



Lietuvos Respublikos Seimui

IŠVADA DĖL STRUKTŪRINIO POSTŪMIO UŽDUOTIES, NUSTATOMOS VALSTYBĖS BIUDŽETO IR SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETŲ FINANSINIŲ RODIKLIŲ PATVIRTINIMO ĮSTATYMO PROJEKTE, IR PAPILDOMŲ PRIEMONIŲ (PINIGINE IŠRAIŠKA) POREIKIO ŠIAI UŽDUOČIAI ĮVYKDYTI

2021 m. gegužės 28 d. Nr. BPE-3

Vilnius

Valstybės kontrolė, vykdydama fiskalinės institucijos funkcijas (toliau – VK FI), vadovaudamasi Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstituciniu (toliau – KĮ) ir Valstybės kontrolės įstatymais, ir atsižvelgdama į tai, kad 2021 m. gegužės 14 d. Vyriausybės nutarimu Seimui buvo pateiktas 2021 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo pakeitimo projektas, teikia Seimui savo išvadą dėl struktūrinio postūmio užduoties ir nuomonę dėl 2021 m. valdžios sektoriaus finansinių rodiklių.

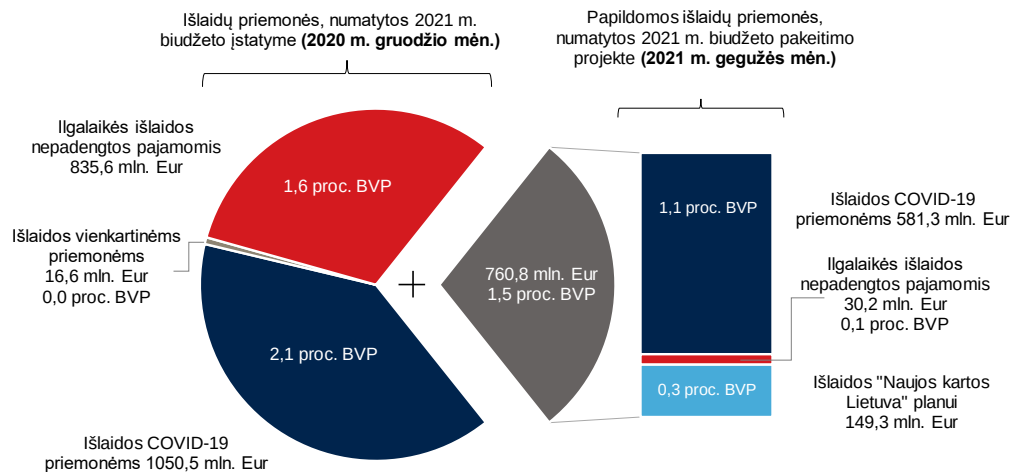
Pateiktame 2021 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo pakeitimo projekte remiamasi 2021 m. kovo 19 d. ekonominės raidos scenarijumi. Finansų ministerijos atnaujintos makroekonominės projekcijos, kurias vertins VK FI, bus skelbiamos birželio mėnesį. Atsižvelgiant į naujausius statistinius duomenis¹, tikėtina, kad makroekonominės projekcijos bus peržiūrimos teigiama kryptimi, tad tai prisidėtų ir prie geresnio valdžios sektoriaus balanso.

2021 m. valstybės ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo pakeitimo įstatymo projekte planuojamos ne tik papildomos išlaidos COVID-19 priemonėms, bet ir kitos ilgalaikės išlaidos², kurių padengimui nebuvo numatyta ilgalaikių pajamų šaltinių. 2020 m. gruodžio mėn. priimtame biudžeto įstatyme ilgalaikės išlaidos, nepadengtos pajamomis, sudarė 835,6 mln. Eur (1 pav.). 2021 m. biudžeto pakeitimo projekte ilgalaikės išlaidos papildomai didinamos 30,2 mln. Eur nenumatant tvarių pajamų šaltinių. Europos Komisijos 2021-03-03 komunikate Tarybai³ nurodoma, kad „Nustačiusios nuolatinės priemonės valstybės narės turėtų tinkamai jas finansuoti, kad užtikrintų neutralų poveikį biudžetui vidutiniu laikotarpiu“. Tai reiškia, kad struktūrinis deficitas be COVID-19 priemonių ar išlaidų investicijoms neturi būti didinimas.

¹ Remiantis 2021-04-30 statistine informacija apie bendrojo vidaus produkto 2021 m. I ketv. pirmąjį įvertį, nepaisant antrojo karantino ribojimų, lyginant su laikotarpiu prieš metus, ekonomikos augimas sudarė 1 proc.

² Ilgalaikės išlaidos – nuolatinės išlaidos, tokios kaip darbo užmokestis, socialinės išmokos ir kita.

³ Europos Komisijos 2021-03-03. Prieiga per internetą: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0105&from=EN>.

1 pav. 2021 m. numatytos diskrecinės išlaidų priemonės iš viso

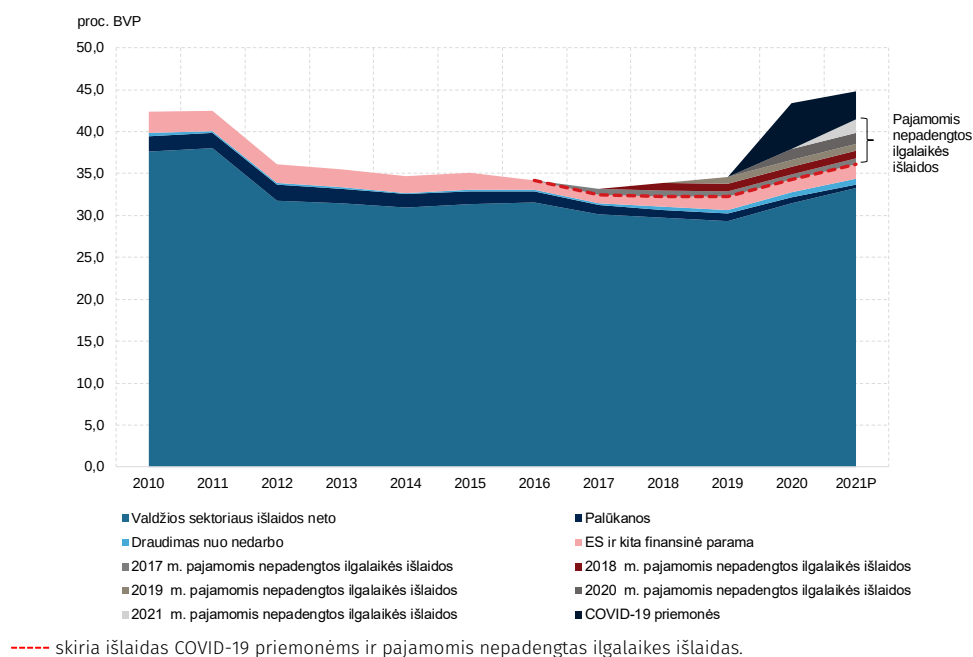
Šaltinis – Lietuvos stabilumo 2021 m. programa, 2021 m. Lietuvos biudžeto projektas⁴, VK FI skaičiavimai

Atsiribojant nuo produkcijos atotrūkio nuo potencialo ir struktūrinio balanso vertinimo neapibrėžtumo, galima analizuoti valdžios sektoriaus išlaidas eliminavus mokamas palūkanų sumas už valstybės skolą, nedarbo išmokas ir ES bei kitą finansinę paramą. Siekiant neprastinti valdžios sektoriaus balanso, tokios *neto* išlaidos turėtų augti potencialaus BVP pridėjus infliaciją tempu arba sparčiau, jei spartesnį išlaidų augimą kompensuotų ilgalaikės pajamų priemonės. Eliminavus COVID-19 poveikį valdžios sektoriaus išlaidoms, palūkanas, nedarbo išmokas, ES ir kitą finansinę paramą, planuojamas 2021 m. išlaidų augimas sudaro 14,9 proc. (2020 m. – 10,9 proc.).

Pastaruosius penkerius metus papildomais pajamų šaltiniais nepadengtos ilgalaikės išlaidos jau sukūrė apie 5 proc. BVP struktūrinį valdžios sektoriaus deficitą. Siekiant neprastinti valdžios sektoriaus struktūrinio balanso, diskrecinių išlaidų augimą turi kompensuoti ilgalaikės pajamų priemonės vidutiniu laikotarpiu. Per 2017–2021 m. laikotarpį kasmet vidutiniškai po 1 proc. BVP augo ilgalaikės išlaidos, neužtikrinant tvaraus jų finansavimo šaltinio (2 pav.). 2017–2019 m. šios ilgalaikės išlaidos buvo dengiamos ciklinėmis pajamomis dėl sparčiau nei potencialus BVP augusios Lietuvos ekonomikos. 2020–2021 m. valdžios sektoriaus ilgalaikėms einamosioms išlaidoms⁵ skiriama 2,9 proc. BVP, nenumatant tvaraus pajamų šaltinio.

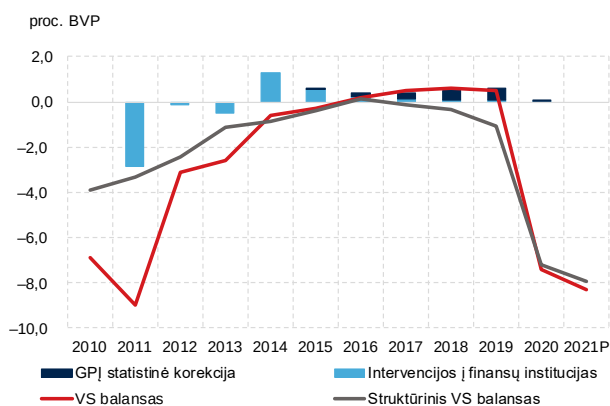
⁴ Draft budgetary plan Lithuania 2021. Prieiga per internetą: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/annual-draft-budgetary-plans-dbps-euro-area-countries/draft-budgetary-plans-2021_en.

⁵ Valdžios sektoriaus išlaidos skirstomos į einamąsias ir kapitalo išlaidas.

2 pav. Valdžios sektoriaus išlaidų sandara

Šaltinis – VK FI skaičiavimai

Nominalaus valdžios sektoriaus deficito mažėjimą nuo 2012 m. didžiąja dalimi lėmė statistiniai finansinių sandorių atvaizdavimo aspektai. 2011 m. valdžios sektoriaus deficitas, siekiantis 9 proc. BVP, buvo nulemtas AB „Snoro“ banko bankroto. Suteikta paskola VĮ „Indėlių ir investicijų draudimui“ buvo apskaityta kaip valdžios sektoriaus išlaidos (2,8 proc. BVP), vėlesniais metais sėkmingai pardavus banko turtą, grąžinama paskola, apskaityta kaip valdžios sektoriaus pajamos, kūrė gerėjančio valdžios sektoriaus balanso padėties vaizdą. Be to, pažymėtina, kad grąžinamos paskolos ir statistinė korekcija, susijusi su gynybos priemonių įsigijimu (toliau – GPĮ statistinė korekcija), buvo pagrindiniai statistiniai veiksniai lėmę valdžios sektoriaus perviršius pagal ESS'2010 2016–2019 m. laikotarpiu (3 pav.). Šios COVID-19 pandemijos metu įmonėms suteikiamos lengvatinės paskolos apskaitomos kaip turtas balanse, neigiamai veiktų valdžios sektoriaus balansą, jei paskolos būtų negrąžintos. Tai sukuria papildomą neigiamą rizikos veiksny valdžios sektoriaus balansui ateityje.

3 pav. Statistiniai veiksniai, turintys įtakos valdžios sektoriaus balansui pagal ESS'2010

Šaltinis – Eurostatas, VK FI skaičiavimai

Pasibaigus išskirtinėms aplinkybėms, struktūrinio deficito sumažinimas bus didelis iššūkis viešiesiems finansams. Be papildomų pajamų diskrecinių priemonių valstybės skolos augimo trajektorija krypties nepakeis. Po pasaulinės finansų krizės struktūrinio deficito sumažėjimas buvo pasiektas konsoliduojant, vėliau „iššaldant“⁶ realų išlaidų augimą. 2011 m. struktūrinis valdžios sektoriaus deficitas sudarė 3,3 proc. BVP, 2021 m. numatoma 7,9 proc. BVP. Siekiant išvengti valdžios sektoriaus išlaidų realaus „iššaldymo“ ir tolimesnio einamųjų išlaidų finansavimo skolinimasis lėšomis, būtina struktūriškai didinti pajamas. Situaciją daro sudėtingesnė ir tai, kad tokie ilgalaikiai įsipareigojimai, kaip įvestas pensijų indeksavimas, neišvengiamai reikalaus išlaidų didinimo.

Reaguojant į COVID-19 pandemijos įtaką ekonomikai ir valdžios sektoriaus finansams fiskalinės drausmės taisyklių taikymas 2020–2022 m. laikinai susiaurintas. Europos Sąjungos lygmeniu aktyvuota bendroji Stabilumo ir augimo pakto išlyga, leidžianti šalims narėms nukrypti nuo reikalavimų valdžios sektoriaus biudžetams⁷. Prie fiskalinės drausmės taisyklių taikymo planuojama grįžti 2023 metais. Nuo 2020 m. kovo 26 d. Lietuvoje taip pat nustatytos išskirtinės aplinkybės, kurių laikotarpiu galima neatsižvelgti į fiskalinių rodiklių nukrypimą, kol tai nekelia pavojaus fiskaliniam tvarumui vidutinės trukmės laikotarpiu.

- Remiantis KĮ 6 str. 7 d., susidarius išskirtinėms aplinkybėms, struktūrinio postūmio užduotys nenustatomos.
- Remiantis KĮ 3 str. 1 d., susidarius išskirtinėms aplinkybėms, 2021 m. perteklinio valdžios sektoriaus taisyklė pagrįstai netaikoma.
- Išlaidų augimo ribojimo taisyklė 2021 m. pagrįstai netaikoma, nes susidarė KĮ 3 str. 3 d. 1 ir 5 p. numatytos jos netaikymo aplinkybės.
- Remiantis KĮ 4 str. 2 ir 3 d., 2021 m. Valstybinio socialinio draudimo ir Privalomojo sveikatos draudimo fondų biudžetų projektai parengti laikantis valdžios sektoriui priskiriamų biudžetų taisyklių.
- Savivaldybių 2021 m. *ex-ante* biudžetų atitiktis fiskalinės drausmės taisyklėms bus vertinama 2021 m. birželio mėn.

Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė, vykdydama biudžeto politikos kontrolės institucijos funkcijas, yra atsakinga už Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstituciniame įstatyme nustatytų fiskalinės drausmės taisyklių laikymosi stebėseną, atliko 2021 m. gegužės 14 d. Vyriausybės Seimui pateikto 2021 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo pakeitimo projekto vertinimą ir parengė išvadą. Vadovaudamasi Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymo 9 straipsnio 6 dalies 2 punktu, Valstybės kontrolė išvadą teikia Lietuvos Respublikos Seimui.

Kartu su šia išvada pateikiama Lietuvos fiskalinių rizikų švieslentė ir ekonomikos temperatūros diagrama.

Valstybės kontrolierius

Mindaugas Macijauskas

⁶ Neto valdžios sektoriaus išlaidos augo artimam infliacijai tempu.

⁷ EK 2021-03-03 komunikate nurodoma, kad bendroji Stabilumo ir augimo pakto išlyga galios ir 2022 m.

PRIEDAI

Lietuvos fiskalinių rizikų švieslentė

Fiskalinių rizikų švieslentė pateikia bendrą fiskalinių rizikų vaizdą istoriniu ir trumpuoju projektuojamu laikotarpiu, leidžia stebėti vidaus ir išorės disbalansų kaitą⁸

Lietuvos fiskalinių rizikų švieslentė

MAKROEKONOMINIAI RODIKLIAI, proc. BVP (jei nenurodyta kitaip)	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021P
Realiojo BVP augimas, proc.	7,4	11,1	2,6	-14,8	1,7	6,0	3,8	3,5	3,5	2,0	2,5	4,3	3,9	4,3	-0,9	2,6
Nedarbo lygis, proc.	5,8	4,3	5,8	13,8	17,8	15,4	13,4	11,8	10,7	9,1	7,9	7,1	6,2	6,3	8,5	7,5
Būsto kainų indeksas, proc.		26,3	9,0	-29,9	-7,4	6,6	-0,2	1,2	6,4	3,7	5,4	8,9	7,3	6,8	7,3	
Realusis efektyvusis valiutų kursas, proc.	-0,3	3,0	6,1	6,8	-5,4	1,7	-6,7	-0,6	1,7	4,2	5,3	2,6	6,6	3,8	6,9	
Einamosios sąskaitos balansas	-10,6	-13,0	-13,0	-8,8	-3,7	-0,5	-1,7	-1,2	1,2	0,9	0,0	-1,0	-0,1	1,4	4,0	5,7
Bendroji skola užsieniui	60,5	72,1	72,4	86,8	86,3	80,3	77,9	70,7	70,6	76,7	86,2	82,7	78,1	67,7	74,4	
Privačiojo sektoriaus kredito srutai	37,7	29,0	11,2	-9,0	-5,9	-2,2	0,4	-0,2	0,2	2,6	4,4	4,5	4,3	3,0		
FISKALINIAI RODIKLIAI, proc. BVP																
VS balansas	-0,3	-0,8	-3,1	-9,1	-6,9	-8,9	-3,1	-2,6	-0,6	-0,3	0,2	0,5	0,6	0,5	-7,4	-8,3
Struktūrinis VS balansas	-3,1	-5,4	-7,8	-6,0	-3,9	-3,3	-2,5	-1,1	-0,9	-0,4	0,1	-0,1	-0,3	-1,1	-7,2	-7,9
VS skola	17,2	15,9	14,6	28,0	36,2	37,1	39,7	38,7	40,5	42,5	39,7	39,1	33,7	35,9	47,1	52,4
Finansavimo skolinimosi iššomis poreikis	4,0	3,0	5,6	13,7	11,0	11,1	8,5	8,2	4,5	6,6	4,6	2,7	4,3	1,3	12,7	12,9
Fiskaliniai rezervai	1,5	1,0	1,1	2,1	1,5	1,2	0,7	0,3	0,4	0,4	0,5	0,6	1,1	2,0	1,6	3,3

■ Aukštas rizikos lygis
 ■ Vidutinis rizikos lygis
 ■ Žemas rizikos lygis
 ■ Nėra duomenų

Šaltinis – VK FI skaičiavimai

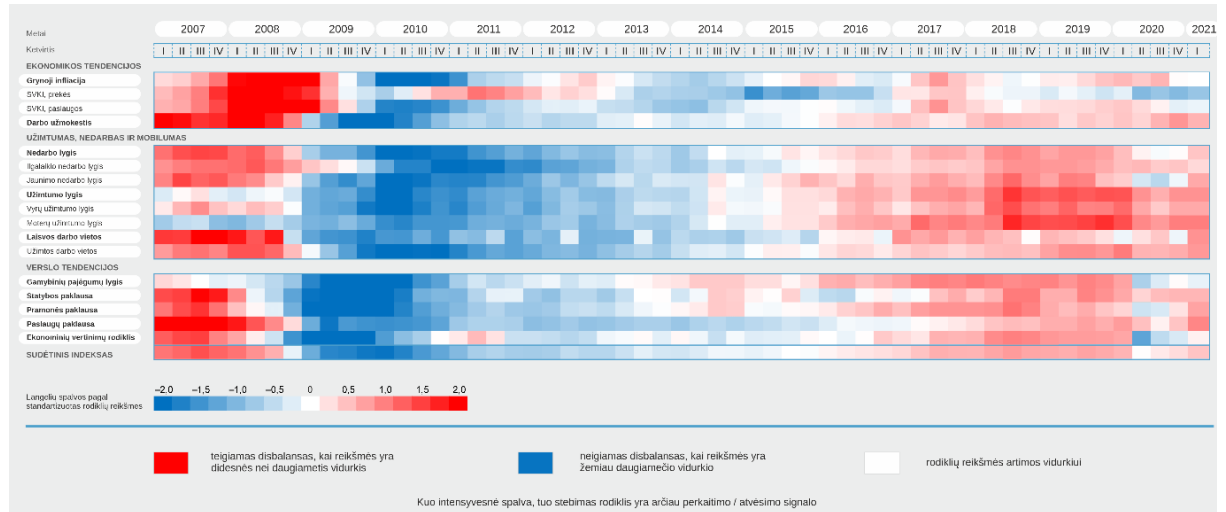
2020 m. vyraujant COVID-19 pandemijai visi fiskaliniai rodikliai perspėjo apie aukštas ar vidutines fiskalines rizikas viešiesiems finansams. 2020 m. valdžios sektoriaus balansas tapo deficitiniu ir sudarė 7,4 proc. BVP. Struktūrinis valdžios sektoriaus deficitas per metus paaugo 6,1 proc. BVP. Šiems pokyčiams įtakos turėjo pandemijos padarinių švelninimo priemonės, dėl kurių išaugo valdžios sektoriaus išlaidos ir sulėtėjo pajamų augimas. Dėl poreikio finansuoti padidėjusias išlaidas valdžios sektoriaus skola kartu su skolinčių lėšų poreikiu išaugo atitinkamai 11,4 ir 11,5 proc. BVP.

2021 m. dauguma prognozuojamų fiskalinių rodiklių rodo aukštą rizikos lygį, priešingai nei makroekonominiai rodikliai. 2021 m. valdžios sektoriaus deficitas gali siekti 8,3 proc. BVP.

⁸ Švieslentės sudarymo metodika ir rodikliai aprašyti Valstybės kontrolės 2018-11-08 ataskaitoje Nr. BP-6-1 „2019 metų valdžios sektoriaus finansinių rodiklių vertinimas“. Analizuojami fiskaliniai rezervai apima Rezervinį (stabilizavimo), VSDF, PSDF, Garantinį ir Ilgalaikio darbo išmokų fondus. Švieslentėje raudona spalva pažymėti metai, kai atitinkamas rodiklis rodo aukštą, geltona – vidutinį ir žalia – žemą rizikos lygį. Nuo 2021 m. fiskalinių rizikų švieslentėje pradėtas naudoti einamosios sąskaitos 3 metų slenkantis vidurkis.

Lietuvos ekonomikos temperatūros diagrama

Lietuvos ekonomikos temperatūros diagrama



Šaltinis – Eurostatas, Lietuvos statistikos departamentas, VK FI skaičiavimai

2021 m. I ketv. duomenys rodo, kad Lietuvos ekonomikos temperatūra⁹ išliko žemesnė nei 2017–2019 m., tačiau 0,1 proc. p. tapo didesnė negu 2020 m. vidutinis lygis. Vidutinis mėnesio bruto darbo užmokestis (be individualių įmonių) I ketv., palyginus su 2020 m. I ketv., išaugo 9,9 proc. *Sodros* duomenimis balandžio mėnesį vidutinės darbo pajamos per metus paaugo 14,4 proc. Registruotas nedarbas balandžio mėn. sudarė 14,3 proc. (prieš metus buvo 11,2 proc.). Nedarbo lygis I ketv. siekė 7,5 proc., o jaunimo – 12,5 proc.

Nuo COVID-19 plitimo pradžios mažėjęs pramonės gamybinių pajėgumų panaudojimo lygis didėja. Stebimas verslo nuotaikų pagerėjimas. 2021 m. I ketv. palyginti su praėjusiais metais, prekių kainos krito 0,3 proc., paslaugų kainų augimo tempas paaugo iki 3,2 proc. Metų pradžioje buvusi grynoji infliacija nepasikeitė ir I ketv. siekė 1,8 proc.

Lietuvos sudėtinio indekso 2021 m. I ketv. teigiamą įvertį lemia palyginti aukštas užimtumo lygis ir sąlyginai stabili statybos, pramonės ir paslaugų paklausa.

⁹ Diagramos sudarymo metodika, rodiklių aprašymas pateiktas Valstybės kontrolės 2018-09-20 išvadoje Nr. BP-5 „Dėl ekonominės raidos scenarijaus tvirtinimo“. Diagramoje raudona spalva pažymėti ketvirčiai, kai reikšmės yra didesnės nei daugiametis vidurkis, mėlyna spalva – kai reikšmės yra žemiau daugiametio vidurkio. Kuo intensyvesnė spalva – tuo stebimas rodiklis yra arčiau perkaitimo ar atvėsimo signalo.