



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

2022 m. gegužės 5 d. Nr. BPE–3

Vilnius

Valstybės kontrolė, vykdydama fiskalinės institucijos funkcijas (toliau – VK FI), vadovaudamasi Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstituciniu ir Valstybės kontrolės įstatymais, ir atsižvelgdama į tai, kad Vyriausybės 2022 m. balandžio 13 d. nutarimu¹ Seimui buvo pateiktas Lietuvos Respublikos 2022 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo pakeitimo patikslintas įstatymo projektas (toliau – Įstatymo projektas), teikia Seimui savo išvadą².

Pateiktame Įstatymo projekte remiamasi 2022 m. kovo 31 d. ekonominės raidos scenarijumi. Artimiausios Finansų ministerijos atnaujintos makroekonominės projekcijos, kurias vertins VK FI, bus skelbiamos birželio mėnesį. Šios projekcijos bus peržiūrimos atsižvelgiant į naujausius statistinius duomenis, o tai gali lemti valdžios sektoriaus balanso pasikeitimą.

Tikslinamame Įstatymo projekte nurodyta, kad numatytos papildomos išlaidos, skirtos švelninti energijos išteklių ir kitų prekių kainų kilimo poveikį, pagalbos priemonėms dėl karo Ukrainoje ir kitiems tikslams³. Taip pat gerinamos ir valdžios sektoriaus pajamų projekcijos, atsižvelgiant į palankesnes, nei numatyta 2021 m. rugsėjo mėn. ekonominės raidos scenarijuje, pagrindinių mokesčių bazių projekcijas ir kitus veiksnius. Svarbu atkreipti dėmesį, kad keičiamas ir Įstatymo 14 straipsnis, leidžiantis didesnes galimybes skolintis numatytiems įstatyme tikslams, susijusiems su elektros ir dujų kainų kompensavimu, išlaidoms dėl karo Ukrainoje nutrūkus krovinių srautui ar verslo santykiams, apmokėti. Dėl šios priežasties įtraukiamos ir kitos papildomos galimos išlaidos. Biudžeto įstatymo projekte numatomas valdžios sektoriaus deficitas siekia 4,9

¹ Vyriausybės 2022-04-13 nutarimas Nr. 345. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/c31cde90bb1111ec9f0095b4d96fd400>.

² VK FI išvadą Seimui turi pateikti ne vėliau kaip iki 2022-05-05 imtinai.

³ Aiškinamasis raštas. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/rs/lasupplement/TAD/c31cde90bb1111ec9f0095b4d96fd400/c6042e23bb6011ec9f0095b4d96fd400/>.

proc. BVP. Pažymėtina, kad įstatymo projekte neatsižvelgiama į Valstybės kontrolės, vykdančios audito funkciją, rekomendaciją⁴: siekiant skaidresnio finansų valdymo, visas numatomas išlaidas pateikti valstybės biudžeto asignavimuose, o ne taikyti praktiką, kai dalis valstybės biudžeto išlaidų numatoma iš skolintų biudžeto lėšų valstybės vardu. Rekomendacijose pasisakoma, kad keistina praktika, kai Seimo patvirtintus valstybės biudžeto rodiklius keičia ne pats Seimas, o Vyriausybė, nes tai rodo planavimo trūkumus, nesuteikia pakankamai informacijos fiskalinės rizikos valdymui ir didina riziką pažeisti fiskalinės drausmės reikalavimus, kai šie yra taikomi.

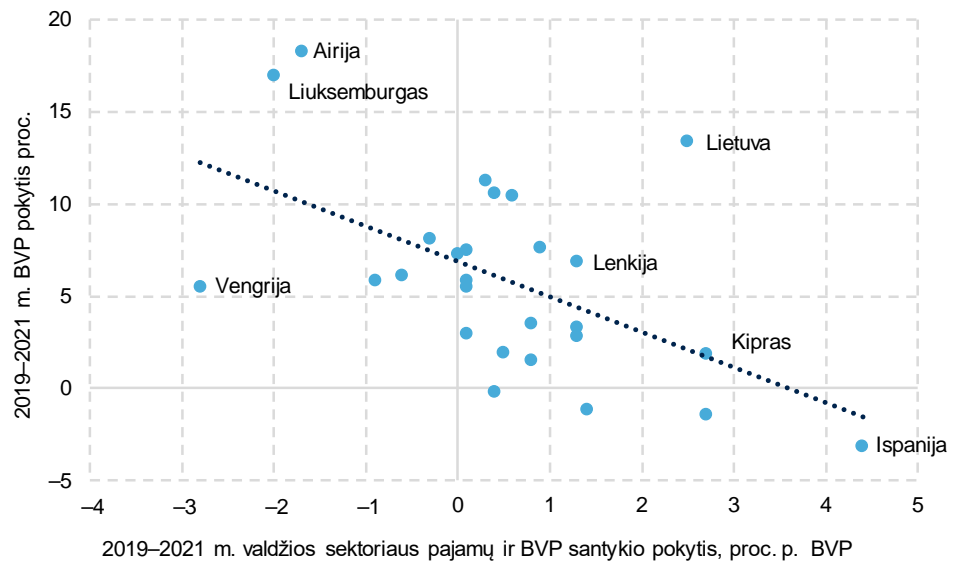
Valstybės biudžeto projekte numatytos horizontalios išlaidų priemonės, skirtos dujų ir elektros kainoms kompensuoti, mažina paskatas racionaliai vartoti išteklius, skatina vidaus paklausą, kuri didina infliaciją. Dujų ir elektros kaštų kompensavimas yra paskirstomas visiems mokesčių mokėtojams biudžeto sąskaita, o tai nesąžininga atžvilgiu tų mokesčių mokėtojų, kurie nevartoja šių išteklių arba jų vartoja mažiau. Siekiant neprastinti valdžios sektoriaus balanso, reikalingos papildomos valdžios sektoriaus pajamos. Panašaus pobūdžio paketų poreikis gali kartotis, todėl klausimo „kas apmokės“ nederėtų atidėti ateičiai. Spaudimą augti ilgalaikio pobūdžio išlaidoms darys ne tik didėjančios išlaidos gynybai, bet ir su visuomenės senėjimu susijusios išlaidos ir kiti prisiimti įsipareigojimai.

Valdžios sektoriaus pajamų išaugimas 2021–2022 m. yra laikinas ir susijęs su netvariai augančiomis išlaidomis, vienkartinio pobūdžio veiksniais ir palankiu ekonomikos ciklu. VK FI atkreipia dėmesį, kad 2020 m. Lietuvos valdžios sektoriaus išlaidų augimas buvo didžiausias Europos Sąjungoje, o tai padėjo sušvelninti pandemijos sukeltus efektus ir prisidėjo prie palankių 2021 m. ekonominių rodiklių. 2021 m. Lietuvos ekonomika jau viršijo priešpandeminį lygį, o valdžios sektoriaus deficitas siekė 1,0 proc. BVP, vietoj Biudžeto įstatyme⁵ patvirtinto 6,9 proc. BVP įverčio. Tokiam rezultatui didžiausią įtaką darė 2021 m. išaugęs pajamų surinkimas ir ne visų numatytų išlaidų įgyvendinimas⁶. Valdžios sektoriaus pajamų lygis 2021 m. išaugo iki 37,7 proc. BVP, o 2019 m. jis siekė 35,2 proc., arba 2004–2021 m. vidutiniškai 34,5 proc. Pajamų augimas iš pagrindinių mokesčių Lietuvoje yra virš daugiamėčio vidurkio (1 priedas). Kitose Europos Sąjungos šalyse pajamų ir BVP santykis taip pat augo, tačiau, kitaip nei Lietuvoje, jose buvo ženklus BVP kritimas (1 pav.). Tikėtina, kad valdžios sektoriaus pajamų išaugimas yra laikinas, nes nulemtas vienkartinio pobūdžio veiksnių, susijęs su dideliu valdžios sektoriaus išlaidų augimu ir palankiu ekonomikos ciklu.

⁴ 2020 metų valstybės konsoliduotųjų finansinių ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinių teisingumo vertinimas. Prieiga per internetą: <https://www.valstybeskontrolė.lt/LT/Product/24037/2020-metu-valstybes-konsoliduotuju-finansiniu-ir-budzeto-vykdyimo-ataskaitu-rinki>.

⁵ 2021 m. gruodžio mėn. tvirtinant biudžetą buvo nurodytas 7,0 proc. BVP valdžios sektoriaus balansas, 2021 m. birželio mėn. įstatymas buvo pakeistas, ir projektuojamas balansas buvo 6,9 proc. BVP.

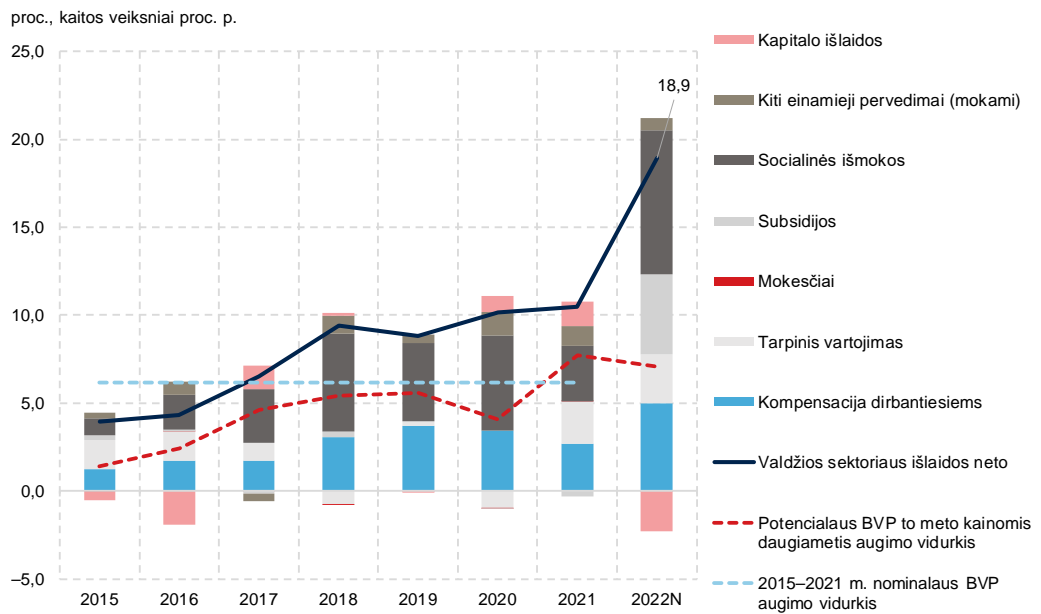
⁶ Mažesnės, nei planuota, išlaidos COVID-19 pandemijos valdymui, ypač subsidijoms, mažesnis ES ir kitos tarptautinės finansinės paramos bendro finansavimo lėšų įgyvendinimas.

1 pav. VS pajamų ir BVP santykio pokytis 2019–2021 m. Europos Sąjungos šalyse

Šaltinis – Eurostatas, VK FI skaičiavimai

Struktūrinio deficito augimui įtaką daro perteklinis einamųjų išlaidų padidėjimas.

Esant dideliame neapibrėžtumui dėl ekonomikos raidos ir produkcijos atotrūkio nuo potencialo bei dėl surinktų biudžeto pajamų išaugimo laikinumo, sudėtinga įvertinti struktūrinį balansą, todėl verta analizuoti valdžios sektoriaus *neto* išlaidų dinamiką. Šios išlaidos yra išlaidų visuma, eliminavus mokamas palūkanų sumas už valstybės skolą, nedarbo išmokas, ES ir kitą tarptautinę finansinę paramą, ir su COVID-19 susijusias išlaidas. Siekiant neprastinti valdžios sektoriaus balanso, Stabilumo ir augimo pakto (SAP) fiskalinės drausmės taisyklėse yra referuojama į daugiametį potencialaus BVP to meto kainomis augimą, tai yra, jog *neto* išlaidos turėtų augti šio įverčio tempu arba gali augti sparčiau, jeigu yra kompensuojamos papildomomis pajamų priemonėmis. 2018–2021 m. valdžios sektoriaus *neto* išlaidos reikšmingai viršijo referencinį išlaidų augimo dydį (2 pav.), o tai gali sukelti iššūkių ateityje dėl struktūrinio deficito didėjimo ir jo finansavimo. 2022 m. VK FI projektuojamas valdžios sektoriaus *neto* išlaidų augimas sudarys 18,9 proc., kurį didžiąja dalimi lems socialinės išmokos ir kompensacija dirbantiems.

2 pav. Valdžios sektoriaus neto išlaidų augimas ir jo kaitos veiksniai

Šaltinis – Lietuvos statistikos departamentas, Finansų ministerija, VK FI skaičiavimai

Ilgalaikių išlaidų didinimui nėra numatyta tvarių ilgalaikių pajamų šaltinių. Dėl ekonomikos augimo virš potencialo ar išaugusios valstybės paramos nulemtos pajamos nėra laikomos tvariomis. Įstatymo projekte numatyta didinti ilgalaikes valdžios sektoriaus išlaidas, susijusias su gyventojų pajamų didinimu. Taip nesilaikoma principo⁷ priimant su ilgalaikėmis išlaidomis susijusius sprendimus numatyti ir papildomų pajamų šaltinių.

Ateityje, nebelikus didelės apimties laikino pobūdžio išlaidų ir ekonomikai priartėjus prie potencialo, ciklinė ir vienkartinė veiksmų nulemta pajamų surinkimo dalis mažės, o kitų ilgalaikių išlaidų, susijusių su gynyba ar visuomenės senėjimu, poreikis augs. Siekiant užtikrinti, kad struktūrinis deficitas neaugtų ir nenukryptų nuo vidutinio laikotarpio tikslo, o skolos ir BVP santykis būtų tvarus, būtinos papildomos diskrecinės pajamų ir taiklios išlaidų priemonės.

Dėl Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstituciniame įstatyme nustatytų fiskalinės drausmės taisyklių laikymosi:

1. Susidarius išskirtinėms aplinkybėms, 2020–2022 m. perteklinio valdžios sektoriaus ir išlaidų augimo ribojimo taisyklės pagrįstai netaikomos. Europos Komisijos sprendimu⁸, bendroji Stabilumo ir augimo pakto išlyga 2022 m. galioja ir laikomasi prielaidos, kad 2023 m. išskirtinės aplinkybės bus atšauktos ir bus taikomos visos fiskalinės drausmės taisyklės. Dėl bendrosios išlygos taikymo nuo 2023 m. Europos Komisija planuoja informuoti gegužės mėnesį.

⁷ Europos Komisijos 2021-03-03 komunikate Tarybai. Prieiga per internetą: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0105&from=EN>.

⁸ 2021-06-02 Europos semestro pavasario paketas 2021. Prieiga per internetą: https://ec.europa.eu/info/publications/european-semester-spring-package-2021-economic-coordination_en.

2. 2022 m. Valstybinio socialinio draudimo fondo ir Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetų projektai parengti laikantis valdžios sektoriui priskiriamų biudžetų taisyklių.
3. Savivaldybių 2021 ir 2022 m. biudžetų atitiktis fiskalinės drausmės taisyklėms bus vertinama 2022 m. I pusmetį.

Lietuvos fiskalinės drausmės sistemą būtina supaprastinti ir didinti jos skaidrumą.

Tarptautinis valiutos fondas 2019 m. gegužės mėn. paskelbtame Fiskalinio skaidrumo vertinime pažymėjo, kad Lietuvos fiskalinė sistema yra labai sudėtinga, turinti labai daug taisyklių ir išimčių⁹. Lietuvoje fiskalinę drausmę nusako Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas (KĮ) ir Fiskalinės drausmės įstatymas (FDĮ), kuriais siekiama užtikrinti valdžios sektoriaus finansų tvarumą, stabilią ūkio plėtrą ir Europos Sąjungos fiskalinės politikos teisės aktų taikymą. Pabrėžtina, kad šiuose įstatymuose reglamentuotos išlaidų augimo ribojimo taisyklės nėra tapačios SAP išlaidų augimo ribojimo taisyklei. Nacionalinės išlaidų augimo ribojimo taisyklės taikomos biudžetų asignavimų visumos pinigų srautais augimui, o SAP – projekcijoms pagal ESS'2010¹⁰. SAP išlaidų augimo ribojimo taisyklė papildo vidutinio laikotarpio tikslo (VLT) taisyklę, nes apibrėžia *neto* valdžios sektoriaus išlaidų didėjimą tvarių tempu ir taip padeda siekti arba išlaikyti patį VLT. Bendroji SAP išlyga išskirtinių aplinkybių laikotarpiu leidžia nukrypti nuo VLT ir netaikyti SAP išlaidų augimo ribojimo taisyklės. **Nacionalinės KĮ ir FDĮ išlaidų augimo ribojimo taisyklės tiesiogiai nerefuruoja į išskirtines aplinkybes. Reikalingas nedviprasmiškas ir aiškus teisinis reguliavimas, ar išskirtinių aplinkybių laikotarpiu jos turėtų būti taikomos.** Taip pat, šios taisyklės turi kitą netaikymo aplinkybių rinkinį¹¹. Įstatymo projekte nenurodoma, kad siūlomi pakeitimai dera su FDĮ. VK FI vertinimu, Finansų ministerijai 2022 m. projektuojant 9,8 proc. SVKI, Įstatymo projektu nebūtų užtikrinamas FDĮ nurodytos išlaidų augimo ribojimo taisyklės laikymasis, nes nepritaikytina nė viena taisyklės netaikymo aplinkybių. VK FI projektuojant teigiamą atotrūkį nuo potencialo ir netaikant išskirtinių aplinkybių išimties, VK FI vertinimu, būtų nesilaikoma ir KĮ nurodytos išlaidų augimo ribojimo taisyklės.

Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinio įstatymo normos ne kartą yra praplėstos žemesnės galios teisės aktais. 2018 m. birželio 28 d. priimti Biudžeto sandaros įstatymo 17 str. 5 d. pakeitimai be teisinio pagrindo keičia KĮ reglamentuotą nacionalinę išlaidų augimo ribojimo taisyklę. Yra ir kitų atvejų¹², kai žemesnės galios teisės aktais plečiama, keičiama Lietuvos fiskalinės drausmės sistema. Tokia praktika negali būti tęsiama, o fiskalinę sistemą būtina peržiūrėti iš esmės. Neperžiūrėjus jos, sudėtinga užtikrinti fiskalinės drausmės taisyklių laikymosi piliečiams naudą – ekonomikos verslo ciklų poveikio mažinimo ir valdomos infliacijos.

⁹ Tarptautinio valiutos fondo Fiskalinio skaidrumo vertinimas: Lietuvos atvejis. Prieiga per internetą: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/05/03/Republic-of-Lithuania-Fiscal-Transparency-Evaluation-46865>, 44 psl.

¹⁰ 2013-04-21 Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 549/2013 dėl Europos nacionalinių ir regioninių sąskaitų sistemos Europos Sąjungoje. Prieiga per internetą: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:174:0001:0727:LT:PDF>.

¹¹ Nacionalinės išlaidų augimo ribojimo taisyklės (KĮ ir FDĮ) aktyvuojasi, jei praėjusių penkerių metų valdžios sektoriaus balanso vidurkis yra neigiamas, tačiau netaikomos, jei Lietuvos BVP auga lėčiau, nei daugiametis ES nominalus BVP augimas padidintas 2,0 proc. punktais, numatomas balanso rodiklio postūmis yra teigiamas ir sudaro bent 1,0 proc. BVP, produkcijos atotrūkis nuo potencialo yra neigiamas. FDĮ atveju pastaroji išlyga netaikoma, jei suderintas vartotojų kainų indeksas viršija 3,0 proc.

¹² Savivaldybėms buvo taikytos šios lankstumo priemonės: teikiamos trumpalaikės paskolos, kurios buvo laikomos pajamomis vertinant taisyklių laikymąsi; einamųjų metų pajamos koreguojamos pridėdant nepanaudotą pajamų dalį; papildomos skolinimosi galimybės savivaldybėms Centrinės projektų valdymo agentūros atrinktiems projektams.

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 2022 m. balandžio 13 d. Vyriausybės Seimui pateikto 2022 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo pakeitimo projekto vertinimą ir parengė išvadą. Vadovaudamasi Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymo 8 straipsnio 7 dalies 2 punktu, Valstybės kontrolė išvadą teikia Lietuvos Respublikos Seimui.

Biudžeto stebėsenos departamento vadovė

Saulė Skripkauskienė

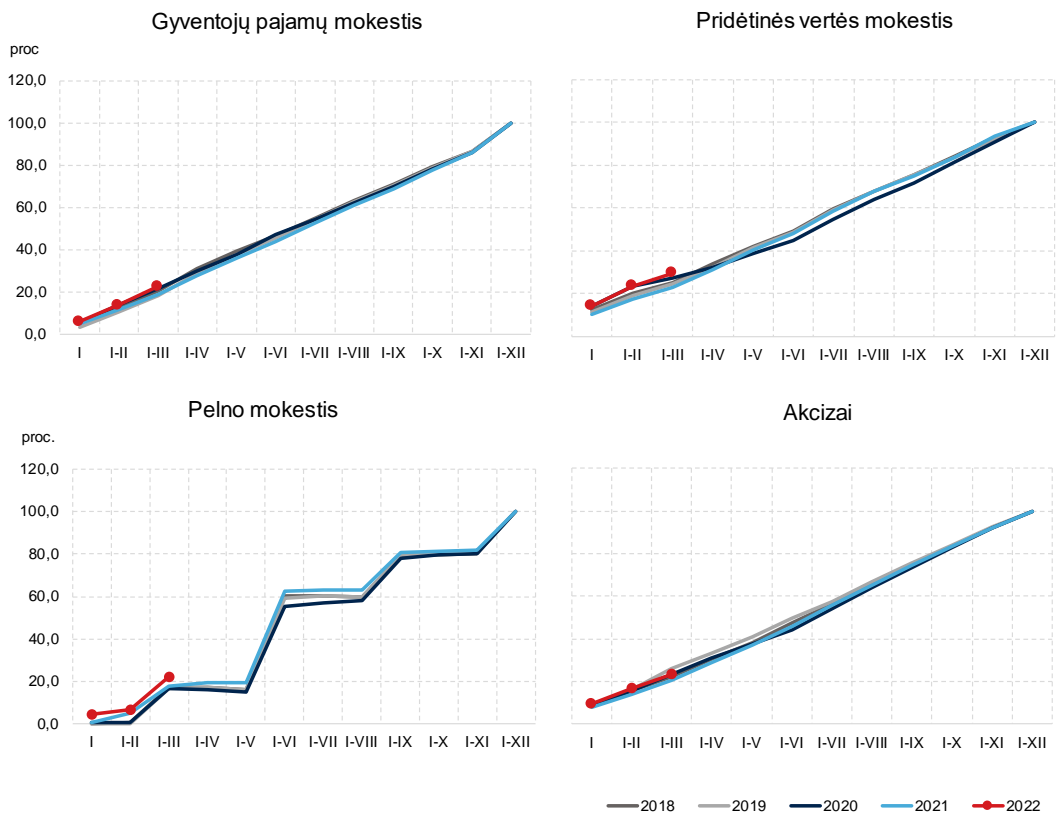
Išvados

„Dėl struktūrinio postūmio užduoties, nustatomos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekte, ir papildomų priemonių (pinigine išraiška) poreikio šiai užduočiai įvykdyti“

1 priedas

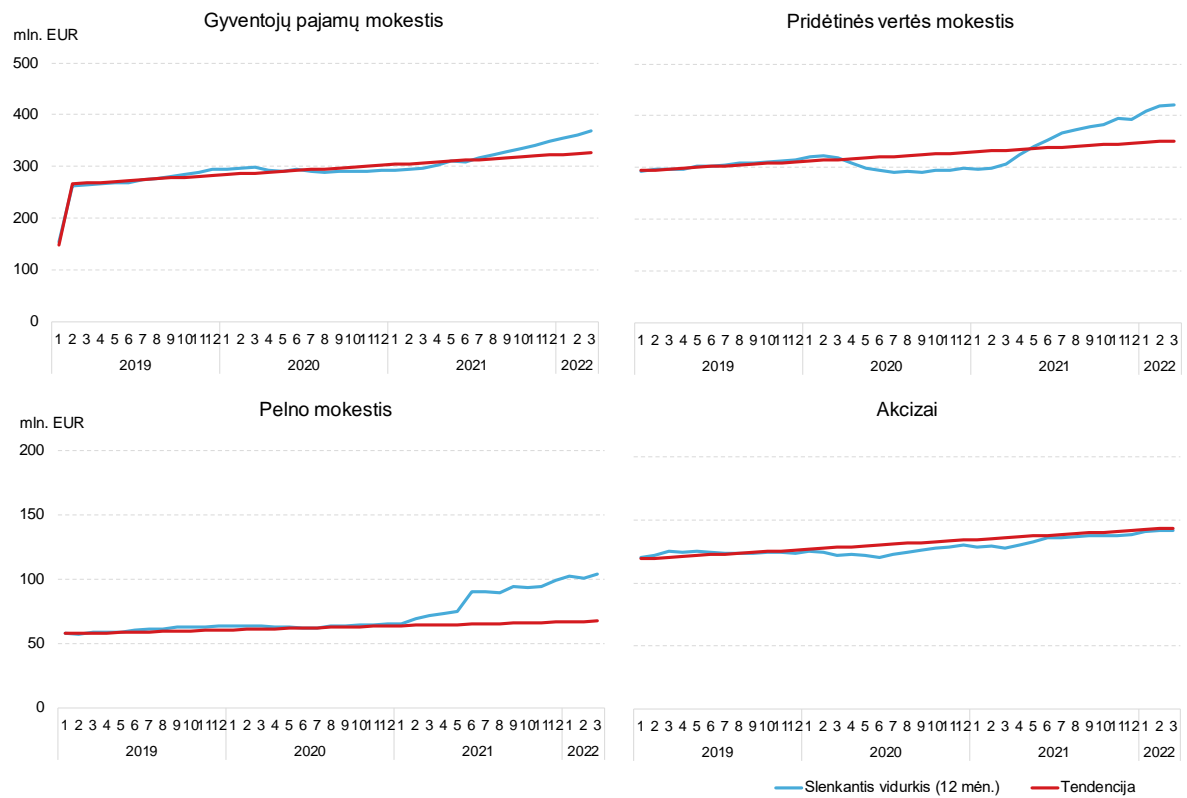
2018–2022 m. pajamų vykdymo tendencijos

1 pav. 2018–2022 m. pajamų nuo plano vykdymo tendencijos



Šaltinis – formos 1-VP „Mokesčių ir kitų įmokų į biudžetus apyskaita“ duomenys, VK FI skaičiavimai

2 pav. 2018–2022 m. per mėnesį surenkamų pajamų vykdymo tendencijos



Šaltinis – formos 1-VP „Mokesčių ir kitų įmokų į biudžetus apyskaita“ duomenys, VK FI skaičiavimai