6	0,6	0,5
5. Valdžios sektoriaus pajamos	34,4	35,7	36,0	36,1	36,4	36,0	36,0	35,9	35,9	35,9
6. Pirminės išlaidos	32,8	34,4	34,9	35,3	35,3	35,9	36,4	36,6	36,5	36,4
7. Automatinė skolos dinamika (8 + 10)	-0,1	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2
8. Realios palūkanų normos ir realaus BVP augimo skirtumas	-0,1	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2
9. Realios palūkanų norma	0,9	0,6	0,7	0,6	0,5	0,3	0,5	0,5	0,6	0,6
10. Realus BVP augimas	-0,9	-1,0	-0,9	-0,9	-0,8	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4	-0,5
11. Liekana	-0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Šaltinis: fiskalinės institucijos skaičiavimai

Pastaruosius keletą metų skola augo nedaug ir balansavo ties 40 proc. BVP lygiu. Vidutiniu laikotarpiu VS skola pamažu mažės dėl teigiamo pirminio balanso (pertekliaus) ir neigiamo sniego gniūžtės efekto poveikio. VS skola 2016 m. per metus sumažėjo 2,5 proc. BVP. Pagal IFI 2017-P scenarijų projektuojama, kad nuo 2017 iki 2020 m. VS skola sumažės apie 5,7 proc. BVP, arba vidutiniškai kasmet po 1,4 proc. BVP. Tam įtakos turės stabilūs teigiami

15 pav. VS skolos kaitos veiksnių dinamika 2006–2020 m., proc. BVP



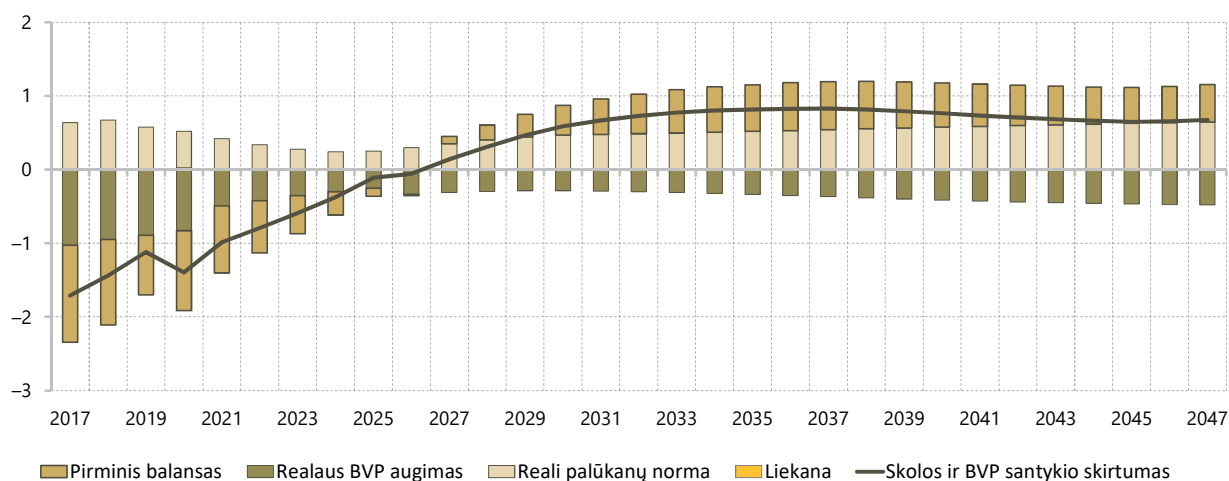
Šaltiniai: Finansų ministerija, Lietuvos statistikos departamentas, fiskalinės institucijos skaičiavimai

²⁸Country Report No 16/125, May, 2016, International Monetary Fund. Prieiga per internetą: <https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=43901.0>.

pirminiai balansai (pertekliai), kurie 2017–2020 m. sudarys 4,4 proc. BVP. Skolą mažins ir neigiamas sniego gniūžtės efektas, kuris sudarys 1,3 proc. BVP per 2017–2020 m. Tai lemia spartesnis už numatomą vidutinę realią palūkanų normą BVP augimas (15 pav.).

Pagal IFI 2017-P scenarijų projektuojama, kad VS skola, per dešimtmetį sumažėjusi 8,5 proc. BVP, dėl neigiamo pirminių balansų (deficitų) poveikio nuo 2026 m. ims laipsniškai augti. Skolos pokytis ilguoju laikotarpiu bus stabilus ir nuo 2030 m. sudarys vidutiniškai apie 0,7 proc. BVP. VS pirminiai deficitai atsiras nuo 2027 m. dėl išlaidų dalies, susijusios su amžiumi, ir vidutiniškai sudarys apie 0,5 proc. BVP. VS skolą šiek tiek didins teigiamas sniego gniūžtės efekto poveikis – teigiamas realios palūkanų normos ir realaus BVP augimo skirtumas sudarys 0,7 proc. BVP skolos prieaugio nuo 2026 iki 2047 m. (16 pav.). Palyginus su IFI 2016 scenarijumi, tokį beveik neutralų automatinės skolos dinamikos poveikį VS skolai ilguoju laikotarpiu lemia ilgalaikių numatomų nominaliųjų palūkanų normos sumažinimas (plačiau apie šią prielaidą – 3.3 skirsnyje).

16 pav. VS skolos kaitos veiksnių dinamika 2017–2047 m., proc. BVP



Šaltiniai: Finansų ministerija, fiskalinės institucijos skaičiavimai

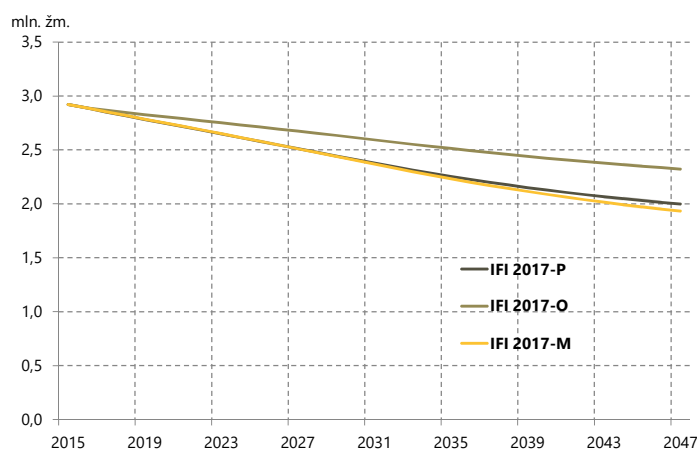
5. JAUTRUMO VERTINIMAS

Analizuojant ilgojo laikotarpio scenarijus svarbu žinoti, kaip pakis projektuojami rezultatai pasikeitus tam tikrai prielaidai. Lietuvoje dažnai ilgojo laikotarpio projekcijas bandoma paneigti sakant, kad demografijos projekcijų prielaidos yra pesimistinės ir grynoji migracija bus mažesnė. Teigiama, kad emigravusieji sugrįš ir problemų dėl VS tvarumo nebus. Toliau pateikta jautrumo analizė rodo, kad pastarieji teiginiai yra nepagrįsti, nes sumažėjus grynajai migracijai išaugs VS patiriamos sveikatos apsaugos, švietimo ir pensijų išlaidos, todėl VS finansų tvarumas nepagerės.

VS finansų tvarumo išvadų jautrumas ištirtas keičiant šias prielaidas: demografijos ir makroekonominių rodiklių bei VS struktūrinio balanso. Iš viso parengti ir pateikti aštuoni scenarijai.

Fiskalinė institucija pasirinko analizuoti tris demografinius scenarijus. Pirmasis scenarijus atitinka Eurostato 2017 m. vasario mėnesį paskelbtas projekcijas. Jis vadinamas pagrindiniu

17 pav. Gyventojų skaičiaus projekcijos pagal tris scenarijus



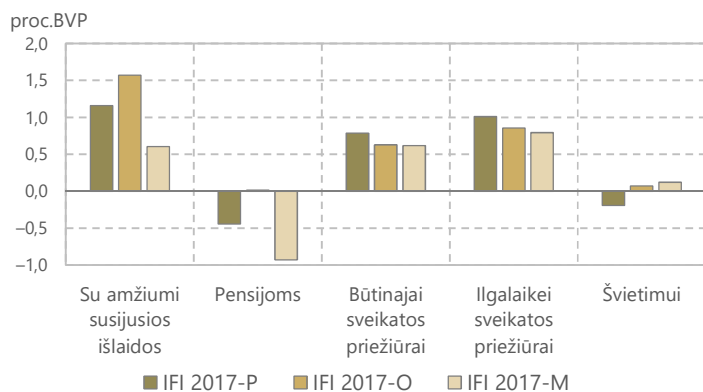
Šaltinis: fiskalinės institucijos skaičiavimai

(IFI 2017-P) scenarijumi. Antrasis scenarijus remiasi 50 proc. silpnesne neigiamos grynosios migracijos prielaida (IFI 2017-O). Trečiasis scenarijus remiasi perpus lėčiau augiančia tikėtina gyvenimo trukme negu pagal pagrindinį scenarijų (IFI 2017-M). Prognozuojama, kad pagal šiuos tris scenarijus 2047 m. Lietuvoje gyvens atitinkamai 1 994, 2 324 ir 1 933 tūkst. žmonių (17 pav.). Demografiniai scenarijai nusako pamatinius darbo rinkos ir kitus

makroekonominis rodiklius; jie detalizuoti 2 priede. Pagal makroekonominis rodiklius pagrindinis ir pesimistinis scenarijai skiriasi nedaug. Pagal IFI 2017-O scenarijų realiojo BVP projekcijos būtų vidutiniškai 0,5 proc. punkto didesnės nei pagal IFI 2017-P. Iš šio skaičiaus 0,4 proc. punkto atsirastų dėl mažiau neigiamo darbo veiksnio poveikio, o 0,1 proc. punkto – dėl papildomai į fizinį kapitalą pritraukiamų investicijų. Technologinės pažangos projekcija pagal visus tris scenarijus yra vienoda.

Pagal pagrindinį IFI 2017-P scenarijų su amžiumi susijusios išlaidos per 30 metų išaugs 1,2 proc. BVP, o pagal IFI 2017-O scenarijų – daugiausia 1,6 proc. BVP. Didžiausią poveikį tokiam augimui daro pensijos. Sukakus pensiniam amžiui, neemigravusiems asmenims bus mokamos pensijos, todėl pensijų išlaidų sumažėjimas neprojektuojamas kaip pagal IFI 2017-P ir IFI 2017-M scenarijus. Pagal pastarąjį scenarijų su amžiumi susijusios išlaidos per analizuojamą laikotarpį išaugs 0,6 proc. BVP (18 pav.).

18 pav. Su amžiumi susijusių išlaidų pokytis nuo 2017 iki 2047 m. pagal IFI 2017 scenarijus

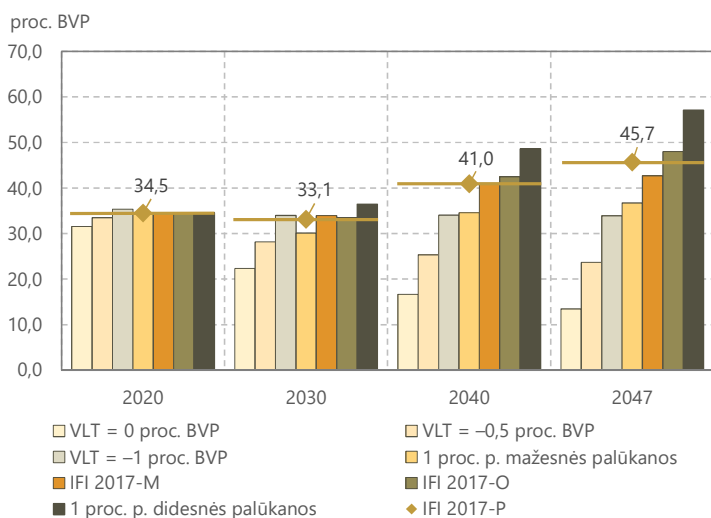


Šaltiniai: Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos ir fiskalinės institucijos skaičiavimai

Pagal IFI 2017-O scenarijų projektuojamas aukščiausias pajamų ir BVP santykio lygis. Palyginus su IFI 2017-P ir IFI 2017-M scenarijais, pajamų lygio skirtumas sudaro vidutiniškai 0,1–0,2 proc. BVP. Pajamų lygis pagal IFI 2017-M beveik nesiskiria nuo pajamų lygio pagal IFI 2017-P scenarijų, nes juose projektuojamas darbingo amžiaus žmonių skaičius labai mažai skiriasi.

Demografinės prielaidos nuosaikiai veikia VS skolos dinamiką. Pagal mažesnės tikėtinos gyvenimo trukmės IFI 2017-M scenarijų 2047 m. pabaigoje VS skola pasiektų 42,7 proc. BVP, arba 3 proc. BVP mažiau negu pagal pagrindinį scenarijų. Pagal optimistinį neigiamos grynosios migracijos

19 pav. Skolos dinamika pagal pagrindinį ir alternatyvius scenarijus, proc. BVP



Šaltinis: fiskalinės institucijos skaičiavimai

VS skolos pagrindinio scenarijaus projekcijos sudarytos laikantis prielaidos, kad bus kompensuojamos su visuomenės senėjimu susijusios išlaidos, todėl neatsižvelgta į išlaidų apribojimus, kylančius iš fiskalinės drausmės taisyklių. Siekiant išsiaiškinti, kaip VS struktūrinio balanso raida veiktų skolos dinamiką, buvo parengti trys scenarijai darant prielaidas, kad 2017–2047 m. VLT bus išlaikyti struktūrinį VS balansą esant –1 proc., –0,5 proc. ir 0 proc. BVP lygiams. Pagal šiuos scenarijus VS skola iki 2047 m. sumažėtų iki atitinkamai 33,9; 23,7 ir 13,4 proc. BVP. Tai yra gerokai mažesnės reikšmės nei pagrindinio scenarijaus reikšmė – 45,7 proc. BVP (19 pav.). Pažymėtina, kad, išlaikant tokius struktūrinius balansus ir nepadidinus santykinų pajamų, dalis būsimų įsipareigojimų, susijusių su visuomenės senėjimu, nebūtų finansuoti, todėl yra rizika, kad pajamų nelygybė išaugs dar labiau.

Palūkanos, mokamos už VS skolos valdymą, iš esmės parodo sniego gniūžtės poveikio apimtį. Pagal IFI 2017-P scenarijų palūkanos buvo nustatytos šiek tiek didesnės už nominaliojo BVP augimo tempą, tačiau 1,5 proc. punkto mažesnės, nei numato EK. Siekiant išsiaiškinti VS skolos raidos priklausomumą nuo VS skolos valdymo rizikos priedo, buvo įvertinti 1 proc. punktu didesnių ir 1 proc. punktu mažesnių nominaliųjų palūkanų normų scenarijai 2017–2047 metais. Pagal šiuos scenarijus VS skola iki 2047 m. sudarytų atitinkamai 57,1 proc. BVP ir 36,7 proc. BVP, arba 11,4 proc. BVP daugiau ir 9,0 proc. BVP mažiau nei pagal IFI 2017-P scenarijų. Pažymėtina, kad ilguoju laikotarpiu sniego gniūžtės efektas stiprėja (19 pav.).

IFI 2017-O scenarijų išlaikytinių skaičius ateityje taptų didesnis. Šio gyventojų amžiaus struktūros pokyčio neatsvertų 0,5 proc. punkto sparčiau augantis nominalusis BVP, todėl 2047 m. pabaigoje VS skola pasiektų 48 proc. BVP, arba 2,3 proc. BVP daugiau nei pagal IFI 2017-P scenarijų (19 pav.).

Fiskalinės drausmės taisyklių laikymasis mažins skolos lygį, tačiau nedidinant VS pajamų ir BVP santykio, išaugs rizika, kad pajamų nelygybė didės. Fiskalinės institucijos

6. VALDŽIOS SEKTORIAUS GRYNOJO TURTO VERTINIMAS

Analizuodama valstybės finansų valdymą EBPO²⁹ rekomenduoja kaip vieną iš mokumo įvertinimo rodiklių taikyti VS gryniosios vertės (angl. *net worth*) arba grynojo turto rodiklį.

Grynojo turto rodiklis, t. y. turtas atėmus įsipareigojimus, plačiai taikomas privačiame sektoriuje vertinant įmonės veiklos mokumą ir bankroto tikimybę. Viešajame sektoriuje grynojo turto rodiklis parodo, kiek turto liktų viešajam sektoriui padengus visus finansinius įsipareigojimus ir grąžinus finansavimo sumas. Grynojo turto rodiklis priklauso nuo turto, įsipareigojimų, deficito ar pertekliaus rodiklių pasikeitimų. Jeigu grynasis turtas auga, vadinasi, valstybės finansinė situacija yra gera, ir atvirkščiai. Grynasis turtas gali mažėti, jeigu einamaisiais metais išleidžiama daugiau nei gaunama pajamų (fiksuojamas deficitas), patiriamas reikšmingas turto vertės sumažėjimas arba įsipareigojimų padidėjimas.

Įprastas valstybės veiklos rodiklis, deficitas arba perteklius, yra metinis pajamų / išlaidų srauto rodiklis. Tačiau šis rodiklis neparodo visos valstybės finansų būklės ataskaitinio laikotarpio pabaigoje. Nemažiau svarbu, analizuojant valstybės veiklos rezultatus, kiekvieną ataskaitinį laikotarpį matyti bendrą vaizdą – kiek valstybė turi turto ir kiek prisiimta įsipareigojimų. Vertinant valstybės finansus tik pagal pinigų principu sudarytus pajamų / išlaidų biudžetus, gali susidaryti klaidingas vaizdas. Turimas biudžeto rodiklis paprastai neparodo, kokia yra dabartinė situacija su valstybės disponuojamu grynuoju turtu. Jei įsipareigojimai auga, be to, kasmet atsiranda vis naujų, į apskaitą neįtrauktų ir neparodytų neapibrėžtųjų įsipareigojimų, kuriems vykdyti nebuvo numatyta biudžeto lėšų, tai net ir esant biudžeto pertekliui valstybės grynasis turtas mažės.

EBPO rekomenduoja stebėti ir vertinti VS gryniosios vertės kaitos dinamiką. Valstybės turto ir įsipareigojimų vertėms reikšmingą įtaką daro vertės nustatymo metodai, o kai kuriuos turto ir įsipareigojimų komponentus, pavyzdžiui, kultūrinį paveldą, apskritai yra sudėtinga įvertinti. Todėl prasmingiau yra analizuoti turto, įsipareigojimų ir gryniosios vertės pokyčių dinamiką. Lietuvoje nėra statistinių duomenų apie valdžios sektoriaus turtą ir įsipareigojimus. Viešojo sektoriaus grynasis turtas pateikiamas nacionalinių finansinių ataskaitų rinkinyje (toliau – NFAR).

Atlikus 2012–2015 m. VS grynojo turto pokyčių analizę matoma aiški mažėjimo tendencija – grynasis turtas per ketverius metus sumažėjo nuo 32,3 mlrd. eurų iki 23,5 mlrd. eurų, arba 27 proc. Tam įtakos turėjo turto sumažėjimas 8 proc. ir įsipareigojimų padidėjimas 22 proc. per laikotarpį **(6 priedas 17 lentelė)**.

Skaičiuojant grynojo turto rodiklį svarbu atsižvelgti į neapibrėžtuosius įsipareigojimus, kurie gali daryti reikšmingą įtaką finansų tvarumui ilgalaikėje perspektyvoje. 2015 m. neapibrėžtieji įsipareigojimai (7 536,7 mln. eurų) sudarė apie 20 proc. BVP.

²⁹Long term fiscal sustainability analysis: Benchmarks for Independent Fiscal Institutions, April 2017, OECD (draft version).

8 lentelė. Neapibrėžtieji viešojo sektoriaus įsipareigojimai 2012–2015 m.

	2012	2013	2014	2015
Neapibrėžtieji įsipareigojimai, mln. eurų:	138,7	189,0	228,9	7 536,7
Valstybės suteiktos garantijos	57,5	72,8	88,4	84,0
Kompensacijos darbuotojams	0,1	60,5	62,7	3,6
Kompensacijos už valstybės išperkamą nekilnojamąjį turtą	–	39,8	38,9	31,8
Žalos atlyginimas	4,4	4,3	19,6	2,3
Kiti neapibrėžtieji įsipareigojimai, iš jų:	76,7	11,6	19,3	7 415,0
Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo darbų užbaigimo išlaidos	56,2	–	–	4 171,0
Įsipareigojimai Tarptautinėms institucijoms, organizacijoms:	–	–	–	3 221,0
Tarptautiniam rekonstrukcijos ir plėtros bankui	–	–	–	201,0
Daugiašalei investicijų garantijų agentūrai	–	–	–	1,5
Europos rekonstrukcijos ir plėtros bankui	–	–	–	23,8
Europos investicijų bankui	–	–	–	334,3
Šiaurės investicijų bankui	–	–	–	113,0
Europos Tarybos vystymo bankui	–	–	–	11,2
Europos stabilumo mechanizmui	–	–	–	2 536,2

Šaltiniai: 2012–2015 m. nacionalinių finansinių ataskaitų rinkiniai (aiškinamieji raštai), Europos audito rūmų 2016-09-20 specialioji ataskaita Nr. 22³⁰

Dalis šių įsipareigojimų yra patvirtinti teisės aktais, aiškiai įvardyti ir nustatyti (angl. *explicit*). Jie yra pateikiami NFAR aiškinamajame rašte. Tai valstybės suteiktos garantijos, įvairios kompensacijos, teismų sprendimai ir kiti neapibrėžtieji įsipareigojimai. Nuo 2012 iki 2014 m. neapibrėžtieji įsipareigojimai padidėjo beveik dvigubai dėl išaugusių valstybės suteiktų garantijų ir kompensacijų darbuotojams už neišmokėtus atlyginimus. 2015 m. neapibrėžtųjų įsipareigojimų suma, palyginti su 2014 m., išaugo daugiau nei 30 kartų dėl reikšmingai padidėjusių / papildomai atskleistų kitų neapibrėžtųjų įsipareigojimų. **(8 lentelė)**. Įsipareigojimai tarptautinėms institucijoms 2015-12-31 sudarė 3 221,0 mln. eurų, 79 proc. jų sudarė įsipareigojimai pagal Europos stabilumo mechanizmo steigimo sutartį **(8 lentelė)**.

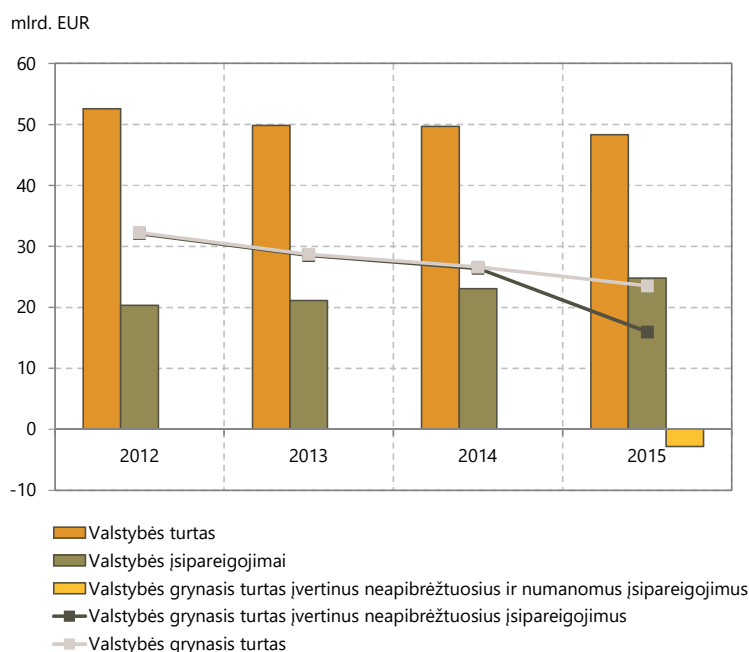
2015 m. neapibrėžtuosius įsipareigojimus reikšmingai didina išlaidos, reikalingos Ignalinos atominės elektrinės (toliau – IAE) eksploatavimo nutraukimo darbams užbaigti. Remiantis Europos audito rūmų (toliau – EAR) 2016 m. rugsėjo 20 d. paskelbtoje specialiojoje ataskaitoje³⁹ pateiktais skaičiavimais, Lietuvos IAE eksploatavimo nutraukimo išlaidos, įvertintos įtraukus panaudoto kuro galutinio šalinimo išlaidas, 2015-12-31 sudarė 4 171 mln. eurų³¹. EAR savo specialiojoje ataskaitoje pabrėžė, kad su būsimomis išlaidomis susiję įsipareigojimai nėra tinkamai įtraukiami į apskaitą. Lietuvoje branduolinių reaktorių eksploatavimo nutraukimo išlaidos nepripažįstamos kaip atidėjiniai ir parodomi tik smulkūs neapibrėžtieji įsipareigojimai. Su kuro galutinio šalinimo išlaidomis susiję įsipareigojimai nei pripažinti atidėjiniais, nei parodyti kaip neapibrėžtieji įsipareigojimai.

³⁰Specialioji ataskaita Nr. 22: „Nuo 2011 m. Lietuvoje, Bulgarijoje ir Slovakijoje, įgyvendinant ES branduolinių reaktorių eksploatavimo nutraukimo pagalbos programas, padaryta tam tikros pažangos, tačiau dar laukia itin svarbūs neišspręsti uždaviniai“; Europos audito rūmai, 2016-09-20. Prieiga per internetą: <http://www.eca.europa.eu/Lt/Pages/DocItem.aspx?did=37685>.

³¹Visos išlaidos sudaro 5 986 mln. eurų. Eliminavus nacionalinį finansavimą ir ES finansavimą, finansavimo trūkumas 2015-12-31 yra 4 171 mln. eurų.

Įvertinus turimą informaciją apie neapibrėžtuosius įsipareigojimus viešojo sektoriaus grynoji vertė per 2012–2015 m. sumažėja perpus nuo 32 mlrd. eurų iki 16 mlrd. eurų. 2015 m. grynojo turto vertė sudarė 42,7 proc. BVP.

20 pav. Viešojo sektoriaus 2012–2015 m. grynojo turto rodiklio kaita



Šaltiniai: 2012–2015 m. nacionalinių finansinių ataskaitų rinkiniai (aiškinamieji raštai), Europos audito rūmų 2016-09-20 specialioji ataskaita Nr. 22, fiskalinės institucijos skaičiavimai

Slovakija, Suomija, Jungtinės Amerikos Valstijos, vertindamos grynojo turto rodiklį, apskaičiuoja ir numanomų (angl. *implicit*) įsipareigojimų, tokių kaip būsimi įsipareigojimai pensininkams, įtaką grynajam turtui. Fiskalinės institucijos vertinimu, 2015 m. valstybės grynoji vertė, atsižvelgus ir į numanomus įsipareigojimus būtų neigiama ir sudarytų 3 mlrd. eurų arba 8 proc. BVP (20 pav.).

Tokie skaičiai kelia susirūpinimą ir tik dar kartą parodo, kaip svarbu valdant finansus ir priimant sprendimus naudoti visą turimą informaciją ir laiku atskleisti visus įsipareigojimus.

Valstybės turto valdytojams atsižvelgus į Valstybės kontrolės sistemingai teiktas pastabas dėl nacionalinių finansinių ataskaitų rinkinių duomenų teisingumo – tinkamai įvertinus, apskaičiavus ir inventorizavus visą valstybei priklausančią turtą – grynojo turto vertė gali reikšmingai pasikeisti. Valstybės kontrolė, teikdama Seimui audito išvadas dėl rinkiniuose esančių duomenų patikimumo ir teisingumo, negalėjo patvirtinti dalies viešojo sektoriaus turto, įsipareigojimų ir atitinkamai grynojo turto vertės teisingumo. Daugiausia pastabų yra pateikta dėl neteisingo viešojo sektoriaus turto (žemės, kelių, biologinio turto, kultūrinių, meno vertybių) įvertinimo, taip pat dėl netinkamo įsipareigojimų apskaičiavimo ir pateikimo. Pavyzdžiui, teikiant audito išvadą Seimui dėl 2015 m. NFAR Valstybės kontrolė negalėjo patvirtinti 16 mlrd. eurų viešojo sektoriaus turto ir 1,6 mlrd. eurų įsipareigojimų teisingumo ir pažymėjo, kad rinkinio duomenys nėra teisingi, nes:

- nepateikta visa informacija apie valstybinės žemės (miškų, medynų, kelių) ir savivaldybių infrastruktūros statinių vertę, pavyzdžiui, neužregistruota virš 300 tūkst. ha laisvos žemės fondo; 70 proc. savivaldybių neatliko vietinės reikšmės kelių ir gatvių techninės inventorizacijos ir teisinės registracijos, todėl jų vertė yra netiksli;
- didelė dalis – beveik 3 mln. vnt. – muziejinių vertybių apskaitoje užregistruota ne tikraja, o simboline vieno euro verte.

7. VALDŽIOS SEKTORIAUS FINANSŲ TVARUMO RODIKLIŲ VERTINIMAS

Kadangi rizikos rodikliai S1 ir S2 naudojami priimant sprendimus, aktualu juos apskaičiuoti pagal fiskalinės institucijos 2017 m. scenarijus, pateikti išvadas, kas lemia jų įverčius, ir palyginti su 2016 m. analogiškais skaičiavimais. Rizikos rodiklių apibrėžtis, interpretacija, teisinis pagrindas ir EK skaičiuojamų rizikos rodiklių analizė plačiau aprašyti **7 priede**.

EK rizikos rodiklį S1 skaičiuoja tik vienai tikslinei skolos reikšmei, lygiai 60 proc. BVP. Lietuvos stabilumo 2017 metų programos 1 skyriaus 4.5 punkte³² nurodyta, kad 2017–2020 m. siekiama „sumažinti valdžios sektoriaus skolos lygį iki mažesnio nei 40 proc. BVP“. Vidutiniu laikotarpiu toks tikslas nėra ambicingas, todėl tikslinga apskaičiuoti reikalingą SPB pokytį (rodiklį S1), jeigu būtų siekiama 20 proc. BVP dydžio skolos 2031 metais. Taip pat, kaip ir VS finansų tvarumo 2016 m. ataskaitoje, pateikiamas rizikos rodiklio S1 įvertinimas, jeigu iki 2031 m. būtų siekiama 40 proc. BVP ir 60 proc. BVP skolos lygio. Šis skaičiavimas pakartotas pagal visus tris IFI 2017 scenarijus.

Mokesčių didinimo rizikos rodiklis priklauso nuo skolos tikslo pasirinkimo: kuo ambicingesnis tikslas, tuo didesnė rizika. Pagal visus tris IFI 2017 scenarijus 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 amžiumi susijusias išlaidas, sudarančias 0,6–0,7 proc. BVP. Todėl mokesčių didinimo rizika yra maža (**9 lentelė**). Palyginti su IFI 2016 scenarijumi, S1 rodiklio reikšmė sumažėja 0,7–1,0 proc. BVP. Šiam rezultatui teigiamą įtaką daro geresnė pradinė biudžeto padėtis, o neigiamą įtaką – prielaida, kad su amžiumi susijusios pajamos mažės 0,4 proc. BVP. Pasirinkus 40 proc. BVP skolos tikslą 2031 m., mokesčių didinimo rizika tampa vidutinė. Siekiant grįžti prie iki krizės turėto 20 proc. BVP skolos lygio, mokesčių didinimo rizika pagal IFI 2017-M scenarijų yra didelė, o pagal kitus du scenarijus – gana arti (2,5) didelės rizikos ribos.

9 lentelė. Vidutinio laikotarpio fiskalinio tvarumo rizikos rodiklis S1, proc. BVP

Rodiklis	IFI 2016			IFI 2017-P			IFI 2017-O			IFI 2017-M		
	20	40	60	20	40	60	20	40	60	20	40	60
Skolos tikslinė reikšmė	20	40	60	20	40	60	20	40	60	20	40	60
S1 rodiklis (iš viso), iš jo:	2,7	0,8	-1,1	2,5	0,3	-1,9	2,4	0,1	-2,1	2,6	0,4	-1,8
pradinė biudžeto padėtis	0,2	0,2	0,2	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4	-0,2	-0,2	-0,2
balanso postūmio atidėjimo sąnaudos	0,5	0,1	-0,2	0,5	0,1	-0,3	0,4	0,0	-0,4	0,5	0,1	-0,3
skolos tikslinė reikšmė	1,3	-0,3	-1,9	1,3	-0,5	-2,3	1,3	-0,5	-2,3	1,3	-0,5	-2,3
su amžiumi susijusios išlaidos	0,8	0,8	0,8	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
su amžiumi susijusios pajamos	0,0	0,0	0,0	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Laipsniška korekcija	0,5	0,2	-0,2	0,5	0,1	-0,4	0,5	0,0	-0,4	0,5	0,1	-0,4

Pastabos: SPB korekcija laipsniškai vyksta 2021–2025 m., tikslinė reikšmė pasiekama 2031 m.

Šaltinis: fiskalinės institucijos skaičiavimai

Ilguoju laikotarpiu Lietuvos VS finansų tvarumo rizika yra maža dėl reikšmingai sumažėjusios su amžiumi susijusių išlaidų dalies. Rizikos rodiklis S2, įvertintas pagal IFI 2017 scenarijus, rodo, kad ilgalaikėje perspektyvoje bendras SPB postūmis turėtų svyruoti nuo 1,4 proc. BVP iki

³²Lietuvos stabilumo 2017 metų programa, kuriai pritarta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2017-04-26 nutarimu Nr. 315, 2 p.

1,7 proc. BVP (**10 lentelė**). Šio rodiklio rizikos kategorijos pokytį iš vidutinės (2,5 proc. BVP) pagal IFI 2016 scenarijų į mažą (1,6 proc. BVP) pagal IFI 2017-P scenarijų lemia dėl įgyvendinamos pensijų reformos sumažėjusios su amžiumi susijusios išlaidų projekcijos, geresnė pradinė biudžeto padėtis, tačiau neigiamą įtaką daro prielaida, kad su amžiumi susijusios pajamos ilgalaikėje perspektyvoje mažės 0,5 proc. BVP.

10 lentelė. Ilgojo laikotarpio VS finansų tvarumo rizikos rodiklis S2, proc. BVP

Rodiklis	IFI 2016	IFI 2017-P	IFI 2017-O	IFI 2017-M
S2 rodiklis, iš jo:	2,5	1,6	1,7	1,4
pradinė biudžeto padėtis	0,3	-0,2	-0,4	-0,1
su amžiumi susijusios išlaidos, iš jų:	2,2	1,2	1,5	1,1
pensijų	1,2	-0,4	-0,1	-0,6
sveikatos apsaugos	0,3	0,4	0,3	0,4
ilgalaikės sveikatos priežiūros	0,5	0,5	0,5	0,4
švietimo	0,3	0,6	0,7	0,9
su amžiumi susijusios pajamos	0,0	0,5	0,5	0,5

Šaltinis: fiskalinės institucijos skaičiavimai

LITERATŪROS SĄRAŠAS

1. Borsi, M., Metiu, N., (2015) The evolution of economic convergence in the European Union, *Empirical Economics* 48(2), 657–681.
2. Eduardo, L., (2010) *Fiscal (and External) Sustainability*. (unpublished). World Bank, Washington.
3. 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
4. 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
5. Eurostat, kas treji metai skelbiamos tikėtinos Europos valstybių gyventojų skaičiaus ir gyventojų amžiaus struktūros projekcijos Europop2015:
 - http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/People_in_the_EU_%E2%80%93_population_projections
6. Escolano, J., (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>
7. Jasilionis, D., Stankūnienė, V., Maslauskaitė, A., Stumbrys, D., (2015) Lietuvos demografinių procesų diferenciacija. Lietuvos socialinių tyrimų centras, Vilnius.
 - http://demdiff.lt/wp-content/uploads/2015/10/maketas_leidyklai_pataisytas.pdf
8. Lietuvos Respublikos finansų ministerija 2017: *Ekonominės raidos scenarijus 2017–2020 metais*. (2017 m. kovo 20 d.):
 - <https://finmin.lrv.lt/lt/aktualus-valstybes-finansu-duomenys/ekonomines-raidos-scenarijus>
9. Lietuvos Respublikos finansų ministerija 2017: *Lietuvos Stabilumo 2017 metų programa*:
 - https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/Stabilumo_programa_2017.pdf
10. Public Governance & Territorial Development Directorate (2015 m. vasario 18 d.): *Recommendation of the Council On Budgetary Governance*. OECD:
 - <https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>
11. Schick, A. (2005) *Sustainable Budget Policy Concepts and Approaches*. OECD:
 - <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43481125.pdf>
12. Trevor, S., (2017 m. balandis): *Long Term Fiscal Sustainability Analysis: Benchmarks for Independent Fiscal Institutions* (draft version). OECD

PRIEDAI

Valdžios sektoriaus finansų
tvarumo ataskaitos
1 priedas

Valdžios sektoriaus finansų tvarumo vertinimo aspektai ir pagrindimas

Valdžios sektoriaus finansų tvarumą vertinti rekomenduoja tarptautinės institucijos ir organizacijos. Anot TVF, Pasaulio banko ir 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 atsilieps būsimoms kartoms. EBPO parengė biudžetinės valdysenos principus, pagal kuriuos rekomenduojama identifikuoti, įvertinti ir apdairiai valdyti ilgalaikį VS finansų tvarumą ir kitus fiskalinių rizikų veiksnius, reguliariai rengti ir skelbti ilgalaikio tvarumo ataskaitas³³.

Šiuo metu Lietuvos Vyriausybės kasmet rengiamoje stabilumo programoje pateikiamos ilgalaikės VS finansų perspektyvos, tačiau VS ilgalaikio finansų tvarumo ataskaita nerengiama³⁴. Lietuvos teisės aktai nustato VS finansų tvarumo apibrėžtį FDĮ³⁵.

EBPO³⁶ VS finansų tvarumą rekomenduoja vertinti analizuojant mokumo, augimo, stabilumo ir teisingumo 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 aspektai³⁷

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

Augimas – vyriausybės gebėjimas apdairiai valdyti savo finansus, siekiant užtikrinti ekonomikos augimą ateityje.

Stabilumas – vyriausybės gebėjimas laikytis prisiimtų įsipareigojimų su esama mokesčių našta.

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

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

³³Recommendation of the Council on Budgetary Governance, 2015-02-18 Public Governance & Territorial Development Directorate, OECD.

³⁴Lietuvos teisės aktuose nenumatyta rengti tokio pobūdžio ataskaitos.

³⁵Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas, 2007-11-08 Nr. X-1316, 2 str. 1 d.

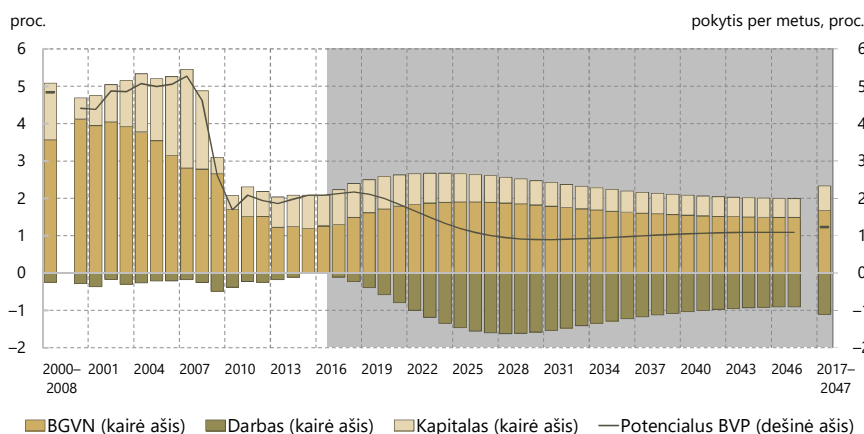
³⁶Long Term Fiscal Sustainability Analysis: Benchmarks for Independent Fiscal Institutions, April, 2017, OECD (draft version).

³⁷Schick, A. 2005. Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches.

Potencialaus BVP ir jo kaitos veiksnių vertinimas

Pagal fiskalinės institucijos prielaidas technologijos lygio (BGVN) metinio augimo tempas lėtai artės prie 1,1 procento. Pagal Solow-Swan augimo modelį projektuojama BGVN rodiklio raida gali būti grindžiama ES valstybių narių realiosios konvergencijos prielaida³⁸. Fiskalinė institucija kaip konvergencijos tikslą pasirenka ambicingesnę ES-15 šalių senbuvių realaus BVP, tenkančio vienam gyventojui, augimo vidurkį. Šios šalių grupės ilgesnio laikotarpio konvergencija yra statistiškai nepaneigta hipotezė³⁹. Atsižvelgiant į ES-15 vidurkį, Lietuvos konvergencijos BGVN metinio augimo tikslas – 1,1 proc., tai yra 0,1 proc. punkto didesnis, nei EK nustatė ES-28 šalims. Fiskalinė institucija konvergencijos procesą apibrėžia vadinamąja S formos kreive⁴⁰. Ši kreivė gana tiksliai atspindi

21 pav. Potencialaus BVP metinio augimo tempas ir jo kaitos veiksniai



Šaltiniai: Eurostatas, fiskalinės institucijos skaičiavimai

struktūrinių reformų ir rinkos liberalizavimo nulemtą 2000–2008 m. spartaus vijimosi tarpsnį, per kurį vidutiniškai 3,6 proc. potencialaus BVP augimo buvo susiję su BGVN augimu ir apie 1,5 proc. – su investicijomis į fizinį kapitalą, ir tolesnės lėtesnės konvergencijos laikotarpį, kurį papildomai varžo projektuojama

demografinė duobė (**21 pav.**). Pagal fiskalinės institucijos atliktus pagrindinio scenarijaus skaičiavimus⁴¹, 2015 m. likusio 30,8 proc. realaus BVP, tenkančio vienam gyventojui, ir pakoreguoto pagal perkamosios galios paritetą (toliau – PGP) atotrūkis nuo ES-15 vidurkio kas 18 metų turėtų mažėti per pusę. **11 lentelėje** nurodytos BGVN reikšmės yra cikliška pakoreguotos išplėstiniu Hodrick-Prescott (toliau – HP) filtru, pašalinant 10 metų trukmės verslo ciklą ir papildomai atsižvelgus į efektyvų gamybos veiksnių naudojimą⁴². Iš **21 paveiksl**o matyti, kad po 2009 m. nuosmukio vis dar tebesitęsianti vangesnė technologinė pažanga apie 2025 m. grįžta į konvergencijos trajektoriją. Palyginti su spartaus vijimosi laikotarpiu, projektuojamas vidutinis 2017–2047 m. BGVN augimo tempas yra 1,9 proc. punkto lėtesnis. Pagal IFI 2017-P scenarijų BGVN projekcijos 2016–2036 m. yra

³⁸Pagal Solow-Swan modelį ilgalaikis darbo našumo pokytis apibūdinamas BGVN pokyčiais. Taip pat daroma prielaida, kad užimtųjų dalis populiacijoje yra pastovi, todėl darbo našumas ir realus BVP tenkantis vienam gyventojui augs tuo pačiu tempu. Fiskalinės institucijos 2017–2047 m. projekcijose užimtųjų dalis populiacijoje nuosaikiai mažėja, vidutiniškai 0,1 proc. p. per metus, todėl BGVN augimo tempas vidutiniškai 0,1 proc. p. spartesnis nei realios konvergencijos augimo trajektorija.

³⁹Borsi M.; Metiu N. The evolution of economic convergence in the European Union, *Empirical Economics* 48(2), 2015: 657–681.

⁴⁰S formos kreivė matematiškai nusakoma aprėžta realiųjų tolydžiai diferencijuojama monotone (sigmoidine) funkcija. Tokių funkcijų pavyzdžiai gali būti logistinė kreivė, fiskalinės institucijos modelyje taikoma Gompertzo kreivė, normalaus dėsnio pasiskirstymo funkcija.

⁴¹Atmetus 2009 m. nuosmukio sąlygotą faktinio BGVN rodiklio išskirtį.

⁴²Nors priemonė remiasi struktūrine Cobb-Douglas gamybos funkcijos prieiga, struktūrinės gamybos veiksnių korekcijos atliekamos taikant išplėstinius HP filtrus.

vidutiniškai 0,2 proc. mažesnės nei pagal IFI 2016 scenarijų. Tokį sumažėjimą lemia, tai kad, Finansų ministerija 2017 m. pavasario ERS scenarijuje reikšmingai sumažimo vidutinio laikotarpio BVP ir jo komponentų augimo tempą. Dėl šios priežasties sumažinama kitų veiksmų – kapitalo ir darbo – įtaka.

Esminis darbo veiksnys yra darbingo 15–64 metų amžiaus grupės gyventojai, jų skaičiaus projekcijos prielaidos detalizuotos **3.2 poskyryje**. Ilgalaikėje perspektyvoje reikšmingas išlieka tik darbingo amžiaus gyventojų skaičiaus veiksnys dėl šių daromų prielaidų:

- vieno užimtojo vidutiniškai dirbtas valandų skaičius yra lygus paskutinei faktinei reikšmei;
- pagal pagrindinį scenarijų darbingo amžiaus gyventojų grupės aktyvumo lygis kils iki 79,9 proc. reikšmės 2023 m., o nuo tos reikšmės mažės iki 76,3 proc. 2047 m.;
- darbo užmokesčio augimo neskatinantis nedarbo lygis (angl. NAWRU) lėtai artės prie 7,5 proc. EK ilgalaikės tikslinės reikšmės. 2020 m. likęs NAWRU 2,4 proc. punkto atotrūkis nuo tikslinės reikšmės kas 26 metus sumažės per pusę.

11 lentelėje pateiktos IFI 2017-P scenarijaus potencialaus BVP su užimtumu susijusios HP filtru cikliška pakoreguotos dedamosios⁴³. Neigiami praeities gimstamumo ir grynosios migracijos demografiniai padariniai ims ryškėti jau greitai ir darbo veiksmo didžiausia neigiama įtaka bus pasiekta apie 2028 metus (**21 pav.**). Palyginti su IFI 2016 scenarijumi, bendra IFI 2017-P scenarijaus darbo veiksmo įtaka potencialiam BVP yra 0,2 proc. mažesnė.

Ekonomikos augimo modelis lemia, kad, Lietuvos ekonomikai judant subalansuoto augimo trajektorija, kapitalo ir potencialaus BVP santykis liks pastovus. Remdamasi modeliavimo praktika, fiskalinė institucija apibrėžia kapitalo fondą kaip grynuosius ilgalaikio turto likučius metų pabaigoje, nors pažymi, kad konceptualiai kapitalo fondas turėtų būti matuojamas kapitalo paslaugomis⁴⁴. Taria, kad ilguoju laikotarpiu kapitalo fondas bus naudojamas 78,1 proc. pajėgumu ir vidutiniškai nusidėvės 5,4 proc. per metus. Tuomet metinis panaudoto kapitalo fondo ir BVP santykis nuo 1,9 reikšmės 2016 m. artės prie 2,2 reikšmės 2047 m. ir toliau išliks pastovus. Skirtingai nuo kitų kaitos veiksmų, kapitalo fondas nėra papildomai cikliška koreguojamas, todėl potencialus BVP matuojamas viso turimo kapitalo fondo atžvilgiu. Palyginti su IFI 2016 scenarijumi, IFI 2017-P scenarijaus kapitalo veiksmo poveikis yra 0,2 proc. punkto mažesnis.

Bendrai trys veiksniai (BGVN, darbas ir kapitalas) lemia, kad pagal IFI 2017-P scenarijų 2016–2036 m. potencialus BVP yra vidutiniškai 0,6 proc. punkto mažesnis nei pagal IFI 2016 scenarijų.

⁴³Su darbo dalimi susiję 21 paveiksle pateikti kaitos veiksniai skaičiuojami kaip metiniai natūrinio logaritmo skirtumai, padauginti iš 64 proc. prielaidos dėl darbo veiksmo pridėtinės vertės dalies, o kapitalui analogiški skirtumai – padauginti atitinkamai iš 36 proc. prielaidos. 3 lentelėje pateikti kaitos veiksmų augimo tempai perskaičiuoti į paprastus metinius augimo tempus, todėl jų suma nebūtinai sutampa su realaus BVP augimo tempu dėl papildomų teigiamų arba neigiamų sąveikos narių.

⁴⁴Pagal EBPO apibrėžtį kapitalo paslaugos atitinka gamybos procese faktiškai naudojamo produktyvaus kapitalo paslaugų srauto dabartinę vertę. Kapitalo paslaugos atitinka fizinio kapitalo faktiškai atlikto darbo kiekį, kitaip nei gryniesi ilgalaikio turto likučiai, kurie parodo likutinę fizinio kapitalo rinkos vertę.

11 lentelė. Makroekonominės ir demografinės projekcijos pagal alternatyvius scenarijus

Rodiklis	2016	Vidutinis laikotarpis				Ilgasis laikotarpis				
		2017	2018	2019	2020	2025	2030	2035	2040	2047
Pagrindinis scenarijus IFI 2017-P										
Realus BVP	2,3	2,7	2,6	2,5	2,4	0,8	0,9	1,0	1,1	1,1
Potencialus BVP, iš jo	2,1	2,2	2,2	2,1	2,0	1,2	0,9	1,0	1,1	1,1
1. Užimtumo dalis	0,0	-0,1	-0,2	-0,4	-0,6	-1,5	-1,6	-1,3	-1,0	-0,9
2. BGVN dalis	1,3	1,3	1,5	1,6	1,7	1,9	1,8	1,7	1,6	1,5
3. Kapitalo dalis	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,7	0,6	0,5	0,5
Vidutinė metinė SVKI infliacija	0,7	3,4	2,7	2,5	2,5	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
BVP defliatorius	1,2	2,3	1,8	1,7	1,6	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Aktyvumo lygis (15–64), proc.	75,5	76,4	77,4	78,2	78,8	79,9	79,0	78,1	77,3	76,3
Nedarbo lygis (15–64), proc.	7,9	7,0	6,4	5,9	5,4	9,5	9,2	9,0	8,7	8,5
Vidutinis mėnesinis bruto darbo užmokestis	7,9	6,7	6,1	6,2	6,3	5,9	5,4	5,0	4,7	4,5
Vidutinė nominalioji palūkanų norma ⁴⁵ , proc.	3,8	4,2	3,8	3,7	3,2	2,8	3,5	3,5	3,5	3,5
Gyventojai (tūkst.), iš jų amžiaus grupės dalis, proc.	2 889	2 850	2 817	2 783	2 750	2 581	2 411	2 254	2 129	1 998
0–14 m.	14,7	14,8	15,0	15,2	15,3	15,9	15,4	13,9	12,7	13,2
15–64 m.	66,3	65,9	65,4	64,9	64,4	61,1	58,1	56,7	55,7	54,5
vyresni kaip 65 m.	19,0	19,3	19,6	19,9	20,3	23,1	26,6	29,5	31,7	32,3
Grynoji migracija (tūkst.)	-28,2	-24,0	-24,1	-23,9	-23,8	-20,9	-17,0	-9,8	-6,3	-1,1
Optimistiškesnės grynosios migracijos scenarijus IFI 2017-O										
Realus BVP	2,3	2,7	2,6	2,5	2,4	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6
Potencialus BVP, iš jo	2,1	2,2	2,3	2,3	2,2	1,7	1,5	1,5	1,6	1,6
1. Užimtumo dalis	0,0	-0,1	-0,2	-0,3	-0,4	-1,0	-1,1	-0,8	-0,6	-0,5
2. BGVN dalis	1,3	1,3	1,5	1,6	1,7	1,9	1,8	1,7	1,6	1,5
3. Kapitalo dalis	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7
Aktyvumo lygis (15–64), proc.	75,2	76,0	76,8	77,4	78,0	78,7	78,1	77,4	76,9	76,2
Gyventojai (tūkst.), iš jų amžiaus grupės dalis, proc.	2 889	2 867	2 846	2 828	2 809	2 714	2 615	2 513	2 424	2 324
0–14 m.	14,7	14,8	15,0	15,2	15,4	16,1	16,0	15,0	13,8	13,7
15–64 m.	66,3	66,0	65,5	65,1	64,6	61,5	58,8	57,6	57,0	56,5
vyresni kaip 65 m.	19,0	19,2	19,5	19,7	20,0	22,4	25,2	27,4	29,2	29,8
Grynoji migracija (tūkst.)	-14,1	-12,0	-12,1	-12,0	-11,9	-10,5	-8,5	-4,9	-3,1	-0,5
Mažesnės tikėtinos gyvenimo trukmės scenarijus IFI 2017-M										
Realus BVP	2,3	2,7	2,6	2,5	2,4	0,8	0,9	0,9	1,0	1,1
Potencialus BVP, iš jo	2,1	2,2	2,2	2,1	2,0	1,2	0,9	0,9	1,0	1,1
1. Užimtumo dalis	0,0	-0,1	-0,2	-0,4	-0,6	-1,5	-1,6	-1,3	-1,0	-0,9
2. BGVN dalis	1,3	1,3	1,5	1,6	1,7	1,9	1,8	1,7	1,6	1,5
3. Kapitalo dalis	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,8	0,6	0,6	0,5	0,5
Aktyvumo lygis (15–64), proc.	75,4	76,4	77,3	78,1	78,8	79,8	79,0	78,1	77,3	76,3
Gyventojai (tūkst.), iš jų amžiaus grupės dalis, proc.	2 889	2 854	2 820	2 787	2 753	2 582	2 405	2 233	2 089	1 933
0–14 m.	14,7	14,8	15,0	15,2	15,4	16,1	15,8	14,4	13,0	13,3
15–64 m.	66,3	65,9	65,3	64,9	64,3	61,0	58,0	56,8	56,3	55,9
vyresni kaip 65 m.	19,0	19,3	19,6	19,9	20,3	22,9	26,2	28,8	30,7	30,8

Šaltiniai: Lietuvos statistikos departamentas, Finansų ministerija, fiskalinės institucijos skaičiavimai

⁴⁵Vidutinė metinė palūkanų norma, mokama už VS skolos valdymą.

Valdžios sektoriaus finansų
tvarumo ataskaitos
3 priedas

Su visuomenės senėjimu susijusių išlaidų projekcijų palyginimas

12 lentelė. Išlaidų pensijoms scenarijų palyginimas, proc. BVP

Scenarijus	2016	Vidutinis laikotarpis				Ilgasis laikotarpis				
		2017	2018	2019	2020	2025	2030	2035	2040	2047
IFI 2016	6,8	6,7	6,7	6,6	6,6	6,9	7,5	7,9	–	–
IFI 2017-P	6,8	6,8	7,0	7,1	7,2	7,2	7,1	6,8	6,7	6,4
SP 2017	6,8	6,9	7,0	6,9	6,8	6,1	6,2	6,2	6,1	5,9

Šaltiniai: Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Lietuvos stabilumo 2017 m. programa

13 lentelė. Būtiniosios sveikatos priežiūros išlaidų projekcijų palyginimas, proc. BVP

Scenarijus	2016	Vidutinis laikotarpis				Ilgasis laikotarpis				
		2017	2018	2019	2020	2025	2030	2035	2040	2047
IFI 2016	4,7	4,7	4,7	4,7	4,8	4,9	5,0	5,1	–	–
IFI 2017-P	4,9	4,9	4,9	5,0	5,0	5,1	5,2	5,4	5,5	5,6
SP 2017	4,6	4,6	4,5	4,4	4,4	4,2	4,3	4,4	4,4	4,4

Šaltiniai: fiskalinės institucijos skaičiavimai, Lietuvos stabilumo 2017 m. programa

14 lentelė. Ilgalaikės sveikatos priežiūros išlaidų projekcijų palyginimas, proc. BVP

Scenarijus	2016	Vidutinis laikotarpis				Ilgasis laikotarpis				
		2017	2018	2019	2020	2025	2030	2035	2040	2047
IFI 2016	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,2	1,4	1,5	–	–
IFI 2017-P	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,1	1,3	1,4	1,6	1,9
SP 2017	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,2	1,3	1,4	1,5

Šaltiniai: fiskalinės institucijos skaičiavimai, Lietuvos stabilumo 2017 m. programa

15 lentelė. Švietimo išlaidų projekcijų palyginimas, proc. BVP

Scenarijus	2016	Vidutinis laikotarpis				Ilgasis laikotarpis				
		2017	2018	2019	2020	2025	2030	2035	2040	2045
IFI 2016	4,3	4,2	4,1	4,0	4,0	4,0	4,2	4,3	–	–
IFI 2017-P	4,4	4,3	4,2	4,1	4,0	4,2	4,6	4,7	4,5	4,3
SP 2017	4,6	4,4	4,3	4,2	4,0	3,9	3,9	3,9	3,9	3,9

Šaltiniai: fiskalinės institucijos skaičiavimai, Lietuvos stabilumo 2017 m. programa

Sveikatos apsaugos išlaidų projekcijų schema

22 pav. Sveikatos apsaugos išlaidų projekcijų schema



Šaltinis: fiskalinė institucija

Valdžios sektoriaus finansų
tvarumo ataskaitos
5 priedas

Tarptautinis standartizuotas švietimo klasifikatorius ISCED 2011

16 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

Valdžios sektoriaus finansų
tvarumo ataskaitos
6 priedas

Viešojo sektoriaus turto, įsipareigojimų ir grynojo turto pokyčiai

17 lentelė. Viešojo sektoriaus turto, įsipareigojimų ir grynojo turto pokyčiai, 2012–2015 m.

Rodiklis	2012	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2012- 2015
	mlrd. EUR				pokytis, proc.			
Viešojo sektoriaus turtas	52,6	49,8	49,7	48,3	-5,3	-0,3	-2,7	-8,1
<i>-Ilgalaikis turtas</i>	48,0	45,7	44,2	42,1	-4,7	-3,4	-4,7	-12,2
<i>Ilgalaikis materialusis turtas</i>	19,8	33,7	34,1	28,8	70,7	1,0	-15,4	45,7
<i>Žemė</i>	11,5	25,0	24,8	18,9	118,0	-0,9	-23,5	65,3
<i>Kilnojamosios kultūros vertybės</i>	0,07	0,10	0,13	0,16	38,0	25,1	28,2	121,4
<i>Ilgalaikis finansinis turtas</i>	9,7	9,9	9,4	10,5	2,9	-5,1	11,7	9,0
<i>Mineraliniai ištekliai ir kitas ilgalaikis turtas</i>	18,5	1,9	0,6	2,6	-89,5	-71,4	375,7	-85,8
<i>-Trumpalaikis turtas</i>	4,6	4,1	5,5	6,2	-11,3	34,6	12,8	34,7
Viešojo sektoriaus įsipareigojimai ir finansavimas	20,4	21,1	23,1	24,8	3,6	9,3	7,7	21,9
Viešojo sektoriaus neapibrėžtieji įsipareigojimai	0,14	0,19	0,23	7,54	36,2	21,1	3193,6	5333,3
Viešojo sektoriaus grynasis turtas	32,3	28,7	26,6	23,5	-11,0	-7,2	-11,7	-27,1
Viešojo sektoriaus grynasis turtas įvertinus neapibrėžtuosius įsipareigojimus	32,1	28,5	26,4	16,0	-11,2	-7,4	-39,5	-50,3

Šaltiniai: Nacionalinių finansinių ataskaitų rinkiniai, 2012–2015 m., fiskalinės institucijos skaičiavimai

Valdžios sektoriaus finansų tvarumo rodikliai S1 ir S2

VS finansų tvarumo rodiklių svarba ir teisinis pagrindas

VS finansų tvarumas vertinamas pagal VS finansų tvarumo rodiklius (toliau – rizikos rodiklis) S1 ir S2. EK apibrėžia⁴⁶ 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 2031 metų būtų pasiektas 60 proc. BVP skolos lygis. S2 apibrėžiamas begalinėje perspektyvoje ir parodo, koks turi būti SPB⁴⁷ postūmis, kad skolos ir BVP santykis begalinėje perspektyvoje būtų stabilus. Abu rizikos rodikliai įtraukia papildomas su amžiumi susijusias pajamas ir išlaidas.

Biudžeto sandaros įstatyme⁴⁸ rizikos rodiklis S1 vadinamas mokesčių didinimo rizikos rodikliu⁴⁹. Vidutinio laikotarpio VS finansų tvarumo ir mokesčių didinimo rizikos rodiklio terminai laikytini sinonimais.

Biudžeto sandaros įstatymo 19 straipsnio 1 dalies 1 punkto h papunktyje nurodyta, kad Vyriausybė biudžeto projekto⁵⁰ aiškinamajame rašte Seimui turi pateikti duomenis, koks yra VS ilgalaikio tvarumo perspektyvų pokytis, vertinamas pagal mokesčių didinimo rizikos rodiklį ir jo pokytį, remiantis naujausiais duomenimis, EK paskelbtais rengiant tam tikrų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą. Vyriausybė, vykdydama Biudžeto sandaros įstatymo 19 straipsnį, nuo 2013 m. teikia⁵¹ duomenis, koks yra VS ilgalaikio tvarumo perspektyvus pokytis analizuojant ne tik rizikos rodiklį S1, bet ir S2. Rizikos rodiklis S2 naudojamas priimant sprendimą dėl vidutinio laikotarpio tikslo nustatymo pagal KĮ nuostatas⁵².

Kadangi, remiantis rizikos rodiklių įverčiais, priimami sprendimai turi įtakos fiskaliniam tvarumui ateityje, aktualu juos apskaičiuoti pagal fiskalinės institucijos 2017 m. scenarijus ir pateikti išvadas, kokios prielaidos yra svarbios rizikos rodikliams.

⁴⁶Europos Komisijos 2016 m. skolos tvarumo stebėsenos ataskaita. Prieiga per internetą: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ip047_en.pdf.

⁴⁷Nuo projekcijų pabaigos taško: taikant EK scenarijų, šiais metais nuo 2019 m., taikant Lietuvos stabilumo 2017 m. programos scenarijų – nuo 2021 metų.

⁴⁸Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, 1990-07-30 Nr. I-430, 2 str. 15 d.

⁴⁹Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo 2 str. 15 dalyje pateikta *mokesčių didinimo rizikos rodiklio* sąvokos apibrėžtis. Mokesčių didinimo rizikos rodiklis – kaip dalis bendrojo vidaus produkto (toliau – BVP) to meto kainomis Europos Komisijos 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.

⁵⁰Lietuvos Respublikos tam tikrų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektas.

⁵¹Lietuvos 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“.

⁵²Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas, 2014-11-06 Nr. XII-1289, 5 str. 2 ir 3 p.

Rizikos rodiklių interpretacija

Rizikos rodikliai interpretuojami pagal priskyrimą vienai iš trijų rizikos kategorijų ir analizuojami pagal juos lemiančius kaitos veiksnius. Rizikos rodiklių reikšmių interpretacija atitinka EK nurodytus intervalus⁵³, pateiktus **18 lentelėje**. Pažymėtina, kad mažos rizikos kategorija nereiškia fiskalinės politikos optimalumo, pastarąją suvokiant kaip politiką, didinančią šalies piliečių gerovę.

18 lentelė. VS finansų tvarumo rodiklių rizikos kategorijos

Rodiklis	Rizikos kategorija		
	maža	vidutinė	didelė
Vidutinio laikotarpio S1	≤ 0,0	0,0–2,5	2,5 <
Ilgąjo laikotarpio S2	≤ 2,0	2,0–6,0	6,0 <

Šaltinis: Europos Komisija

Detalesnei fiskalinio tvarumo rodiklių analizei atlikti tikslinga rodiklius išskaidyti į keletą kaitos veiksnių. Vienas rizikos rodiklių kaitos veiksnių yra pradinė biudžeto padėtis, kuri rodo skolą stabilizuojančio⁵⁴ SPB ir projektuojamo 2020 metų SPB⁵⁵ 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 ir pradinės skolos reikšmės skirtumo. Pagal S2 rodiklio apibrėžtį antrasis ir trečiasis kaitos veiksniai lygūs nuliui, tai reiškia, kad SPB postūmis atliekamas iš karto, o tikslinė skolos ir BVP santykio reikšmė lygi paskutinei nustatytai reikšmei. Ketvirtasis abiejų rizikos rodiklių veiksnys yra su amžiumi susijusios išlaidos, rodančios papildomą našą dėl gyventojų amžiaus struktūros pokyčių (**žiūrėti 3.2 poskyrį**). Paprastai daroma prielaida, kad VS pajamų, išreikštų BVP, proc., rodiklis ilgąjį laikotarpį liks pastovus, tačiau pagal tris 2017 IFI scenarijus dėl amžiaus struktūros pokyčių įmokos į socialinio draudimo fondus, išreikštos BVP, proc., laikui bėgant taip pat kis. Todėl 2017 m. rizikos rodiklių skaičiuoklėje atsiranda penktasis veiksnys, rodantis VS biudžeto su amžiumi susijusių pajamų pokyčius.

Europos Komisijos įvertintų rizikos rodiklių kaita 2011–2017 m.

Vidutinio ir ilgąjo laikotarpių VS finansų tvarumo rizika 2011–2017 m. nuosekliai mažėjo.

Kiekvienų metų stabilumo (konvergencijos) programų vertinimuose⁵⁶ EK pateikia rizikos rodiklius, apskaičiuotus pagal kelis hipotetinius scenarijus. Pagal EK scenarijų laikomasi nuostatos, kad SPB kis pagal EK projekcijas iki kitų metų (šiais metais iki 2018 metų), o vėliau bus to paties lygio. Pagal stabilumo (konvergencijos) programų scenarijų laikoma, kad SPB gerės per artimiausius ketverius metus ir vėliau bus pastovaus lygio (šiais metais nuo 2020 metų). **23 ir 24 pav.** pateikti EK apskaičiuoti rizikos rodikliai S1 ir S2 nuo 2011 metų. Vykdamt VS deficito mažinimo politiką rizikos rodikliai

⁵³Europos Komisijos 2016 m. skolos tvarumo stebėsenos ataskaita, išnašos 39 ir 41. Prieiga per internetą: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/ip047_en.pdf.

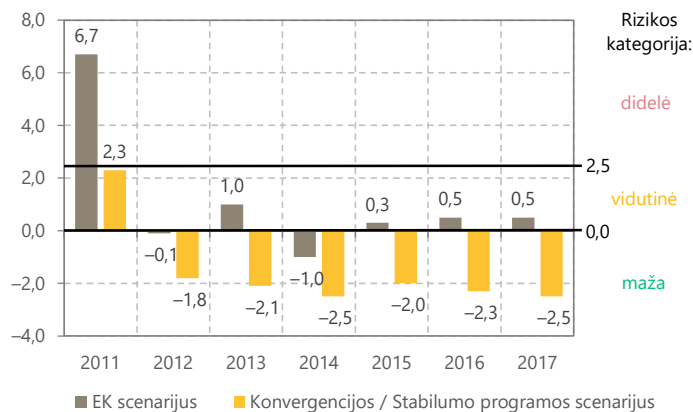
⁵⁴Struktūrinis pirminis balansas, kuris palaiko pastovią laikotarpio pradžios skolą, matuojamą BVP, proc..

⁵⁵Paskutinis projekcijų taškas, nuo kurio SPB laikomas pastoviu.

⁵⁶Prieiga per internetą: https://ec.europa.eu/info/files/assessment-2017-stability-programme-lithuania_en.

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.

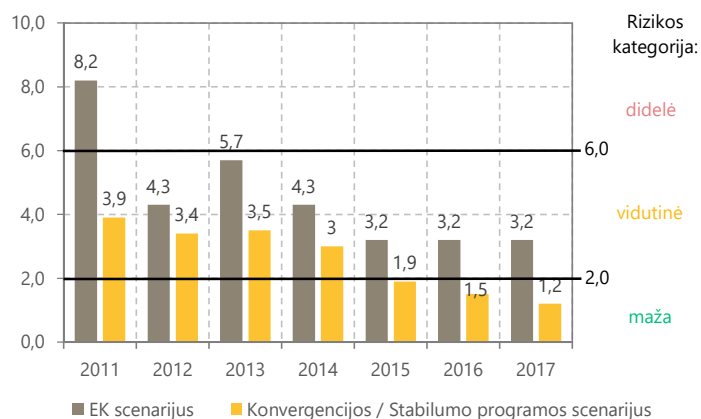
23 pav. Vidutinio laikotarpio VS finansų tvarumo rizikos rodiklio S1 istorinė kaita



Šaltinis: Europos Komisija

susijusias išlaidas galima didinant ne mokesčius, bet skolą. Pagal EK scenarijuje pateiktą SPB⁵⁷ mokesčių didinimo rizika 2013 m. ir 2015–2017 m. yra vidutinė. 2017 m. EK skaičiavimai nesiskiria nuo 2016 m. skaičiavimų ir dėl to, kad remiamasi 2015 m. senėjimo ataskaitoje darytomis su amžiumi susijusiomis išlaidų projekcijomis.

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



Šaltinis: Europos Komisija

išlaidas, skolos santykis neišaugtų ir liktų to paties lygio. Pagal 2015–2017 m. stabilumo programų scenarijus ilgojo laikotarpio VS finansų tvarumo rizika yra maža, nes projektuojami SPB (pertekliai) yra atitinkamai 1,3 proc. BVP, 1,9 proc. BVP ir 2,6 proc. BVP. Tai leistų begalinėje perspektyvoje išlaikyti stabilų skolos ir BVP santykį padengiant su visuomenės senėjimu susijusias išlaidas.

Mokesčių didinimo rizika yra maža dėl pakankamos erdvės skolai augti iki 60 proc. BVP iki 2031 metų.

Atsižvelgiant į 2011–2017 metų stabilumo (konvergencijos) programose pateiktus SPB tikslus, nuo 2012 metų mokesčių didinimo rizika (rodiklis S1) yra maža (23 pav.). Tai reiškia, kad, net ir padengiant didesnes su visuomenės senėjimu susijusias išlaidas, skolai didėti iki 60 proc. BVP yra pakankamai erdvės. Todėl jeigu skolos tikslas yra 60 proc. BVP, padengti didesnes su amžiumi

Ilgojo laikotarpio VS finansų tvarumo rizika 2011–2017 metais pagal EK ir stabilumo (konvergencijos) programų scenarijus nuosaikiai mažėja.

Rizikos rodiklis S2, parodantis esamo skolos lygio išlaidų riziką, pagal EK scenarijų priskirtinas vidutinės rizikos kategorijai. Dvejus metus mažėjęs, 2015–2017 m. šis rodiklis yra pastovus ir sudaro 3,2 proc. BVP (24 pav.). Tai reiškia, kad SPB reikėtų sumažinti 3,2 proc. BVP, kad, padengus su visuomenės senėjimu susijusias

⁵⁷Dažniausiai pagal Europos Komisijos gamybos atotrūkio įvertinimą Lietuvos ekonomikos gamybos atotrūkis yra didesnis, nei pateikia Finansų ministerija, todėl struktūrinis pirminis perteklius yra mažesnis (deficitas didesnis). Išlaikant mažesnę struktūrinį pirminį perteklių (didesnį deficitą), lieka mažiau erdvės skolai augti iki 60 proc. BVP, todėl daugeliu atvejų gaunama vidutinė mokesčių didinimo rizika.