



Ataskaita

DĖL 2016 METŲ VALDŽIOS SEKTORIAUS
FINANSINIŲ RODIKLIŲ

2015 m. lapkričio 13 d. Nr. Y-12-1



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

SPECIALIŲJŲ TERMINŲ ŽODYNAS IR SUTRUMPINIMAI

Sutrumpinimas	Terminas / Sąvoka	Apibrėžtis
BSĮ	Biudžeto sandaros įstatymas	-
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.
	Bendrojo vidaus produkto defliatorius	Nominaliojo ir realiojo BVP santykis; bendro kainų lygio matas.
EBPO	Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija	34 valstybes vienijanti tarptautinė organizacija, besivadovaujanti atstovaujamosios demokratijos ir laisvosios rinkos ekonomiais principais. Organizacija, įkurta 1961 metais, atlieka tyrimus ir teikia rekomendacijas ekonomikos, socialinės plėtros, mokslo ir technologijų, aplinkosaugos srityse. EBPO narėmis gali tapti tik stabilios, ekonomiškai išsivysčiusios šalys.
EK	Europos Komisija	Politiškai nepriklausoma ES vykdomosios valdžios institucija.
IFP	Išvestinės finansinės priemonės	Finansinė priemonė, kurios vertė keičiasi priklausomai nuo prekių kainos, palūkanų normos, vertybinių popierių kainos, užsienio valiutos kurso, kainos arba palūkanų normos indekso, kreditingumo įvertinimo arba kredito indekso ar panašaus kintamojo, kuri nereikalauja jokių pradinių investicijų arba reikalauja nedidelių investicijų, palyginti su kitomis sandorių rūšimis, panašiai reaguojančiomis į rinkos sąlygų pokyčius, taip pat pagal kurią turi būti atsiskaityta ateityje.
GPM	Gyventojų pajamų mokestis	Tai Gyventojų pajamų mokesčio įstatymo nustatyta tvarka mokamas fizinių asmenų mokestis.
KĮ	Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas	-
MDUF	Metinio darbo užmokesčio fondas	Vidutinio metinio bruto darbo užmokesčio ir sąlyginio dirbančiųjų skaičiaus sandauga.
NPD	Neapmokestinamas pajamų dydis	Gyventojų pajamų mokesčiu neapmokestinama fizinių asmenų pajamų dalis. Ji atimama iš pajamų sumos prieš išskaičiuojant gyventojų pajamų mokestį.
PISA	EBPO tarptautinė studentų vertinimo programa (angl. <i>Organization for Economic Co-operation and Development, Programm for International Student Assessment</i>)	Tyrimas yra vienas iš lyginamųjų švietimo tyrimų, kuriuos inicijuoja ir koordinuoja Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija. Lietuvoje OECD PISA tyrimą įgyvendina Švietimo ir mokslo ministerija.
PB	Pirminis balansas	Valdžios grynasis skolinimasis / grynasis skolinimas neįskaitant palūkanų konsoliduotiesiems valdžios įsipareigojimams.
PB ^C	Pirminis balanso rodiklis pakoreguotas pagal ciklą	Pirminis balansas, pakoreguotas pagal ciklą, rodo, koks būtų pirminis balansas, jeigu ekonomikos augimas būtų lygus jos potencialiam augimui.
PSDF	Privalomojo sveikatos draudimo fondas	Sveikatos draudimo fondas, disponuojantis valstybės biudžeto lėšomis, skirtomis asmenų privalomajam sveikatos draudimui ir asmenų sveikatos priežiūros paslaugoms apmokėti.
	Struktūrinis valdžios sektoriaus balanso rodiklis	Pagal ekonominį ciklą patikslintas valdžios sektoriaus balanso rodiklis, kuriuo rodoma, koks būtų valdžios sektoriaus pajamų ir

Sutrumpinimas	Terminas / Sąvoka	Apibrėžtis
		išlaidų skirtumas, jei faktinis BVP būtų lygus potencialiam, kai netaikytos laikinojo poveikio priemonės. Laikinojo poveikio priemonės – su ekonomikos cikliniais svyravimais nesusiję veiksniai, kurie paveikia biudžeto rodiklius tik nurodytu laikotarpiu, sumažindami (ar padidindami) valdžios sektoriaus balanso rodiklį arba valstybės skolą (vienkartinis poveikis) arba pagerindami (ar pablogindami) biudžeto būklę biudžeto būklės ateityje sąskaita.
S2	Ilgojo laikotarpio valdžios sektoriaus finansų tvarumo rizikos rodiklis	Rodiklis, rodantis šalies ilgalaikio tvarumo riziką. Europos Komisijos skaičiuojamas rodiklis (matuojamas proc. BVP), kuris rodo nedelstiną ir ilgalaikį valdžios sektoriaus balanso rodiklio gerinimo poreikį, atsižvelgiant į tarplaikinį biudžeto apribojimą ir būsimas išlaidas dėl visuomenės senėjimo. Tarplaikinis apribojimas rodo, kokie ateityje valdžios sektoriaus balanso pertekliai turės būti sukaupti, kad valdžios sektoriaus skola neaugtų.
SVKI	Suderintas vartotojų kainų indeksas	Eurostato sudarytas statistinio vartotojo krepšelio kainų raidos matas, suderintas visoms ES valstybėms narėms.
VLK	Valstybinė ligonių kasa	Valstybinė ligonių kasa prie Sveikatos apsaugos ministerijos yra privalomąjį sveikatos draudimą vykdanči Lietuvos Respublikos valstybės valdymo institucija.
VLT	Vidutinio laikotarpio tikslas	Struktūrinio valdžios sektoriaus balanso rodiklis, kuris turi būti pasiektas per ketverių vieni po kitų einančių metų laikotarpį arba greičiau, praleidžiant metus, kuriais susidaro išskirtinės aplinkybės.
VMI	Valstybinė mokesčių inspekcija	Lietuvos valstybės institucija, atsakinga už mokesčių, išskyrus muitus, administravimą Lietuvos Respublikoje.
VSBR	Valdžios sektoriaus balanso rodiklis	Valdžios sektoriaus pajamų ir išlaidų skirtumas.
VSDF	Valstybinio socialinio draudimo fondas	Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo įstatymo nustatyta tvarka valdomi centralizuoti tiksliniai finansiniai ir materialiniai ištekliai, kurie yra įtraukiami į apskaitą nuo valstybės ir savivaldybių biudžetų atskirtame Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžete ir yra naudojami valstybiniam socialiniam pensijų, ligos ir motinystės, nedarbo, sveikatos bei nelaimingų atsitikimų darbe ir profesinių ligų draudimui finansuoti, valdyti ir administruoti.
VVP	Vyriausybės vertybiniai popieriai	Valstybės vardu vidaus (obligacijos, išdo vekseliai) ar užsienio rinkose (euroobligacijos) išleidžiami vertybiniai skolos popieriai, patvirtinantys jų turėtojo teisę numatytais terminais gauti jų nominalią vertę atitinkančią sumą, palūkanas ar kitą ekvivalentą.
-	Asignavimai	Valstybės biudžete arba savivaldybės biudžete patvirtinta lėšų išlaidoms ir ilgalaikiam materialiajam ir nematerialiajam turtui įsigyti suma, kurią asignavimų valdytojas turi teisę biudžetinais metais gauti iš valstybės biudžete arba savivaldybės biudžete sukauptų lėšų, pateikęs paraišką valstybės išdą valdančiai institucijai arba savivaldybės administracijai, patvirtintoms programoms finansuoti.

TURINYS

<u>IŽANGA</u>	5
<u>ESMINIAI PASTEBĖJIMAI</u>	7
1. <u>2016–2018 metų vidutinio laikotarpio tikslas</u>	9
2. <u>Valstybės skolos tvarumas</u>	12
3. <u>2016 metų biudžeto projekto rodiklių vertinimas</u>	16
3.1. <u>Valdžios sektoriaus balanso rodikliai</u>	16
3.2. <u>Valdžios sektoriaus 2016 metų pajamos</u>	21
3.3. <u>2016 metų skolinimosi poreikis</u>	25
3.4. <u>Atitiktis Biudžeto sandaros įstatymo reikalavimams</u>	27
4. <u>Valdžios sektoriaus išlaidų analizė</u>	29
<u>PRIEDAI</u>	33
1 priedas. <u>Nepriklausoma kontrolės / fiskalinė institucija arba fiskalinė taryba. Kas tai?</u>	33
2 priedas. <u>Fiskalinės sutarties nuostatų perkėlimas į Lietuvos nacionalinę teisę</u>	35
3 priedas. <u>Lietuvos demografinės struktūros pokyčio įtaka valdžios sektoriaus išlaidoms</u>	39
4 priedas. <u>Būtina sąlyga Lietuvos ilgalaikiam ekonominiam augimui – tinkama švietimo politika</u>	41
5 priedas. <u>Literatūros sąrašas</u>	44

IŽANGA

Siekiant užtikrinti valdžios sektoriaus finansų tvarumą, stabilią ūkio plėtrą ir įgyvendinti Sutartį dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos ekonominėje ir pinigų sąjungoje¹, 2014 m. lapkričio 6 d. buvo priimtas Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas² (toliau – KĮ) ir su juo susiję Fiskalinės drausmės ir Valstybės kontrolės įstatymų pakeitimo įstatymai³. 2015 m. sausio 1 d. įsigaliojus KĮ⁴ ir Valstybės kontrolės įstatymo 2, 4, 6, 9 ir 23 straipsnių pakeitimo įstatymui⁵, Valstybės kontrolei pavesta vykdyti Biudžeto politikos kontrolės institucijos funkcijas.

Biudžeto politikos kontrolės institucija⁶

Institucija, atsakinga už Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstituciniame įstatyme nustatytų taisyklių laikymosi ir užduočių vykdymo stebėseną ir įgaliota rengti, teikti Lietuvos Respublikos Seimui ir įstatymų nustatyta tvarka viešai skelbti šiame įstatyme nustatytas išvadas.

Valstybės kontrolė, vadovaudamasi KĮ ir Valstybės kontrolės įstatymu⁷, per 20 darbo dienų kiekvieną kartą po to, kai Vyriausybė pateikia tam tikrų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo (jo pakeitimo) projektą Seimui, turi pateikti Seimui išvadą **dėl struktūrinio postūmio užduoties, nustatomos tam tikrų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekte, ir papildomų priemonių (pinigine išraiška) poreikio šiai užduočiai įvykdyti (toliau – Išvada).**

Vyriausybė 2016 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą (toliau – 2016 m. biudžeto projektas) pateikė Seimui 2015 m. spalio 16 d.⁸ Valstybės kontrolė Išvadą Seimui turi pateikti iki 2015 m. lapkričio 13 d. imtinai.

Struktūrinio postūmio užduotis ir jų gaires likusiais vidutinio laikotarpio metais Vyriausybė siūlo Seimui ir Seimas jas nustato tik tiems metams, prieš kuriuos faktinis arba numatomas struktūrinis valdžios sektoriaus balanso deficitas yra didesnis arba faktinis ar numatomas struktūrinis valdžios sektoriaus balanso perteklius yra mažesnis negu vidutinio laikotarpio tikslas (toliau – VLT)⁹.

¹ Lietuvos Respublikos įstatymas dėl Belgijos Karalystės, Bulgarijos Respublikos, Danijos Karalystės, Vokietijos Federacinės Respublikos,

² Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas, 2014-11-06 Nr. XII-1289.

³ Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymo Nr. X-1316 2, 3 straipsnių ir priedo pakeitimo įstatymas, 2014-11-06 Nr. XII-1290; Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymo Nr. I-907 2, 4, 6, 9 ir 23 straipsnių pakeitimo įstatymas, 2014-11-06 Nr. XII-1291.

⁴ Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas, 2014-11-06 Nr. XII-1289.

⁵ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymo Nr. I-907 2, 4, 6, 9 ir 23 straipsnių pakeitimo įstatymas, 2014-11-06 Nr. XII-1291, 2 str.

⁶ Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas, 2014-11-06 Nr. XII-1289, 2 str. 1 d., Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas, 1995-05-30 Nr. I-907, 9 str. 6 d.

⁷ Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas 4 str. 1 d.; Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas, 9 str. 6 d. 2 p.

⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2015-09-30 nutarimas Nr. 1070 „Dėl Lietuvos Respublikos 2016 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto ir su juo susijusių teisės aktų projektų pateikimo Lietuvos Respublikos Seimui“; Lietuvos Respublikos 2016 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektas ir jo priedai, 2015-10-16 Nr. XIII-3651.

⁹ Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas, 2014-11-06 Nr. XII-1289, 6 str. 6 d.

Vyriausybė Stabilumo 2015 m. programoje¹⁰ nurodė, kad „Lietuva 2014 m. pasiekė vidutinio laikotarpio tikslą, nuo kurio nebus nukrypstama 2015–2016 metais,“ todėl struktūrinio postūmio užduotis, vadovaujantis KĮ 6 straipsnio 6 dalimi, nebuvo nustatyta. Dėl šios priežasties Valstybės kontrolė šiais metais dėl struktūrinio postūmio užduoties nustatomos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekte, ir papildomų priemonių (pinigine išraiška) poreikio šiai užduočiai įvykdyti, pasisakyti negali.

Valstybės kontrolė, vykdydama biudžeto politikos kontrolės institucijos funkcijas, atliko 2016 m. biudžeto projekto vertinimą minėto įstatymo nustatytų taisyklių laikymosi aspektu ir kartu su Išvada teikia vertinimo rezultatų ataskaitą (toliau – Ataskaita) Seimui. Ataskaitos tikslai:

- suteikti Seimui informaciją, reikalingą svarstant 2016 m. biudžeto projektą;
- skatinti informacijos apie Lietuvos ekonominių rodiklių projekcijų rengimą, valdžios sektoriaus pajamų prognozavimą ir asignavimų planavimą viešumą ir skaidrumą;
- atskleisti galimas valstybės finansų valdymo problemas, skatinti į rezultatus ir visuomenės poreikius orientuotą viešųjų finansų valdymą.

Vertinant buvo analizuota informacija ir duomenys, pateikti kartu su 2016 m. biudžeto projektu, Finansų ministerijos interneto puslapyje skelbiami biudžetų vykdymo duomenys, Lietuvos statistikos departamento skelbiami duomenys, kita Finansų ministerijos parengta medžiaga ir iš šios ministerijos atsakingų darbuotojų gauta informacija. Analizuojant makroekonominius rodiklius susipažinta su Europos Komisijos (toliau – EK), Tarptautinio valiutos fondo (toliau – TVF), Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (toliau – EBPO), Lietuvos banko, komercinių bankų ir kitų subjektų atliktomis Lietuvos ekonominių rodiklių projekcijų analitinėmis apžvalgomis.

Siekiant įvertinti ar, rengiant 2016 m. biudžeto projektą, atsižvelgta į tai, kad būtų užtikrintos perteklinio valdžios sektoriaus ir valdžios sektoriaus išlaidų augimo ribojimo taisyklės, vertinta:

- 2016 m. biudžeto projekto atitiktis KĮ nustatytoms taisyklėms ir Biudžeto sandaros įstatymo (toliau – BSĮ) reikalavimams;
- vidutinio laikotarpio tikslas;
- valstybės skolos tvarumas;
- 2016 m. valdžios sektoriaus finansiniai rodikliai.

¹⁰ Lietuvos stabilumo 2015 metų programos, kuriai pritarta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2015-04-29 nutarimu Nr. 440, 4 p.

ESMINIAI PASTEBĖJIMAI

1. Lietuva ilguoju laikotarpiu susiduria su vidutine valdžios sektoriaus finansų ilgalaikio tvarumo rizika, visų pirma dėl to, kad auga su visuomenės senėjimu susijusios išlaidos. Valstybės kontrolė atkreipia dėmesį, kad 2016 m. biudžeto projektas parengtas darant prielaidą, kad Lietuva ilguoju laikotarpiu susiduria su maža valdžios sektoriaus finansų ilgalaikio tvarumo rizika. Tokia rizika galėtų būti tik tuo atveju, jeigu būtų tęstinai įgyvendinami visi Lietuvos 2015 m. stabilumo programoje išskelti tikslai. EK vertinimu, Lietuva ilguoju laikotarpiu susiduria su vidutine valdžios sektoriaus finansų ilgalaikio tvarumo rizika, dėl to vidutinio laikotarpio tikslo apatinė riba turi būti struktūrinis valdžios sektoriaus deficitas –0,5 proc. BVP to meto kainomis. Ilgalaikio tvarumo riziką didina šie veiksniai:

- planuojamas 2016 m. valdžios sektoriaus pirminis balansas yra mažesnis perteklius, negu buvo planuota Stabilumo 2015 m. programoje;
- 2014–2015 m. pirminį balansą išskirtinai teigiamai veikia vienkartinis veiksnys VĮ „Indėlių ir investicijų draudimas“;
- planuojamas 2017 m. pirminio balanso pagerėjimas yra perdėtai ambicingas;
- remiantis istoriniais duomenimis pirminio balanso užsibrėžti tikslai nebuvo pasiekti.

Ateityje siekiant išvengti informacijos interpretavimo, būtina KĮ įgyvendinančiame teisės akte nustatyti, kad ilgojo laikotarpio valdžios sektoriaus finansų tvarumo rizika vertinama pagal EK įvertintą paskutinių pasibaigusį metų pirminio balanso, pakoreguoto pagal ciklą, eliminavus vienkartinius veiksnius, poziciją, ir pagal EK ekonominės raidos projekcijas.

Atnaujinus ekonominės raidos scenarijų turi būti pateikiama ir atnaujinta trejų būsimų metų valdžios sektoriaus finansinių rodiklių informacija, kuri šiuo metu neteikiama. Tokia informacija leistų įvertinti, ar trejų metų valdžios sektoriaus balanso rodikliai nukrypsta nuo Stabilumo programoje nustatytų tikslų visu vidutiniu laikotarpiu.

2. Valstybės skolos lygis ES kontekste yra vienas mažiausių ir nesiekia Maastrichto sutartimi nustatyto kriterijaus, tačiau valstybės skolos ir BVP santykis nuo 2008 m. iki 2014 m. padidėjo 2,8 karto. Pastaruosius keletą metų ji yra nekintamo lygio – apie 40 proc. BVP. Šiuo metu automatinė skolos dinamika yra palanki, tačiau, atsiradus nepalankiam ekonomikos šokui, yra rizika, kad Lietuvos skola ir vėl augs žaibiškai.

Vyriausybė numato valstybės skolos lygio mažėjimą nuo 2018 metų, tačiau stebima kasmetinio pirminio balanso pagerėjimo ir atitinkamai skolos mažėjimo tikslo pasiekimo nukėlimo į ateitį tendencija. Remiantis istoriniais duomenimis (kaip šaliai sekėsi pasiekti užsibrėžtų tikslų), matoma rizika, jog mažai tikėtina, kad ir 2018 m. valstybės skola pradės mažėti.

Siekiant išvengti skolos augimo nuosmukio laikais ir mažinti valstybės skolą gerais laikais, Lietuvai reikėtų turėti pakankamą fiskalinę erdvę staigiems šokams akumuliuoti. TVF

rekomenduoja toliau tęsti deficito mažinimą ir siūlo siekti –0,5 proc. BVP VLT, kuris leis kumuliatyviai sumažinti skolos lygį 5 proc. BVP per ateinančius 5 metus.

Vyriausybė neturi aiškios ir patvirtintos vidutinio ir ilgojo laikotarpio valdžios sektoriaus skolos prognozavimo metodikos. Nenustatytas bendras valdžios sektoriaus skolinimosi limitas. Valstybės kontrolės nuomone, turi būti atliktas vertinimas, koks būtų optimalus Lietuvai taikytinas skolos lygis, kuris nekeltų rizikos fiskaliniam tvarumui, užtikrintų skolos stabilumą, atitinkantį pakankamą ekonomikos augimą, palūkanų normas ir infliacijos tempus, ir nekeltų grėsmės valstybės finansams.

3. Valstybės kontrolės nuomone, rengiant šį projektą neatsižvelgta į tai, kad būtų užtikrintas perteklinio valdžios sektoriaus taisyklės laikymasis, nes, išsipildžius nepalankiems rizikos veiksniams, bus reikšmingai nukrypstama nuo Vyriausybės prognozuojamo 2016 m. struktūrinio valdžios sektoriaus deficito. Pakoregavus Lietuvos ekonominės raidos scenarijų pagal atnaujintas technines prielaidas, tikėtina, kad nominalus BVP, nominalios galutinio vartojimo išlaidos, taip pat suderintas vartotojų kainų indeksas augs mažiau. Prielaidų pasikeitimas yra esminis veiksnys, lemiantis išvadą, kad pajamos iš PVM yra suprojektuotos su rizika. Pajamos iš GPM taip pat suprojektuotos su didžiausia rizika, lyginant su kitomis valdžios sektoriaus pajamomis, priklausančiomis nuo metinio darbo užmokesčio fondo dinamikos.

Kadangi struktūriniai valdžios sektoriaus rodikliai priklauso nuo produkcijos atotrūkio vertinimo, rekomenduotina skaidriai ir viešai pateikti apskaičiavimui naudotus duomenis ir algoritmą vartotojui patogiu formatu.

4. Atsižvelgiant į tarptautinių institucijų atliktą valdžios sektoriaus išlaidų palyginamąją analizę, siūlytina, kad atitinkamų metų valdžios sektoriaus biudžetų projektų rengimo procesas būtų papildytas etapu, kurio metu būtų parengta esamų viešųjų išlaidų efektyvumo analizė ir esamo *status quo* įvertinimas, ši informacija būtų palyginta su Euro zonos narių vidurkiu ir jos pagrindu būtų formuojamos vidutinio laikotarpio išlaidų efektyvumo didinimo gairės, nustatomi siektini kokybiniai rezultatai, atitinkamai didinamas arba mažinamas tam tikros srities finansavimo lygis.

1. 2016–2018 METŲ VIDUTINIO LAIKOTARPIO TIKSLAS

Vadovaujantis KĮ¹¹, VLT turi būti nustatomas taip pat kaip ir Tarybos reglamente (EB) Nr. 1466/97 nurodytas vidutinės trukmės tikslas. Nepažeidžiant šio reglamento nuostatų, jis turi tenkinti šias papildomas sąlygas:

1. vidutinio laikotarpio tikslas nustatomas iki einamųjų metų kovo 15 dienos Seimo teisės aktu, bet ne ilgesniam kaip trejų metų laikotarpiui;
2. vidutinio laikotarpio tikslas, **išskyrus KĮ 5 straipsnio 3 punkte nurodytą išimtį**, turi būti struktūrinis valdžios sektoriaus deficitas, ne didesnis kaip 0,5 proc. BVP to meto kainomis, arba struktūrinis valdžios sektoriaus perteklius.
3. vidutinio laikotarpio tikslas turi būti struktūrinis valdžios sektoriaus deficitas, ne didesnis kaip 1 proc. BVP to meto kainomis, arba struktūrinis valdžios sektoriaus perteklius, jeigu valdžios sektoriaus skolos ir BVP to meto kainomis santykis yra mažesnis kaip 60 procentų BVP to meto kainomis ir rizika dėl Lietuvos valdžios sektoriaus finansų ilgalaikio tvarumo yra maža.

Vyriausybė kartu su 2016 m. biudžeto projektu viename teisės aktų projektų pakete pateikė Seimo nutarimo projektą¹², kuriuo siūlo nustatyti 2016–2018 metais VLT ne didesnę kaip **1 proc. BVP to meto kainomis** struktūrinį valdžios sektoriaus deficitą. Tai reiškia, kad, Vyriausybės nuomone, tenkinamos KĮ 5 straipsnio 3 punkte nurodytos sąlygos.

EK Lietuvos Stabilumo 2015 m. programos įvertinime¹³ nurodė, kad Lietuva ilguoju laikotarpiu susiduria su **vidutine** valdžios sektoriaus finansų ilgalaikio tvarumo rizika, visų pirma dėl su visuomenės senėjimu susijusių išlaidų augimu. 2016 m. biudžeto projektas parengtas pagal prielaidą, kad Lietuva ilguoju laikotarpiu susiduria su maža valdžios sektoriaus finansų ilgalaikio tvarumo rizika. Tokia rizika galėtų būti tik tuo atveju, jeigu būtų tęstinai įgyvendinami visi Lietuvos stabilumo 2015 m. programoje iškelti tikslai. **Taigi, esant vidutinei valdžios sektoriaus finansų ilgalaikio tvarumo rizikai, vadovaujantis KĮ 5 straipsnio 2 punktu, Lietuvos VLT apatinė riba turi būti minėtame įstatyme nurodytas 0,5 proc. BVP to meto kainomis struktūrinis valdžios sektoriaus deficitas.**

Valstybės kontrolės nuomone, išlaikius visam 2016–2018 metų laikotarpiui VLT ne didesnę kaip 1 proc. BVP to meto kainomis struktūrinį valdžios sektoriaus deficitą, bus nukrypta nuo Lietuvos stabilumo 2015 m. programoje pateikto 2018 m. struktūrinio VSBR tikslo, todėl Lietuvos valdžios sektoriaus finansų ilgojo laikotarpio tvarumo rizika dar labiau išaugtų.

2016 m. biudžeto projekto apžvalgoje teigiama, kad „vertinant valdžios sektoriaus finansų riziką ilguoju laikotarpiu, įgyvendinant Lietuvos stabilumo 2015 m. programoje iškeltus valdžios sektoriaus finansų valdymo tikslus, viešųjų finansų rizika EK skaičiavimais yra maža (rizikos rodiklio

¹¹ Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas, 2014-11-06 Nr. XII-1289, 5 str.

¹² Lietuvos Respublikos Seimo nutarimo projektas dėl vidutinio laikotarpio tikslo nustatymo, 2015-10-16 Nr. XIII-3658.

¹³ European Commission, „Assessment of the 2015 Stability Programme for Lithuania“, 2015-05-27.

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/20_scps/2015/15_lt_scp_en.pdf.

reikšmė lygi 1,9, t.y., mažesnė už ribą – 2 – kurią viršijus ilgalaikė valdžios sektoriaus finansų rizika būtų laikoma vidutine).“

Remiantis rizikos rodikliu S2¹⁴, apskaičiuotu pagal Stabilumo programos scenarijų, būtina atsižvelgti į šiuos argumentus:

Pirma, apskaičiuojant rodiklį S2 naudojamos pirminio balanso, pakoreguoto pagal ciklą¹⁵, (toliau – PB^c), projekcijos. Rodiklis S2, lygus 1,9 proc., gaunamas tik tuo atveju, jeigu įgyvendinami Stabilumo 2015 m. programoje užsibrėžti PB^c tikslai iki 2018 m. **1 lentelėje** pateikiami rodikliai rodo, kad 2016 m. nukrypstama nuo Stabilumo 2015 m. programoje užsibrėžto PB^c tikslo: programoje buvo planuojama 2016 m. turėti 0,6 proc. PB^c, o 2016 m. biudžeto projekto apžvalgoje nurodoma, kad 2016 m. PB^c sudarys 0,4 proc.

1 lentelė. Valdžios sektoriaus balanso rodikliai pagal Stabilumo 2015 m. programą ir 2016 m. biudžeto projektą

		2014	2015	2016	2017	2018
Grynasis skolinimas (+) / grynasis skolinimasis (-) B.9	Stabilumo programa	-0,7	-1,2	-1,1	0,0	0,7
	2016 m. biudžeto projektas		-0,9	-1,3	-	-
Pirminis balansas	Stabilumo programa	0,9	0,5	0,5	1,5	1,9
	2016 m. biudžeto projektas		0,8	0,3	-	-
PB ^c	Stabilumo programa	0,8	0,5	0,6	1,3	1,3
	2016 m. biudžeto projektas		0,9	0,4	-	-
Struktūrinis balansas, proc. potencialaus BVP	Stabilumo programa	-1,1	-1,09	-1,08	-0,23	0,1
	2016 m. biudžeto projektas		-0,9	-1,1	-	-

Šaltinis – parengta pagal Stabilumo 2015 m. programą ir 2016 m. biudžeto projektą

Antra, apskaičiuojant S2 rodiklį pagal Lietuvos stabilumo 2015 m. programos scenarijų, imamas šioje programoje nurodytas 2014 m. PB^c (0,8 proc. BVP), kurio rezultatui reikšmingą įtaką daro VĮ „Indėlių ir investicijų draudimas“ grynojo skolinimo / grynojo skolinimosi 2014 m. rezultatas (dėl to VSBR geresnis 1,3 proc. BVP). Šios įmonės poveikis 2015 m. VSBR taip pat svarus – 0,5 proc. BVP. Įmonės teigiamas poveikis 2014–2015 m. VSBR yra vienkartinio pobūdžio, todėl vertinant ilgojo laikotarpio riziką turi būti eliminuojamas.

Trečia, vertinant ilgojo laikotarpio tvarumo rodiklius būtina atsižvelgti į planuojamų rodiklių pagerėjimo realistiškumą. 2017 m. pagerinti PB^c nuo 0,4 proc. BVP iki 1,3 proc. BVP yra perdėtai ambicinga prielaida, tokio dydžio konsolidacija įmanoma tik krizės metu.

Ketvirta, vertinant ilgojo laikotarpio tvarumo rodiklius paprastai atsižvelgiama į šalies istorinius duomenis, kaip praeityje šaliai sekėsi pasiekti užsibrėžtų tikslų. **2 lentelėje** pateikti PB^c tikslai. Pilka spalva pažymėti rodikliai yra stulpelio viršuje nurodytų metų faktiniai rodikliai. Pavyzdžiui, Konvergencijos 2011 m. programoje buvo numatyta, kad 2014 m. PB^c sudarys 1,5 proc. BVP. 2014 m. stulpelio ir 2015 m. eilutės sankirta rodo 2014 m. faktinį PB^c, kuris lygus 0,8 proc. BVP. Tai

¹⁴ S2 rodiklis – Europos Komisijos skaičiuojamas rodiklis (matuojamas proc. BVP), kuris parodo nedelstiną ir ilgalaikę valdžios sektoriaus balanso rodiklio gerinimo poreikį, atsižvelgiant į tarplaikinį (*inter-temporal*) biudžeto apribojimą ir būsimas išlaidas dėl visuomenės senėjimo. Tarplaikinis apribojimas parodo, kokie ateityje valdžios sektoriaus balanso pertekliai turės būti sukaupti, tam, kad valdžios sektoriaus skola neaugtų.

¹⁵ Pirminis balansas, pakoreguotas pagal ciklą, rodo, koks būtų pirminis balansas, jeigu ekonomikos augimas būtų lygus jos potencialiam augimui. Produkcijos atotrūkio nuo potencialo dydžio vertinimas turi įtakos PB^c rodikliui.

yra 0,7 proc. BVP mažiau, nei buvo projektuota 2011 m. Visais metais nuo 2007 m. faktiniai PB^c buvo prastesni, negu buvo užsibrėžta prieš trejus metus.

2 lentelė. Pakoreguoto pagal ciklą pirminio balanso tikslai, proc. potencialaus BVP

Konvergencijos programos (išskyrus 2015 m.)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
2005	-0,9	-1,1	-0,8	-0,3	-1,7										
2006		-0,2	-1,2	-0,8	-0,2	0,6									
2007			-0,2	-1,2	-0,5	0,7	1,4								
2008				-3,5	-5,1	-1,0	1,3	2,0							
2009					-7,5	-6,0	-4,5	-2,6	0,4						
2011							-2,7	-1,8	0,1	0,7	1,5				
2012								-2,3	0,3	0,8	1,5	2,0			
2013									-0,6	0,1	0,9	1,5	2,2		
2014										0,3	0,5	0,9	1,6	2,4	
2015											0,8	0,5	0,6	1,3	1,3

Šaltinis – pagal 2005 – 2014 m. Konvergencijos ir Stabilumo 2015 m. programas.

Penkta, remiantis TVF praktika dėl valstybių skolos tvarumo vertinimo, ilgojo laikotarpio tvarumo rodikliui esant arti ribinės reikšmės (šiuo atveju 2), negalima techniškai klasifikuoti šalies rizikos kaip mažos. Vertinant būtina atsižvelgti į šalies specifiką. Lietuvos, kaip sparčiausiai ES senėjančios visuomenės, su senėjimu susijusios papildomos išlaidos, EK vertinimu, sudarys 2,8 proc. BVP.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad, nesant KĮ įgyvendinančių teisės aktų, kuriuose būtų nurodoma, kokio scenarijaus rizika yra imama vertinimui, atsiranda galimybė interpretuoti informaciją be konteksto.

Ateityje siekiant išvengti informacijos interpretavimo, **būtina KĮ įgyvendinančiame teisės akte nustatyti, kad ilgojo laikotarpio valdžios sektoriaus finansų tvarumo rizika vertinama pagal EK įvertintą paskutinių pasibaigusiu metų PB^c poziciją, eliminavus vienkartinus veiksmus ir pagal EK ekonominės raidos projekcijas.**

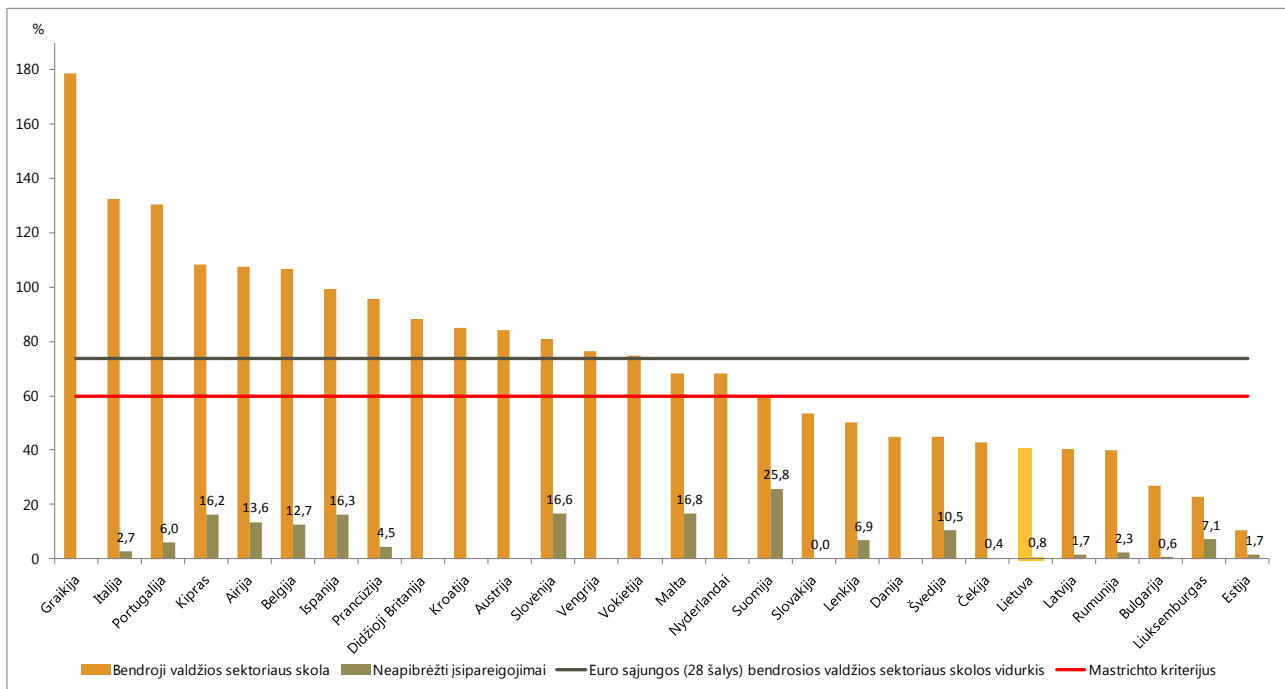
Taip pat, atnaujinus ekonominės raidos scenarijų, turi būti pateikiama ir atnaujinta valdžios sektoriaus finansinių rodiklių informacija (**kaip 1 lentelėje**) trejiems būsiamiems metams, kuri šiuo metu neteikiama. Tokia informacija leistų įvertinti, ar trimečiai valdžios sektoriaus balanso rodikliai nukrypsta nuo Stabilumo programoje nustatytų tikslų visu vidutiniu laikotarpiu (**žr. poskyrį „Atitiktis Biudžeto sandaros įstatymo reikalavimams“**).

2. VALSTYBĖS SKOLOS TVARUMAS

Ekonomistai laikosi nuostatos, kad valstybės skolinimasis yra neišvengiamas ir nesmerktinas ūkio plėtros reiškinys, o nuosaičius kylančios ekonomikos valstybių skolinimasis teigiamai veikia jų ekonomikos plėtrą ir jos potencialą. Tačiau visada yra rizika, kad valstybės skola gali tapti netvari ir apsunkinti ekonomikos plėtrą. Daugelį metų Lietuva skolinasi valdžios sektoriaus deficitui dengti ir turimoms skoloms refinansuoti. Vadinamoji **auksinė** skolinimosi taisyklė numato, kad skolintis reikia tik tokioms išlaidoms apmokėti, kurios ateityje duos pajamų ir sudarys sąlygas grąžinti skolą. Grynasis skolinimasis per finansinius metus neturi viršyti numatytų kapitalo investicijų tiems metams.

Valstybės skola 2014 m. pabaigoje nominalia verte buvo 14 826 mln. Eur ir sudarė 40,7 proc. BVP¹⁶. Valdžios sektoriaus skolos santykis su BVP išlieka mažesnis negu Mastroichto sutartimi nustatytas kriterijus (ne daugiau kaip 60 proc. BVP) ir yra mažesnis už ES valstybių narių skolos vidurkį, kuris 2014 m. pabaigoje sudarė 74 proc. BVP. 2014 m. neapibrėžti valstybės įsipareigojimai (įsipareigojimai su valstybės garantija) sudarė 0,8 proc. BVP (**1 pav.**).

1 pav. 2014 m. ES valstybių narių valdžios sektoriaus skola ir neapibrėžti įsipareigojimai, proc. BVP

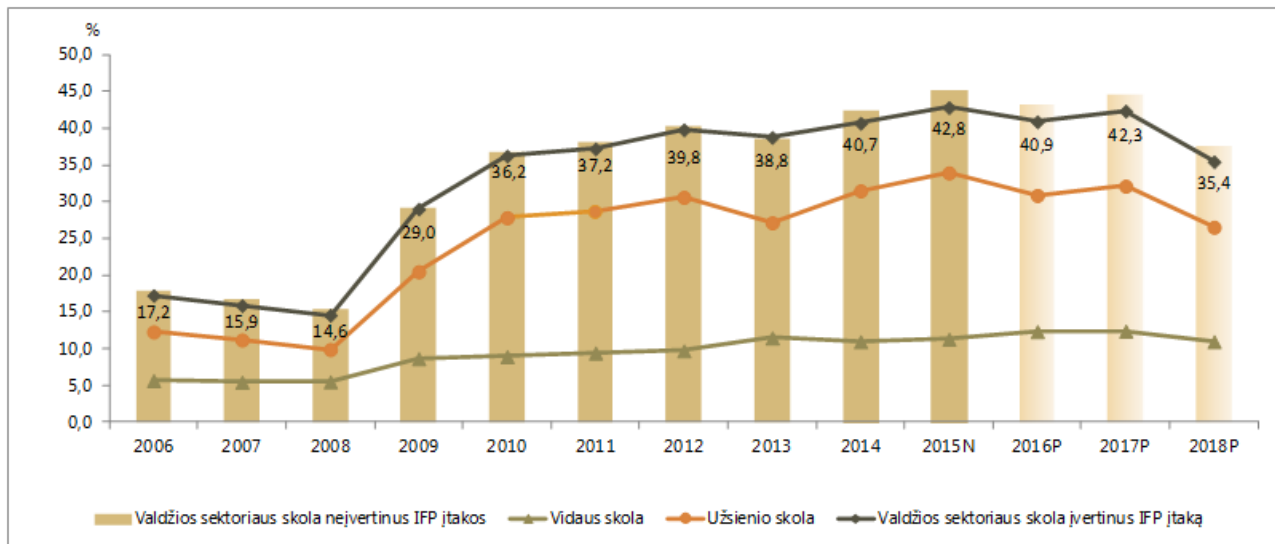


Šaltinis – Eurostatas, Valstybės kontrolės skaičiavimai

¹⁶ Atsižvelgus į pritaikytas išvestines finansines priemones.

Valstybės skolos lygis ES kontekste yra vienas mažiausių ir nesiekia Maastrichto sutartimi nustatyto kriterijaus, tačiau valstybės skola¹⁷ nuo 2008 m. iki 2014 m. padidėjo 2,8 karto. Pastaruosius keletą metų ji yra nekintamo lygio – apie 40 proc. BVP. Finansų ministerija numato, kad valdžios sektoriaus skola pradės mažėti tik nuo 2018 m. (2 pav.).

2 pav. Valdžios sektoriaus skolos dinamika, 2006–2018 m., proc. BVP¹⁸



Šaltinis – Statistikos departamentas, Finansų ministerija, Valstybės kontrolės skaičiavimai

Skolos tvarumas priklauso nuo pirminio balanso, turimo skolos portfelio dydžio, ekonomikos augimo ir realių palūkanų normos – kuo didesnės realios palūkanų normos ir pradinė skola, tuo didesnis skolos santykis su BVP. Kuo geresnis pirminis balansas (perteklius) ir spartesnis ekonomikos augimas, tuo skolos ir BVP santykis mažėja greičiau. **Šiuo metu automatinė skolos dinamika yra palanki (tai yra realios palūkanų normos yra apylygės / mažesnės už realaus BVP augimą), tačiau, atsiradus nepalankiam ekonomikos šokui, yra rizika, kad Lietuvos skola ir vėl augs žaibiškai, kaip parodė 2008 m. finansų krizės pamoka.** Prieš krizę Lietuvos skolos lygis buvo žemas, kredito reitingai buvo aukšti, Lietuva kreditorių požiūriu buvo patikima. Tai neapsaugojo nuo staigaus skolos šuolio – Lietuvai, mažai atvirai ekonomikai per krizę bene labiausiai iš ES šalių išaugo skolinimosi palūkanos; neigiamas ekonomikos augimas beveik patrigubino valstybės skolą per 2009–2010 m. (3 lentelė).

Kuo yra didesnis jau turimas skolos portfelis, tuo didesnės yra skolos valdymo išlaidos, tuo sunkiau yra skolą stabilizuoti ir sudėtingiau užtikrinti pakankamai didelį pirminį balansą (perteklių). Dėl to skola toliau auga, didindama skolos jautrumą. Didžiausių skolinimosi poreikį Lietuvoje sudaro poreikis valdžios sektoriaus deficitui finansuoti bei skoloms refinansuoti. Jeigu realus ekonomikos augimas išliks artimas realioms palūkanų normoms, siekiant užtikrinti skolos mažėjimą, turi būti pasiektas ne mažesnis pirminio balanso pagerėjimas (perteklius), nei numatomos skolos valdymo išlaidos, kurios pagal 2016 m. biudžeto projekto duomenis 2015–2018 m. sudaro atitinkamai 1,7; 1,5; 1,4 ir 1,3 proc. BVP (3 lentelė).

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

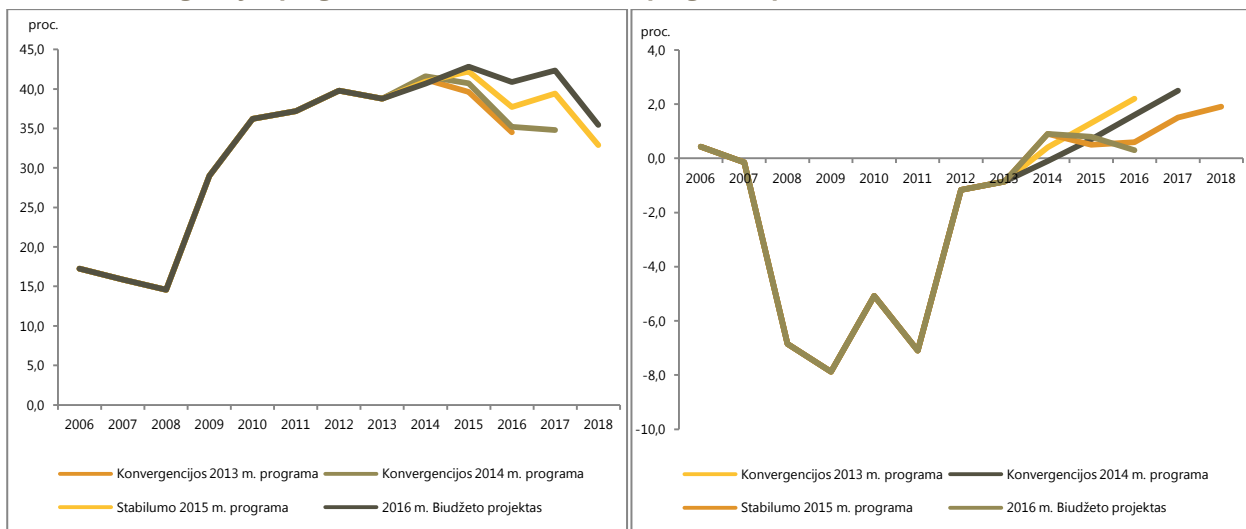
¹⁸ Neįvertinus išvestinių finansinių priemonių įtaka.

3 lentelė. Rodiklių, turinčių įtaką skolos lygiui, dinamika, 2006–2018 m.

Rodiklio pavadinimas	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015N	2016P	2017P	2018P
Nominalaus BVP metinis pokytis, proc.	14,6	20,6	12,6	-17,6	4,1	11,5	6,6	4,9	4,2	1,9	4,7	5,7	6,4
Nominalios skolos metinis pokytis, proc.	12,2	9,9	3,3	64,1	29,9	14,6	14,1	2,2	9,4	7,2	0,0	9,4	-10,9
Valstybės skola, proc. BVP	17,2	15,9	14,6	29,0	36,2	37,2	39,8	38,8	40,7	42,8	40,9	42,3	35,4
BVP defliatorius	84,8	92,1	101,0	97,7	100,0	105,2	108,0	109,4	110,7	110,7	112,3	114,7	117,4
Palūkanos, proc. BVP	0,7	0,7	0,7	1,2	1,8	1,8	2,0	1,8	1,6	1,7	1,6	1,4	1,3
Pirminis balansas, proc. BVP	0,4	-0,2	-6,8	-7,9	-5,1	-7,1	-1,2	-0,9	0,9	0,8	0,3	-	-

Šaltinis – Statistikos departamentas, 2016 m. biudžeto projektas, Finansų ministerija (2017–2018 m. duomenys) ir Valstybės kontrolės skaičiavimai

Analizuojant valstybės skolos ir BVP santykio bei pirminio balanso rodiklio 2006–2013 m. faktinius duomenis ir 2014–2018 m. Finansų ministerijos prognozes, **pastebima kasmetinio pirminio balanso pagerėjimo ir atitinkamai skolos mažėjimo tikslo pasiekimo nukėlimo į ateitį tendencija**. Kaip matoma iš 3 pav., perteklinį pirminį balansą, kuris apimtų skolinimosi išlaidas ir leistų valstybės skolai mažėti, buvo planuojama pasiekti 2015 m., tuo tarpu pagal 2016 m. biudžeto projekto duomenis šis tikslas atidedamas iki 2018 m. Remiantis istoriniais duomenimis (kaip šaliai sekėsi pasiekti užsibrėžtų tikslų), matoma rizika, kad ir 2018 m. valstybės skola pradės mažėti.

3 pav. Valdžios sektoriaus skolos (kairėje) ir pirminio balanso (dešinėje) dinamika pagal 2013–2014 m. konvergencijos programas ir 2015 m. stabilumo programą, proc. BVP

Šaltinis – Statistikos departamentas (2006–2013 m.), Konvergencijos 2013–2014 m. programos, Stabilumo 2015 m. programa, 2016 m. biudžeto projektas

Tarptautinis valiutos fondas 2015 m. ataskaitoje Lietuvai¹⁹ nurodė, kad, siekiant užtikrinti nekintamą nuoseklų valstybės skolos mažėjimą, išvengti skolos augimo tendencijos nuosmukio laikais ir stabilizuoti valstybės skolą gerais laikais, Lietuvai reikėtų turėti pakankamą fiskalinę erdvę staigiems ekonominiams šokams, kurie tiesiogiai darys įtaką skolos lygiui. TVF rekomenduoja toliau tęsti deficito mažinimą ir siūlo siekti –0,5 proc. BVP VLT, kuris leis kumuliatyviai sumažinti skolos lygį 5 proc. BVP per ateinančius 5 metus.

Tarptautinio valiutos fondo nuomonė

Mažas fiskalinis deficitas ir skola leistų automatiniais stabilizatoriams laisvai veikti nuosmukio metu, glodinti verslo ciklą ir išvengti kritimų. Verslo ciklo svyravimai Lietuvoje yra tarp didžiausių ES, prekybos partnerių ūkio raidos svyravimas ypač veikia Lietuvos mažą atvirą ekonomiką, nėra nepriklausomos pinigų politikos, galinčios sušvelninti nuosmukius. Mažas skolos lygis sušvelnintų papildomų išlaidų, susijusių su visuomenės senėjimu, poveikį, kuris preliminariais vertinimais kasmet papildomai sudarytų 3,4 proc. BVP viešųjų išlaidų iki 2050 m. Nuo 2009 m. taikomas fiskalinis konsolidavimas leido sustabdyti staigų valstybės skolos šuolį.

Atkreiptinas dėmesys, kad Vyriausybė neturi aiškios metodikos / modelio, apimančio viso valdžios sektoriaus skolos prognozavimą vidutiniu laikotarpiu, įvertinančio pirminio balanso, pradinės skolos ir makroekonominių rodiklių keitimosi įtaką, be to, nėra rengiami alternatyvūs (priklausomai nuo makroekonominių rodiklių pasikeitimo) vidutinio ir ilgojo laikotarpio scenarijai. EK Lietuvos stabilumo 2015 m. programos vertinime²⁰ atkreipė dėmesį į tai, kad Vyriausybei gana sėkmingai pavykdavo prognozuoti trumpalaikę skolų dinamiką, tuo tarpu vidutinio laikotarpio faktiniai rezultatai yra šiek tiek didesni, nei Vyriausybė numatydavo konvergencijos programose.

Nenustatytas bendras valdžios sektoriaus skolinimosi limitas. Atitinkamų metų valstybės ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių įstatymuose nustatyti apribojimai skolintis valstybės vardu (centrinės valdžios subsektorius), taip pat limitai, ribojantys savivaldybių skolinimąsi. Teisės aktuose nenustatomas limitas, kiek VSDF gali skolintis. Kasmet gaunamas Finansų ministerijos raštiškas leidimas, kuriame nurodyta, kiek VSDF gali skolintis iš komercinių bankų.

Rekomenduotina apskaičiuoti Lietuvai leistiną, pakeliamą skolos lygį, nekeliantį grėsmės fiskaliniam tvarumui. Valstybės kontrolės nuomone, turi būti įvertinta, koks būtų optimalus Lietuvai taikytinas skolos lygis, kuris nekeltų rizikos fiskaliniam tvarumui, užtikrintų skolos stabilumą, atitinkantį pakankamą ekonomikos augimą, palūkanų normas, infliacijos tempus ir nekeltų grėsmės valstybės finansams. Kai kurios Europos šalys ne tik apskaičiuoja šalies tvarumui nekeliantį rizikos skolos lygį, bet ir nustato jį teisės aktuose.

¹⁹ IMF Country Report No 15/138, 2015 Article IV Consultation – press release; and Staff Report, May 2015.

²⁰ European Commission Assessment of the 2015 Stability Programme for Lithuania, 27 May 2015.

3. 2016 METŲ BIUDŽETO PROJEKTO RODIKLIŲ VERTINIMAS

3.1. Valdžios sektoriaus balanso rodikliai

2016 m. biudžeto projektas buvo vertinamas KĮ nustatytų perteklinio valdžios sektoriaus ir valdžios išlaidų augimo ribojimo taisyklių laikymosi aspektu. Vertinta, ar rengiant 2016 m. biudžeto projektą buvo laikomasi perteklinio valdžios sektoriaus taisyklės, ar valdžios sektoriaus išlaidų augimo ribojimo taisyklė buvo netaikyta pagrįstai (4 lentelė).

Pažymėtina, kad 2016 m. biudžeto projekto aiškinamajame rašte ir jo lydimuose dokumentuose nepateikta aiški ir vieša informacija, patvirtinanti 2016 m. biudžeto projekto numatomų rodiklių atitiktį KĮ nustatytoms fiskalinės drausmės taisyklėms.

4 lentelė. 2016 m. biudžeto projekte numatomų rodiklių atitiktis KĮ nustatytoms fiskalinės drausmės taisyklėms

Rengiant 2016 m. biudžeto projektą, turėjo būti užtikrinta, jog būtų tenkinama bent viena toliau nurodytų sąlygų ²¹		
Sąlygos:	Finansų ministerijos vertinimas	Valstybės kontrolės vertinimas pagal rizikos scenarijų
1) valdžios sektorius yra faktiškai perteklinis vertinant pagal struktūrinį valdžios sektoriaus balanso rodiklį.	Netenkinama – 2016 m. numatomas struktūrinis valdžios sektoriaus deficitas	
2) faktinio struktūrinio valdžios sektoriaus balanso rodiklio absoliučioji vertė yra mažesnė negu vidutinio laikotarpio tikslo absoliučioji vertė ir kiekvienais metais mažėja, išskyrus metus, kai produkcijos atotrūkio nuo potencialo rodiklis yra neigiamas.	Netenkinama – 2016 m. planuojamas neigiamas produkcijos atotrūkis nuo potencialo.	Netenkinama – esant planuojamam 2016 m. teigiamam produkcijos atotrūkiui nuo potencialo ²² , projektuojama, kad 2016 m. struktūrinis VSBR bus didesnis negu 2015 m. struktūrinis VSBR.
3) faktinio struktūrinio valdžios sektoriaus balanso rodiklio absoliučioji vertė yra mažesnė negu vidutinio laikotarpio tikslo absoliučioji vertė tais metais, kai produkcijos atotrūkio nuo potencialo rodiklis yra neigiamas.	Tenkinama – numatomas vidutinio laikotarpio tikslas – 1 proc. BVP struktūrinis valdžios sektoriaus deficitas. 2016 m. numatomas 0,98 proc. BVP struktūrinis valdžios sektoriaus deficitas (neįskaitant 0,1 proc. BVP dėl struktūrinės pensijų reformos).	Netenkinama, nes, pagal Valstybės kontrolės ir EK vertinimus, 2016 m. yra teigiamas produkcijos atotrūkis nuo potencialo, ir dėl to projektuojama, kad 2016 m. struktūrinis VSBR bus didesnis, negu 2015 m. struktūrinis VSBR. Finansų ministerija pagal 2015 m. rugsėjo 10 d. ekonominės raidos scenarijų apskaičiavo ir taikė neigiamą produkcijos atotrūkį nuo potencialo.
4) faktinio struktūrinio valdžios sektoriaus balanso rodiklio postūmio vidutinio laikotarpio tikslo link absoliučioji vertė yra ne	Netenkinama – struktūrinio postūmio užduotis nebuvo nustatoma, 2015 ir 2016 m.	Netenkinama, nes struktūrinio postūmio užduotis nebuvo nustatoma.

²¹ Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas, 2014-11-06 Nr. XII-1289, 4 str. 1 d., 3 str. 1 d.

²² Valstybės kontrolės išvada „Dėl ekonominės raidos scenarijaus tvirtinimo“ (2015-09-18 Nr. Y-10).

mažesnė negu struktūrinio postūmio užduoties absoliučioji vertė.	laikotarpiu planuojama, kad struktūrinis valdžios sektoriaus balanso rodiklis bus apie vidutinio laikotarpio tikslo dydį.	
Valdžios sektoriaus išlaidų augimo ribojimo taisyklė²³ netaikoma, kai susidaro bent viena toliau nurodytų aplinkybių:²⁴		
Aplinkybės:	Aplinkybės galiojimas 2016 m. biudžeto projektui	
1) pagal keturis paskutinius metų ketvirčius apskaičiuotas Lietuvos BVP to meto kainomis augimas yra mažesnis negu daugiamečių Europos Sąjungos BVP to meto kainomis augimas, padidintas 2 procentiniais punktais.	Galioja ²⁵ – pagal Statistikos departamento duomenis apskaičiuotas Lietuvos BVP to meto kainomis statistinis metinis prieaugis 2014 m. III ketv. – 2015 m. II ketv. laikotarpiu, palyginti su 2013 m. III ketv. – 2014 II ketv. laikotarpiu, sudarė 2,5 proc. ir buvo 2,2 proc. p. mažesnis už vidutinį paskutinių penkerių pasibaigusių kalendorinių metų (2010–2014 m.) statistinio ES BVP to meto kainomis metinį prieaugį procentais – 2,7 proc. ²⁶ ir padidintą 2 proc. p.	
2) numatomas valdžios sektoriaus balanso rodiklio postūmis yra teigiamas ir sudaro bent 1,0 procentinį punktą BVP.	Negalioja – 2015 m. numatomas VSBR = -0,9, 2016 m. VSBR = -1,3.	Negalioja – 2015 m. numatomas VSBR sudaro -1 proc. BVP, 2016 m. = -1,5 proc. BVP.
3) ne mažiau kaip penkerių iš eilės einančių metų valdžios sektoriaus balanso rodiklio aritmetinis vidurkis yra perteklius, ne mažesnis negu 0,1 procento BVP.	Negalioja – penkerių paskutinių metų VSBR aritmetinis vidurkis yra deficitas (-4,5 proc. BVP).	
4) einamųjų metų keičiami suplanuoti valdžios sektoriui priskiriamų biudžetų, kurių kiekvieno atskirai planuojami asignavimai viršija 3 procentus BVP to meto kainomis, asignavimai ir pajamos užtikrina ne didesnę šiam punkte minėtų valdžios sektoriui priskiriamų biudžetų visumos balansų deficitą arba ne mažesnę šiam punkte minėtų valdžios sektoriui priskiriamų biudžetų visumos balansų perteklių negu tas, kuris buvo prieš keitimą.	Negalioja, nes ši sąlyga taikoma tik einamaisiais metais keičiant patvirtintą einamųjų metų valdžios sektoriaus biudžetą.	
5) pagal Vyriausybės arba jos įgaliotos institucijos viešai paskelbtą ekonominės raidos scenarijų, dėl kurio tvirtinimo kontrolės institucija paskelbė išvadą, apskaičiuotas produkcijos atotrūkis nuo potencialo planuojamais metais yra neigiamas.	Galioja – pagal Finansų ministerijos 2015-09-10 paskelbtą scenarijų apskaičiuotas produkcijos atotrūkis nuo potencialo 2016 m. yra neigiamas.	Negalioja – 2016 m. numatomas teigiamas produkcijos atotrūkis nuo potencialo.

Šaltinis – 2016 m. biudžeto projektas, Konstitucinis įstatymas, Valstybės kontrolės skaičiavimai

²³ Kiekvienais metais rengiant, tvirtinant ir keičiant valdžios sektoriui priskiriamų biudžetų, kurių kiekvieno atskirai planuojami asignavimai viršija 3 proc. BVP to meto kainomis, patvirtinimo įstatymų arba šių įstatymų pakeitimo įstatymų projektus, vadovaujamosi nuostata, kad tuo atveju, kai paskutinių penkerių pasibaigusių metų valdžios sektoriaus balanso rodiklių aritmetinis vidurkis yra neigiamas, šių biudžetų asignavimų (išskyrus Europos Sąjungos finansinės paramos lėšas) visumos augimas turi būti ne didesnis negu 0,5 proc. potencialaus BVP to meto kainomis daugiamečio augimo vidurkis.

²⁴ Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas, 2014-11-06 Nr. XII-1289, 3 str. 3 d.

²⁵ <https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/pranesimas201508.pdf>.

²⁶ Apskaičiuota pagal Europos Sąjungos statistikos tarnybos (Eurostato) viešai skelbiamus Europos Sąjungos BVP rodiklius.

Valstybės kontrolės nuomone, rengiant šį projektą neatsižvelgta į tai, kad būtų užtikrintas perteklinio valdžios sektoriaus taisyklės laikymasis, nes, išsipildžius nepalankiems rizikos veiksniams, bus reikšmingai nukrypstama nuo Vyriausybės prognozuojamo 2016 m. struktūrinio valdžios sektoriaus deficito. Valstybės kontrolė, atlikusi valdžios sektoriaus pajamų 2016 m. projekcijų analizę, įvertino, kad pajamos iš GPM ir PVM yra suprognozuotos su rizika (žr. skirsnį „Valdžios sektoriaus 2016 m. pajamos“). 5 lentelėje pateikiama 2016 m. nominalaus ir struktūrinio VSBR projekcija pagal scenarijų, kuriuo realizuotųsi nepalankūs rizikos veiksniai. Rizikos scenarijui panaudoti šie pakeitimai:

- konservatyvesnės 2016 m. GPM ir PVM projekcijos;
- mažesnis nominalaus BVP prieaugis dėl saikingesnės infliacijos, apskaičiuotas pagal suderintą vartotojų kainų indeksą, lyginant su 2015 m. rugsėjo 10 d. paskelbtu ekonominės raidos scenarijumi;
- pagal Valstybės kontrolės modelį apskaičiuotas teigiamas 2015–2016 m. produkcijos atotrūkis nuo potencialo.

Pagal Valstybės kontrolės vertinimą, nominalus BVP yra mažesnis nei Finansų ministerijos vertinime, todėl daugelio išlaidų komponentų santykinė išraiška yra didesnė dėl vardiklio efekto.

5 lentelė. Valdžios sektoriaus pajamų, išlaidų ir balanso rodiklio projekcijos, proc. BVP

Rodikliai	ESA kodas	FM vertinimas		VK vertinimas pagal rizikos scenarijų	
		2015 metai	2016 metai	2015 metai	2016 metai
1. Valdžios sektoriaus balansas		-0,9	-1,3	-1,0	-1,5
Iš jo:					
1. Centrinė valdžia	S.1311	-0,6	-1,0	-0,7	-1,2
2. Vietos valdžia	S.1313	0,1	0,0	0,1	-0,1
3. Socialinės apsaugos fondai	S.1314	-0,4	-0,2	-0,4	-0,2
2. Valdžios sektoriaus pajamos	TR	35,4	34,0	35,3	34,3
Iš jų:					
1.1. Gamybos ir importo mokesčiai	D.2	11,8	11,6	11,8	11,7
1.2. Einamieji pajamų, turto ir kiti mokesčiai	D.5	5,7	5,5	5,6	5,5
1.3. Socialinės įmokos	D.61	12,1	12,0	12,1	12,2
1.4. Pajamos iš turto	D.4	0,4	0,3	0,4	0,3
1.5. Kitos		5,4	4,6	5,4	4,7
3. Valdžios sektoriaus išlaidos	TE	36,3	35,3	36,3	35,8
Iš jų:					
2.1. Darbuotojų darbo užmokestis	D.1	9,5	9,3	9,5	9,4
2.2. Tarpinis vartojimas	P.2	5,2	5,0	5,2	5,1
2.3. Socialinės pašalpos	D.62+D.632	13	12,9	13,0	13,1
2.4. Palūkanų išlaidos	D.41	1,7	1,6	1,7	1,6
2.5. Subsidijos	D.3	0,3	0,3	0,3	0,3
2.6. Pagrindinio kapitalo formavimas	P.51	3,9	3,5	3,9	3,5
2.7. Kapitalo pervedimai	D.9	0,6	0,5	0,6	0,5
2.8. Kitos		2,1	2,3	2,1	2,3

Potencialaus BVP augimas, proc.		2,8	3,3	2,3	2,3
Produkcijos atotrūkis nuo potencialo (proc. potencialaus BVP)		-0,2	-0,3	0,1	0,9
Ciklinė biudžeto dedamoji (proc. potencialaus BVP)		-0,1	-0,1	0,0	0,4
Vienkartinės ir kitos laikinosios priemonės		0,1	-0,1	0,1	-0,1
4. Struktūrinis valdžios sektoriaus balansas		-0,9	-1,1*	-1,1	-1,8

*sisteminės pensijų reformos kaštai

Šaltinis – Finansų ministerija, Valstybės kontrolės skaičiavimai

Atkreiptinas dėmesys, kad šiuo metu nėra nustatytos visus valdžios sektoriaus subjektus apimančios finansinių rodiklių stebėsenos tvarkos, kuri padėtų užtikrinti fiskalinės drausmės taisyklių laikymąsi. KĮ 4 straipsnis nustato valdžios sektoriui priskiriamų biudžetų planavimo, tvirtinimo, keitimo ir vykdymo taisykles, kurios apima centrinės, socialinės apsaugos fondų ir vietos valdžios sektorių subjektus. Minėtos taisyklės nuo 2016 m. sausio 1 d. įsigalios VSDF ir mažoms²⁷ savivaldybėms, o nuo 2018 m. sausio 1 d. – Privalomojo sveikatos draudimo fondui (toliau – PSDF) ir didelėms²⁸ savivaldybėms.

2016 m. biudžeto projekte nustatomi savivaldybių skolos, skolinimosi ir garantijų limitai 2016 metams. Palyginus su 2015 m., dalis limitų yra peržiūrėta ir sugriežtinta. Taip pat nustatyti reikalavimai dėl įsiskolinimų suvaldymo, o Vilniaus miesto savivaldybei, palyginus su 2015 m., nustatytas reikalavimas sumažinti įsiskolinimus iki 15 proc. Vyriausybė, vadovaudamasi 2015 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu²⁹, 2015 m. gegužės mėn. patvirtino Valdžios sektoriaus balanso rodiklio prognozavimui aktualios savivaldybių informacijos teikimo 2015 m. tvarkos aprašą³⁰, kuris nustato savivaldybių turimos VSBR prognozavimui aktualios informacijos turinį ir teikimo Finansų ministerijai tvarką.

TVF 2015 m. gegužės mėn. ataskaitoje³¹ Lietuvai atkreipė dėmesį į tai, kad 2013 m. ir 2014 m. vietos valdžios finansinių rezultatų atotrūkis nuo prognozių rodo būtinumą imtis priemonių ir užtikrinti geresnę vietos valdžios sektoriaus subjektų finansinių rodiklių stebėseną ir prognozavimą.

ES Taryba, įvertinusi 2015 m. Lietuvos nacionalinę reformų programą ir Lietuvos stabilumo 2015 m. programą, pateikė tris rekomendacijas Lietuvai³². Vyriausybė pateikė išvadą dėl 2016 m. biudžeto

²⁷ Savivaldybės, kurių planuojami asignavimai neviršija 0,3 proc. praėjusių metų BVP to meto kainomis.

²⁸ Vilniaus miesto, Kauno miesto ir Klaipėdos miesto savivaldybės.

²⁹ Lietuvos Respublikos 2015 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas, 2014-12-11 Nr. XII-1408, 21 str. 2 d.

³⁰ Valdžios sektoriaus balanso rodiklio prognozavimui aktualios savivaldybių informacijos teikimo 2015 metais tvarkos aprašas, patvirtintas Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2015-05-13 nutarimu Nr. 491.

³¹ IMF Country Report No. 15/138 Republic of Lithuania 2015 Article IV Consultation-Staff Report, May 2015, prieiga per internetą <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15138.pdf>.

³² 2015-07-14 Europos Sąjungos Tarybos rekomendacija Nr. 2015/C 272/18 dėl 2015 m. Lietuvos nacionalinės reformų programos su Tarybos nuomone dėl 2015 m. Lietuvos stabilumo programos (OL 2015 C272, p. 70).

projekto atitikties 2015 m. liepos 14 d. ES Tarybos rekomendacijai³³, kurioje be kita ko nurodė minėtų rekomendacijų įgyvendinimo priemones.

Dėl ES Tarybos pateiktos rekomendacijos 2015 m. vengti nuokrypio nuo VLT ir užtikrinti, kad 2016 m. nuokrypis neviršytų leidžiamos ribos, susijusios su sisteminė pensijų reforma: numatyta parengti Fiskalinės drausmės įstatymo pakeitimo įstatymo projektą. Įstatymo lygiu numatoma užtikrinti, kad visų valdžios sektorių sudarančių subjektų, subjektų grupių ir viso valdžios sektoriaus lygiu būtų vykdoma finansinių rodiklių stebėseną, laiku identifikuojamos finansų valdymo problemos ir taikomos tinkamos priemonės. Numatoma atsakomybė už netinkamą stebėseną. Ši priemonė leis operatyviau nustatyti tikėtinus VSBR nukrypimus. Už priemonės įgyvendinimą atsakinga Finansų ministerija, ją numatoma įgyvendinti 2016 metų IV ketvirtį³⁴.

Struktūrinio VSBR postūmio užduoties ir gairių kitiems metams formavimo ir teikimo tvirtinti tvarka nenustatyta iki šiol. KĮ nuostatas įgyvendinantys teisės aktai turėjo būti priimti iki minėto įstatymo įsigaliojimo, t. y. iki 2015 m. sausio 1 d. Nepriėmus KĮ įgyvendinančių teisės aktų, struktūrinio postūmio užduoties nustatymas reglamentuotas tik KĮ 6 straipsnyje. Struktūrinis valdžios sektoriaus balanso rodiklis ir struktūrinio postūmio užduotis yra nustatoma visam valdžios sektoriui. Atkreiptinas dėmesys, kad 2015 m. buvo priimti VSDF biudžeto sandaros ir VSDF biudžeto sudarymo ir vykdymo taisyklių atitinkami pakeitimai, reglamentuojantys VSDF biudžeto struktūrinio postūmio užduoties ir gairių nustatymą.

VSDF biudžeto sandaros ir VSDF biudžeto sudarymo ir vykdymo taisyklių atitinkami pakeitimai, reglamentuojantys VSDF biudžeto struktūrinio postūmio užduoties ir gairių nustatymą.

Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sandaros įstatymas³⁵ ir Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sudarymo ir vykdymo taisyklės³⁶ nustato, kad Socialinės apsaugos ir darbo ministerija einamaisiais metais Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo plane nustatytais terminais pateikia Finansų ministerijai numatomą ateinančių kalendorinių metų fondo biudžeto rezultatą ir informaciją apie tais metais numatomas taikyti laikinojo poveikio priemones. Finansų ministerija per 20 darbo dienų nuo šio rezultato ir laikinojo poveikio priemonių gavimo pateikia Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai apskaičiuotą numatomą fondo biudžeto struktūrinio rezultato rodiklį. Socialinės apsaugos ir darbo ministerija per 10 darbo dienų nustato fondo biudžeto struktūrinio postūmio užduotį ateinantiems kalendoriniams metams ir jos gaires kitiems dvejiems metams.

VSDF biudžeto rodiklių patvirtinimo įstatymu kiekvienais metais tvirtinama fondo biudžeto struktūrinio postūmio užduotis ateinantiems kalendoriniams metams ir jos gairės kitiems dvejiems metams.

Kadangi struktūrinio postūmio užduotis turi būti nustatoma tam tikrų metų valstybės ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių įstatyme, kuris rengiamas vadovaujantis BSĮ, Valstybės kontrolės nuomone, struktūrinio postūmio užduoties formavimo tvarka turėtų būti nustatyta ne tik KĮ

³³ 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, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2015-11-04 nutarimu Nr. 1148, 3 p.

³⁴ Ten pat, 3 p.

³⁵ Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sandaros įstatymo Nr. IX-547 1, 2, 9, 11, 15 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 16 straipsniu ir priedu įstatymas, 2014-11-20 Nr. XII-1345.

³⁶ Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto sudarymo ir vykdymo taisyklės, patvirtintos Vyriausybės 2005-06-14 nutarimu Nr.647 (aktuali redakcija, galiojanti nuo 2015-08-04), 7⁹ p.

įgyvendinančiame teisės akte, bet ir BSĮ bei Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklėse.

Struktūrinio postūmio užduoties ir gairių nustatymo tvarka turi apimti visus valdžios sektoriaus subsektorius. Nesant tokios tvarkos ir metodinio vadovavimo subsektoriams, susidarė situacija, kai jie nežino, kaip turi būti nustatoma užduotis ir gairės. Pavyzdžiui, 2016 m. VSDF biudžeto projekte, vadovaujantis VSDF biudžeto sandaros įstatymu, turi būti nustatoma struktūrinio postūmio užduotis ir atitinkamai jos gairės kitiems dvejiems metams. Gairės minėto įstatymo projekte, kuris pateiktas Seimui, nustatytos nebuvo. VSDF atsakingi specialistai el. paštu paaiškino, kad jos nebuvo nustatytos dėl to, nes tai yra naujas dalykas, ir specialistai nežinojo, kaip gairės turi būti nustatomos.

3.2. Valdžios sektoriaus 2016 metų pajamos

Valdžios sektoriaus pagrindinių pajamų prognozės parengtos pagal Finansų ministerijos 2015 m. rugsėjo 10 d. paskelbtą patikslintą ekonominės raidos scenarijų³⁷, kurį Valstybės kontrolė, vykdydama biudžeto politikos kontrolės institucijos funkcijas, patvirtino 2015 m. rugsėjo 18 d.³⁸ Valstybės kontrolė išvadoje atkreipė dėmesį, kad dominuoja neigiami rizikos veiksniai, kurie tiesiogiai taikytini ne tik ekonominės raidos scenarijui, bet ir pagrindinėms valdžios sektoriaus pajamų ir įmokų projekcijoms³⁹. Valstybės kontrolė pabrėžė, kad ekonominės raidos scenarijui parengti naudotos prielaidos⁴⁰ gerokai nukrypsta nuo pasikeitusios ekonominės aplinkos, todėl tikėtina, kad, pasitvirtinus ateities sandorių rinkose fiksuojamoms tendencijoms, nominalaus BVP, ypač kainų rodiklių – BVP, galutinio vartojimo išlaidų defliatorių ir infliacijos pokyčiai būtų peržiūrėti jų mažėjimo kryptimi. 2015 m. lapkričio 5 d. paskelbtoms EK prognozėms parengti naudotos techninės prielaidos reikšmingai skiriasi nuo prielaidų (**6 lentelė**), pagal kurias Finansų ministerija parengė ir 2015 m. rugsėjo 10 d. paskelbė patikslintą ekonominės raidos scenarijų.

6 lentelė. Techninės prielaidos, taikytos 2015 m. EK pavasario ir rudens prognozėse

Nustatymo data	2015-04-21*			2015-10-21		
	USD / EUR keitimo kursas	Naftos kainos („Brent“, JAV dol. už barelį)	Naftos kainos („Brent“, EUR už barelį)	USD / EUR keitimo kursas	Naftos kainos („Brent“, JAV dol. už barelį)	Naftos kainos („Brent“, EUR už barelį)
2015 m.	1,085	54,4**	54,8	1,12	54,8	49
2016 m.	1,071	66	61,7	1,13	54,2	47,9
2017 m.	1,071	66		1,13	58,8	51,9

*Finansų ministerijos naudotos rengiant 2015 m. rugsėjo 10 d. paskelbtą scenarijų
 ** patikslinta pagal 2015 m. I pusm. faktą

Šaltinis – EK 2015 m. pavasario ir rudens prognozės

³⁷ Prieiga per internetą <http://finmin.lrv.lt/lt/aktualus-valstybes-finansu-duomenys/ekonominės-raidos-scenarijus>.

³⁸ Valstybės kontrolės išvada „Dėl ekonominės raidos scenarijaus tvirtinimo“ (2015-09-18 Nr. Y-10).

³⁹ Papildomi su pajamų planų vykdymu susiję rizikos veiksniai pateikti 2016 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų apžvalgoje.

⁴⁰ 2015-09-10 paskelbtam ekonominės raidos scenarijui parengti naudotos Europos Komisijos pavasario prognozių techninės prielaidos.

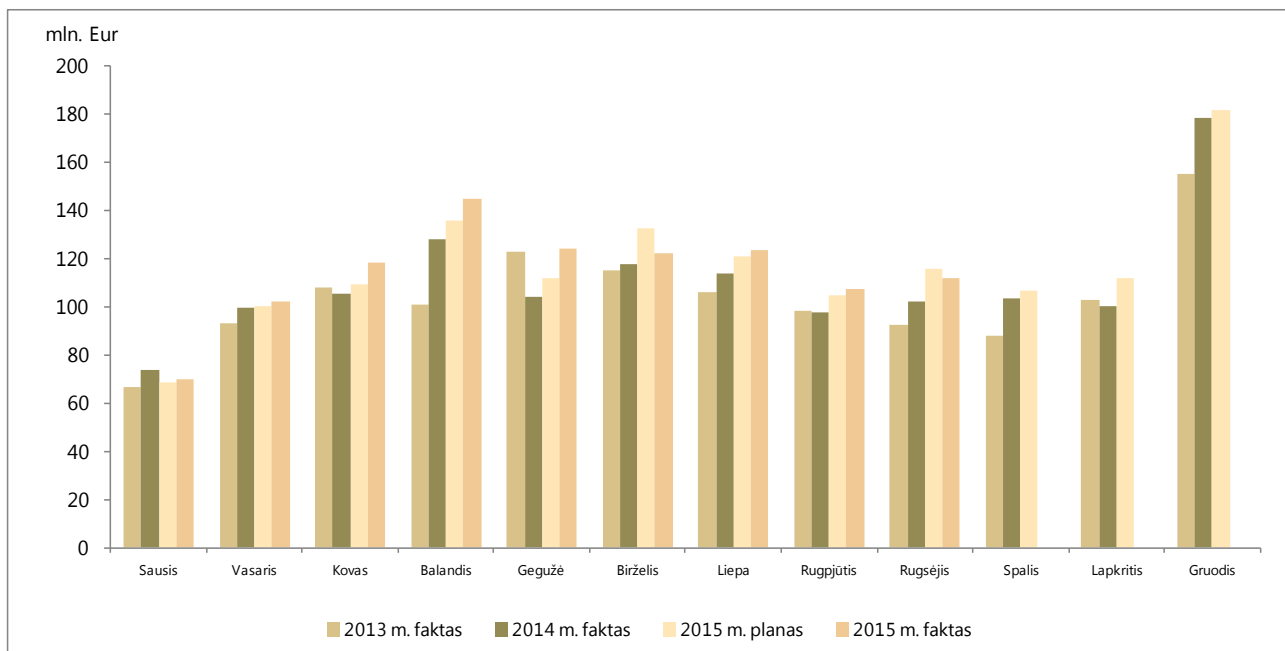
Pakoregavus Lietuvos ekonominės raidos scenarijų pagal atnaujintas technines prielaidas, tikėtina, kad nominalus BVP, nominalios galutinio vartojimo išlaidos, taip pat suderintas vartotojų kainų indeksas augs mažiau. Prielaidų pasikeitimas yra esminis veiksnys, lemiantis išvadą, kad pajamos iš PVM yra suprojektuotos su rizika.

2016 m. biudžeto projekto lydimojoje medžiagoje pirmą kartą aiškiai ir viešai pateikiama detali informacija dėl mokestinėms pajamoms neigiamą įtaką darančių mokesčių lengvatų. Dėl 2016 m. taikomų mokesčių lengvatų mokestinės pajamos bus apie 890,5 mln. Eur mažesnės.

Į valstybės ir savivaldybių biudžetų konsoliduotą visumą patenkančios pridėtinės vertės, akcizų, pelno ir gyventojų pajamų mokesčių pajamos bei socialinio ir sveikatos draudimo įmokos, patenkančios į socialinės apsaugos fondų biudžetus, sudaro apie 82 proc. visų valdžios sektoriaus pajamų, arba 28,5 proc. BVP.

Vyriausybė numato, kad 2015 m. bus įvykdyti gyventojų pajamų, pelno, akcizų mokesčių, VMI administruojamų PSD įmokų ir kitų PSDF pajamų planai, o PVM ir VSDF priskaičiuotų draudėjų ir apdraustųjų visomis socialinio draudimo rūšimis įmokų planas bus neįvykdytas. Vis dėl to, egzistuoja rizika, kad GPM planas šių metų gruodžio mėnesį gali būti taip pat neįvykdytas, nes 2015 m. gruodžio mėn. užduotis yra didesnė nei 2014 m. gruodžio mėn. faktas (4 pav.). 2014 m. rezultatas buvo gerokai didesnis nei 2013 m. faktas dėl artėjančio euro įvedimo ir darbdavių siekio atsiskaityti su darbuotojais litais. Nebeveikiant šiai aplinkybei, bendras 2015 m. GPM pajamų vykdymas gali būti mažesnis, negu numatoma.

4 pav. 2015 m. GPM pajamų vykdymo palyginimas su 2015 m. planu ir 2013–2014 m. faktu pagal mėnesius, mln. Eur



Šaltinis – Finansų ministerija, Valstybės kontrolės skaičiavimai

2016 m. pajamos iš GPM suprognuozuotos su didžiausia rizika, lyginant su kitomis valdžios sektoriaus pajamomis, priklausančiomis nuo metinio darbo užmokesčio fondo (toliau –

MDUF) dinamikos. GPM, VSDF priskaičiuotų draudėjų ir apdraustųjų visomis socialinio draudimo rūšimis įmokų ir VSDF valdybos administruojamų PSD įmokų 2016 m. projekcijas tikslinga analizuoti kartu, nes šių mokesčių bazė yra ta pati – MDUF. Remiantis 2015 m. rugsėjo 10 d. paskelbtu ekonominės raidos scenarijumi, projektuojama, kad 2016 m. MDUF, palyginus su 2015 m., augs 6 proc.

2016 m. į valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotą visumą prognozuojama gauti 1 476,6 mln. Eur GPM, t. y. 3,2 proc. daugiau, negu numatomas 2015 m. vykdymas. Projektuojama, kad visos priskaičiuotos VSDF biudžeto pajamos 2016 m. sudarys 3 343,1 mln. Eur, t. y. 2 proc. daugiau, nei 2015 m. numatoma. Į PSDF fondą 2016 m. planuojama surinkti 1 437,7 mln. Eur pajamų, 4,6 proc. daugiau, nei numatoma 2015 m. **7 lentelėje** pateikiamos GPM, draudėjų ir apdraustųjų VSD įmokų bei VSDF valdybos administruojamų PSD įmokų projekcijos.

7 lentelė. GPM, draudėjų ir apdraustųjų VSD įmokų, PSD įmokų projekcijos, mln. Eur

	2015 m. numatoma	2016 m. projektas
Metinio darbo užmokesčio fondo augimas, proc.	6,5	6,0
GPM nuo su darbo santykiais arba jų esmę atitinkančiais santykiais arba jų esmę atitinkančiais santykiais priskiriamų gyventojų A klasės pajamoms	1217,1	1257,1
<i>Proc. nuo visų GPM pajamų</i>	85,1	85,1
Metinis pokytis, proc.	7,4	3,3
GPM pajamos iš viso:	1430,5	1476,6
Metinis pokytis, proc.	7,9	3,2
Draudėjų valstybinio socialinio draudimo įmokos	2756,6	2919,1
<i>Proc. nuo visų VSDF pajamų</i>	84,1	87,3
Metinis pokytis, proc.	6,6	5,9
Apdraustųjų valstybinio socialinio draudimo įmokos	291,9	307,5
<i>Proc. nuo visų VSDF pajamų</i>	8,9	9,2
Metinis pokytis, proc.	6,6	5,3
VSDF pajamos iš viso:	3277,4	3343,1
Metinis pokytis, proc.	11,8	2,0
VSDF valdybos administruojamos privalomojo sveikatos draudimo įmokos	918,1	968,2
<i>Proc. nuo visų PSDF pajamų</i>	66,6	67,3
Metinis pokytis, proc.	7,5	5,5
PSDF pajamos iš viso	1379,3	1437,7
Metinis pokytis, proc.	6,3	4,2

Šaltinis – 2016 m. biudžeto projektas, 2016 m. VSDF biudžeto projektas ir 2016 m. PSDF biudžeto projektas.

Į 2016 m. GPM projekciją yra įtrauktas planuojamas GPM įstatymo pakeitimo įstatymo projekto⁴¹ poveikis. Šiuo įstatymo projektu siekiama padidinti maksimalų taikytiną neapmokestinamąjį pajamų dydį (toliau – NPD), papildomą NPD už auginamus vaikus ir individualius NPD neįgaliesiems. Finansų ministerijos preliminariu skaičiavimu, valstybės ir savivaldybių biudžetai per metus neteks apie 65 mln. eurų pajamų iš GPM. Dėl neapmokestinamos pajamų ribos iš vertybinių popierių perleidimo ir palūkanų sumažinimo, preliminariu skaičiavimu, poveikis biudžetui būtų nedidelis

⁴¹ Gyventojų pajamų mokesčio įstatymo Nr. IX-1007 17, 20 ir 21 straipsnių pakeitimo įstatymo projektas, 2015-10-16 Nr. XIIP-3654.

(priklausantis nuo vertybinių popierių pelningumo ir palūkanų normos), bet teigiamas (preliminariu vertinimu, valstybės ir savivaldybių biudžetai per metus gaus papildomai apie 0,6 mln. eurų). Dėl šio diskrecinio GPM pakeitimo planuojamas lėtesnis su darbo santykiais susijusių A klasės pajamų GPM augimas (3,3 proc.), tačiau, prie prognozuojamų 2016 m. GPM pridėjus planuojamą 65 mln. Eur netekimą, planuojamas su darbo santykiais susijusių A klasės pajamų GPM augimas sudarytu 8,6 proc. Toks augimas būtų 2,6 proc. spartesnis nei MDUF augimas.

PVM mokesčio bazės – galutinio vartojimo išlaidų – nominalus augimas pernelyg didelis.

Didžiausią valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos pajamų dalį sudaro pajamos iš PVM. Planuojama, kad 2016 m. jų bus gauta 3 053,6 mln. Eur, t. y. 169,3 mln. Eur, arba 5,9 proc. daugiau, negu numatoma gauti 2015 m. (2 884,3 mln. Eur). PVM pajamos sudarys 41,9 proc. konsoliduotos visumos pajamų⁴², t. y. planuojama, kad šio mokesčio dalis valstybės biudžete padidės 0,7 proc. punkto, palyginti su 2015 m. numatomu vykdymu.

Atkreiptinas dėmesys, kad 2015 m. rugsėjo 30 d. PVM permoka siekė 417,9 mln. Eur, t. y. 38,4 proc. daugiau negu 2014 m. gruodžio 31 d. PVM permoką sumažinus iki metų pabaigai įprasto lygio, 2015 m. PVM plano nevykdymas būtų dar didesnis negu Finansų ministerija numato (**8 lentelė**).

8 lentelė. PVM permokos ir nepriemokos duomenys, mln. Eur

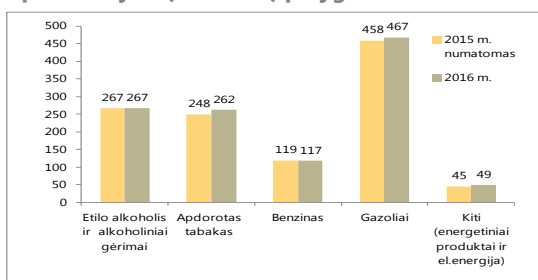
Rodiklio pavadinimas	2011-12-31	2012-12-31	2013-12-31	2014-12-31	2015-09-30	2015-12-31 (numatoma)	2016-12-31 (prognozė)
PVM nepriemoka	311,6	334,8	284,4	251,6	219,5	219	203
PVM permoka	197,2	272,0	280,4	302,0	417,9	302	302

Šaltinis – Finansų ministerija

Akcizų pajamų prognozės neapibrėžtumas priklauso nuo šešėlinės ekonomikos masto.

Prognozuojama, kad 2016 m. iš akcizų bus gauta 1 161,2 mln. Eur pajamų, t. y. 5,2 proc. arba 57,2 mln. Eur daugiau, nei suplanuota 2015 m. (1 104,1 mln. Eur), ir 2,1 proc. arba 24,2 mln. Eur daugiau, nei numatoma gauti 2015 m. (1 137,1 mln. Eur). Šios pajamos sudarys apie 15,9 proc. visų konsoliduotos visumos (be ES ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų) pajamų. Prognozuojama, kad apie 54,2 proc. akcizų pajamų (629,4 mln. Eur) sudarys pajamos už energinius produktus, iš kurių daugiausia – apie 466,9 mln. Eur – planuojama gauti iš akcizų už dyzeliną (gazolius). Už etilo alkoholį ir kitus alkoholinius gėrimus numatoma gauti apie 23,0 proc. visų akcizų pajamų (266,7 mln. Eur), už apdorotą tabaką – apie 22,5 proc. (261,5 mln. Eur).

5 pav. Pajamų iš akcizų palyginimas, mln. Eur



Šaltinis – Finansų ministerija

2016 m. didesnį akcizo pajamų prieaugį, palyginti su 2015 m. numatomomis gauti pajamomis, Finansų ministerija prognozuoja tabako gaminių grupėje (apie 5,4 proc.). Prognozuojama, kad 2016 m. apie 15 proc. augs akcizų pajamos už gamtines dujas, apie 2,0 proc. – už gazolius, už suskystintas dujas – 1 proc., už benziną sumažės 1,2 proc. (**5 pav.**).

⁴² Neįskaitant ES ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų.

Finansų ministerija įžvelgia riziką⁴³, kad, padidinus alkoholio produktų ir tabako gaminių apmokestinimo lygį, gali didėti nelegalus jų importas iš trečiųjų šalių, kuriose jų kainos yra mažesnės nei Lietuvoje, tačiau pažymi, kad kontroliuojančių institucijų veiklos planuose numatytos priemonės ir veiksmai minimizuoti šią riziką.

Lieka ydinga praktika, kad ir 2016 metais dividendų plano vykdymas priklausys nuo vykdomosios valdžios sprendimų. Planuojama, kad 2016 m. bus gauta 73,9 mln. Eur pajamų iš dividendų (3,5 mln. Eur į savivaldybių biudžetą ir 70,4 mln. Eur į valstybės biudžetą). Iš viso 11,6 mln. Eur mažiau, negu numatoma gauti 2015 m. Šios pajamos sudarys 1,0 proc. konsoliduotos visumos (be ES ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų) pajamų, t. y. planuojama, kad šio mokesčio dalis valstybės biudžete sumažės 0,2 proc. punkto, palyginti su 2015 m. numatomu vykdymu.

Kadangi pajamų iš dividendų už valstybei priklausančias įmonių akcijas ir valstybinių įmonių pelno dalies prognozės priklauso ne tik nuo įmonių veiklos rezultatų ar jų pelningumo, bet ir nuo vykdomosios valdžios sprendimų, todėl tikėtina, kad 2016 m. pajamos gautos iš dividendų gali būti mažesnės, nei Finansų ministerija prognozuoja. 2015 m. spalio 19 d. Vyriausybė nutarimu⁴⁴ pavedė Finansų ministerijai kaip valstybei nuosavybės teise priklausančių „Lietuvos energija“, UAB, akcijų valdytojai priimti sprendimą skirti dividendams 51 proc. „Lietuvos energija“, UAB, paskirstytino 2015 metų pirmojo pusmečio pelno. Todėl tikėtina, kad 2016 m. pajamų, gaunamų iš šios bendrovės dividendų, kurie sudaro 93,3 proc. visų gaunamų dividendų, bus surinkta mažiau nei prognozuojama (60,0 mln. Eur), jei nesikeis vykdomosios valdžios sprendimai. 2016 m. pajamų, gaunamų iš dividendų, planas būtų įvykdytas tuo atveju, jei šios bendrovės akcijų valdytojai būtų pavesta priimti sprendimą bendrovės 2016 metų pirmojo pusmečio pelną paskirstyti 2016 m. II pusmetį.

3.3. 2016 metų skolinimosi poreikis

Vadovaujantis BSĮ 18 straipsnio 2 dalies 4 punktu, atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekte turi būti nustatomas grynasis skolinių įsipareigojimų pokyčio limitas (t. y. didžiausias galimas grynasis skolinių įsipareigojimų pokytis⁴⁵ per biudžetinius metus) ir jo dalis, skiriama kaupti piniginiams ištekliams skolai grąžinti. Šis pokytis apskaičiuojamas pagal Valstybės piniginių išteklių valdymo taisyklės⁴⁶, atsižvelgiant į metinį Vyriausybės skolinimosi poreikį⁴⁷ ir numatomus skolos grąžinimus.

⁴³ Aiškinamasis raštas dėl Lietuvos Respublikos akcijų įstatymo Nr. IX-569 23, 24, 25, 26, 30 ir 31 straipsnių pakeitimo įstatymo projekto, 2015-10-16 Nr. XIII-3655.

⁴⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2015-10-19 nutarimas Nr. 1091 „Dėl „Lietuvos energija“, UAB, dividendų“.

⁴⁵ Per tam tikrą laikotarpį Vyriausybės valstybės vardu skolinantis prisiimtų ir įvykdytų įsipareigojimų sumų skirtumas.

⁴⁶ Valstybės piniginių išteklių valdymo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos finansų ministro 2012-12-07 d. įsakymu Nr. 1K-417 (aktuali akto redakcija, galiojanti nuo 2015-01-01).

⁴⁷ Biudžetinių metų valstybės biudžeto išlaidų, grąžinamų paskolų, išperkamų Lietuvos Respublikos Vyriausybės vertybinių popierių ir kitų išmokėjimų sumos dalis, finansuojama iš Vyriausybės valstybės vardu pasiskolintų lėšų.

2016 m. biudžeto projekte nustatytas 462 mln. Eur Vyriausybės grynojo skolinių įsipareigojimų pokyčio limitas. Palyginimui, 2015 m. buvo nustatytas 1 200 mln. Eur limitas, tačiau, atmetus 1 000 mln. Eur, skirtų sukaupti lėšas euroobligacijų emisijai 2016 metais išpirkti, jis sudarė 200 mln. Eur.

Prognozuojamas 2016 m. Vyriausybės skolinimosi poreikis sudaro 3 032 mln. Eur, apie pusę poreikio (55 proc.) sudaro lėšos, reikalingos anksčiau prisiimtiems skoliniams įsipareigojimams grąžinti, 34 proc. numatyta finansuoti valdžios sektoriaus deficitą ir srautus, 11 proc. numatyta kitiems tikslams finansuoti. Planuojamam skolinimosi poreikiui turi įtakos laikinai laisvų valstybės piniginių išteklių srautų likučiai 2016 m. pradžioje ir pabaigoje bei per 2016 m. grąžinamos anksčiau perskolintos lėšos. Tai įvertinus papildomai per metus planuojama pasiskolinti suma sudaro 1 660 mln. Eur.

2016 m. planuojama pasiskolinti suma yra apie 50 proc. mažesnė negu 2015 m., nes nėra poreikio iš anksto skolintis išankstiniam lėšų kaupimui didelės apimties VVP išpirkimams. Taip pat įtakos turėjo žymiai mažesni poreikiai skolų grąžinimui ir ES neigiamo balanso finansavimui ir tai, kad iki 2016 m. pradžios bus sukauptas didelis lėšų likutis, kuris sudaro 43 proc. viso 2016 m. skolinimosi poreikio (9 lentelė).

9 lentelė. 2016 m. planuojamas skolinimosi poreikis

Eil. Nr.	Planuojamas skolinimosi poreikis	Suma mln. Eur		Skirtumas
		2016 m.	2015 m.	
I.	Skolinimosi poreikis pagal numatytus tikslus	3 032	4 839	-1 807
I.1.	Valdžios sektoriaus deficitai ir srautai:	1 035	1 409	-374
I.1.1.	Valstybės biudžeto deficitai	652	342	310
I.1.2.	Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto deficitai ir srautai	116	179	-63
I.1.3.	ES neigiamam balansui finansuoti	267	888	-621
I.2.	Skolos grąžinimas 2015 m.	1 658	2 102	-444
I.3.	Kitiems tikslams:	339	1 328	-989
I.3.1.	Perskolinimas savivaldybėms ES lėšomis įgyvendinamiems investiciniams projektams	50	30	20
I.3.2.	Klimato kaitos programai vykdyti	-	13	-13
I.3.3.	Būsto paskolų draudimui	-	2	-2
I.3.4.	Įmoka į ESM	-	65	-65
I.3.5.	Perskolinimas Turto bankui	-	10	-10
I.3.6.	Perskolinimas Valstybinio socialinio draudimo fondui Finansų ministerijos paskoloms refinansuoti	289	208	81
I.3.7.	Lėšų kaupimui euroobligacijų emisijos išpirkimui 2016 m.	-	1 000	-1 000
II.	Piniginiai srautai, darantys įtaką skolinimosi poreikiui	-1 372	-1 797	425
II.1.	Skolinimosi poreikį mažins:	-1 659	-2 177	518
II.1.1.	Grįžtančios perskolintos lėšos	-353	-431	78
II.1.2.	Praėjusių metų likutis	-1 306	-1 746	440
II.2.	Skolinimosi poreikį didins:	287	380	-93
II.2.1.	Numatomas einamųjų metų likutis	287	380	-93
III.	Planuojamas skolinimosi poreikis (I+II)	1 660	3 042	-1 382
IV.	Vyriausybės grynas skolinių įsipareigojimų limitas (II-1.2)	2	940	-938
V.	Vyriausybės grynas skolinių įsipareigojimų limitas įvertinus mažai tikėtinus rizikos veiksnius	462	1 200	-738

Šaltinis – Finansų ministerija, Valstybės kontrolės skaičiavimai

Planuojamas skolinimosi poreikis 2016 m. sudaro 1 660 mln. Eur, prognozuojami skolinių įsipareigojimų grąžinimai – 1 658 mln. Eur, taigi, Vyriausybės grynasis skolinių įsipareigojimų limitas turėtų sudaryti 2 mln. eurų (1 660–1 658); tačiau suplanuotas limitas yra 459 mln. Eur didesnis. Jis padidintas iki 462 mln. Eur dėl rizikos, susijusios su:

- papildomu 321 mln. Eur skolinimo poreikiu VSDF perfinansuoti finansines skolas komerciniams bankams;
- finansinio užstato pateikimu (108 mln. Eur) pagal išvestinių finansinių priemonių sandorius;
- 30 mln. Eur kredito linija ES bendrojo pertvarkymo fondui.

Vyriausybė 2016 m. planuoja skolintis:

- 1 160 mln. Eur vidaus rinkoje – leisti VVP ir parduoti taupymo lakštus, tai sudarys apie 70 proc. viso skolinimosi;
- 500 mln. Eur užsienio rinkoje – platinti obligacijas.

Pažymėtina, kad 2016 m. skolinimosi poreikis ir atitinkamai Vyriausybės grynasis skolinių įsipareigojimų limitas turi būti padidinti 15 mln. eurų dėl didesnio, nei numatyta skaičiuojant poreikį, VSDF deficitui ir srautams subalansuoti – skaičiuojant skolinimosi poreikį VSDF deficitui bei srautams subalansuoti buvo numatyta 116 mln. eurų suma, tačiau pagal VSDF biudžeto projektą⁴⁸, pateiktą Seimui, skolintų lėšų poreikis deficitui ir srautams subalansuoti 2016 m. sudaro 131 mln. Eurų, arba 15 mln. eurų daugiau.

Finansų ministerija informavo, kad tikslinant 2016 m. biudžeto projektą į tai bus atsižvelgta, o skolinimosi poreikis ir atitinkamai Grynasis skolinių įsipareigojimų pokyčio limitas bus padidintas 15 mln. eurų suma.

Pažymint pažangą atkreiptinas dėmesys į tai, kad planuojant 2016 m. biudžeto projektą iš dalies atsižvelgta į Valstybės kontrolės rekomendacijas sudarant biudžeto projektą visas išlaidas, kurios iš esmės atitinka valstybės biudžeto asignavimus, planuoti atitinkamose programose, o ne numatyti apmokėti iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų. Pavyzdžiui, 2016 m. išlaidos įmokai į Europos stabilumo mechanizmą numatytos Finansų ministerijos asignavimuose.

3.4. Atitiktis Biudžeto sandaros įstatymo reikalavimams

Seimui teikiami 2016–2018 m. planuojami rodikliai nukrypsta nuo Seimo patvirtintų 2015–2017 m. – išlaidas per 2016–2017 metus planuojama padidinti 1 509 mln. eurų⁴⁹. Planuojami 2016 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos asignavimai yra 931 mln. eurų (10,2 proc.) didesni, palyginti su Seimo 2014 m. gruodžio 4 d. nutarimu⁵⁰ patvirtintais 2016 m. planuojamais asignavimais, ir sudarys 10 045 mln. eurų. Beveik 60 proc. asignavimų padidėjimo 2016 m. sudaro padidėjusios ES ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšos. Likusią

⁴⁸ Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžeto 2016 metų rodiklių patvirtinimo įstatymo projektas, 2015-10-16 Nr. XIIP-3660.

⁴⁹ Lietuvos Respublikos Seimo nutarimo projektas dėl 2016 metų, 2017 metų ir 2018 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos planuojamų rodiklių, 2015-10-16 Nr. XIIP-3659.

⁵⁰ Lietuvos Respublikos Seimo 2014-12-04 nutarimas Nr. XII-1373 „Dėl 2015 metų, 2016 metų ir 2017 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos planuojamų rodiklių“, 2 str. 2 p.

dalį sudaro asignavimų augimas dėl naujai priimtų teisės aktų ir kitų priimtų įsipareigojimų, iš kurių gynybos išlaidoms skiriama 40 proc., įnašo į Europos stabilumo mechanizmą mokėjimui 17,5 proc. ir Rezervinio (stabilizavimo) fondo sudarymui 14,5 proc.

Planuojama, kad valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos asignavimai (su ES ir kita tarptautine finansine parama) 2017 m. sudarys 10 376 mln. eurų, 2018 m. – 11 055 mln. eurų. 2017 m. planuojami asignavimai 578,5 mln. eurų (5,9 proc.) didesni, palyginti su Seimo 2014 m. gruodžio 4 d. nutarimu⁵¹ patvirtintais 2017 m. planuojamais asignavimais.

2016 m. biudžeto projektas ir jo lydimoji medžiaga išsamesni, bet vis dar tobulintini.

Atitinkamų metų biudžeto projekto rengimą, biudžeto projekto ir kartu teikiamų dokumentų pateikimą Seimui reglamentuoja BSĮ 17, 18 ir 19 straipsniai. Įvertinus aiškinamojo rašto, pateikto kartu su 2016 m. biudžeto projektu, ir jį lydinčių dokumentų turinį ir formą, pažymėtina pažanga – Vyriausybė, teikdama 2016 m. biudžeto projektą, iš esmės atsižvelgė į Valstybės kontrolės pastebėjimus dėl nevisiškai atskleistos informacijos⁵² ir aiškinamajame rašte pirmą kartą pateikė:

- informaciją apie visų pagrindinių valdžios sektoriaus išlaidų ir pajamų straipsnių projekcijas 2015–2016 m., apimant centrinę, vietos valdžią ir socialinės apsaugos fondus; *tačiau pateiktos projekcijos vis dar neapima trejų būsimųjų metų laikotarpio, taigi nesilaikoma BSĮ 19 straipsnio 1 dalies 1 punkto reikalavimo;*
- mokesčių išlaidų (mokestinių lengvatų) poveikį pajamoms;
- informaciją, kaip nauji ekonomikos politikos prioritetai atsispindi pokyčiuose, kai nukrypstama nuo Seimo patvirtintų pagrindinių trejų biudžetinių metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių.

2016 m. biudžeto projekto apžvalgoje, kuri laikytina aiškinamuoju raštu BSĮ 19 straipsnio 1 dalies 1 punkto prasme, visa informacija yra teikiama kaip nestruktūrizuotas vientisas tekstas, todėl sunku įvertinti, ar pateikta visa įstatyme reikalaujama pateikti informacija. Siekiant užtikrinti, kad visa informacija aiškinamajame rašte būtų pateikta aiškiai ir suprantamai, siūlytina tekstą šiame dokumente struktūrizuoti ir konkrečiai nurodyti, kokia informacija tam tikroje dokumento pastraipoje yra teikiama vadovaujantis BSĮ nuostatomis.

Pažymėtina, kad Valstybės kontrolė Išvadoje dėl 2015 m. biudžeto projekto⁵³ siūlė keisti BSĮ 19 straipsnio 2 dalies nuostatą, pagal kurią Vyriausybė ne vėliau kaip per 10 darbo dienų Seimui teikia BSĮ 17 straipsnio 4 dalyje ir 19 straipsnio 2 dalyje nurodytą informaciją, nes toks informacijos, susijusios su atitinkamų metų biudžeto projektu, pateikimo būdas yra neefektyvus, neracionalus ir nepagrįstas, o visa su biudžeto projektu susijusi informacija turėtų būti teikiama vienu metu.

⁵¹ Ten pat, 2 str. 3 p.

⁵² Valstybės kontrolės Išvada dėl Lietuvos Respublikos 2015 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto (2014-11-14 Nr. Y-4).

⁵³ Ten pat.

Vyriausybė neatsižvelgė į šį Valstybės kontrolės minėtoje Išvadoje išdėstytą pastebėjimą, be to, šią informaciją Seimui šiemet pateikė nesilaikydama BSI 19 straipsnio 2 dalyje nustatyto 10 darbo dienų termino⁵⁴.

ES Taryba, įvertinusi 2015 m. Lietuvos nacionalinę reformų programą ir Lietuvos stabilumo 2015 m. programą pateikė Lietuvai rekomendacijas.

ES Taryba rekomenduoja Lietuvai 2015–2016 m. imtis šių veiksmų⁵⁵:

1. 2015 m. vengti nuokrypio nuo vidutinio laikotarpio biudžeto tikslo ir užtikrinti, kad 2016 m. nuokrypis neviršytų leidžiamos ribos, susijusios su sisteminėmis pensijų reforma. Išplėsti mokesčių bazę ir pagerinti mokesčių prievolių vykdymą.
2. Spręsti darbingo amžiaus gyventojų mažėjimo problemą didinant švietimo sistemos suteikiamų įgūdžių atitiktį darbo rinkos poreikiams, gerinant su pagrindiniais gebėjimais susijusius rezultatus ir sveikatos priežiūros sistemos rezultatus; sumažinti didelį mokesčių pleišta mažas pajamas gaunantiems asmenims, perkelti mokesčių našta kitiems šaltiniams, kurių apmokestinimas mažiau kenkia ekonomikos augimui.
3. Patvirtinti visapusišką pensijų sistemos reformą, pagal kurią būtų sprendžiama ir pensijų adekvatumo pasiekimo problema. Pagerinti bedarbių pašalpų ir piniginių socialinės paramos aprėptį ir adekvatumą ir sudaryti geresnes sąlygas darbo ieškančių asmenų įdarbinimui.

Vyriausybė, atsižvelgusi į Valstybės kontrolės rekomendacijas, pateiktas minėtoje išvadoje dėl 2015 m. biudžeto projekto, pateikė Seimui priemonių planą dėl **visų** ES Tarybos pateiktų rekomendacijų⁵⁶. Įvertinusi Vyriausybės numatytas priemones ir jų poveikį siekiamam tikslui, **Valstybės kontrolė atkreipia dėmesį, kad numatomos priemonės tik iš dalies apima rekomendacijose keliamus klausimus**. Pavyzdžiui, dėl pirmosios rekomendacijos dalies „išplėsti mokesčių bazę“ nepateikta nė vienos priemonės. Visos 1.6–1.12 priemonės skirtos įgyvendinti rekomendacijos dalį „pagerinti mokesčių prievolių vykdymą“.

4. VADŽIOS SEKTORIAUS IŠLAIDŲ ANALIZĖ

Lietuva šiais metais tapo Euro zonos nare, pradėtos derybos dėl narystės Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijoje (toliau – EBPO). Tai svarbūs žingsniai, turintys įtaką Lietuvos vietai geopolitiniame žemėlapyje. Šie pokyčiai savaime neatneš kokybinių pasikeitimų. Pažangos turi būti siekiama nuosekliai keliant ir įgyvendinant ambicingus tikslus, vedančius prie tvaraus ir ilgalaikio ekonominio augimo ir gyvenimo kokybės gerinimo.

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

⁵⁵ 2015 m. liepos 14 d. Europos Sąjungos Tarybos rekomendacija Nr. 2015/C 272/18 dėl 2015 m. Lietuvos nacionalinės reformų programos su Tarybos nuomone dėl 2015 m. Lietuvos stabilumo programos (OL 2015 C272, p. 70).

⁵⁶ 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, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2015-11-04 nutarimu Nr. 1148, 3p.

Remiantis 2013 m. Eurostato duomenimis, Lietuvos valdžios sektoriaus išlaidos yra santykinai vienos mažiausių ES – jos sudarė 35,5 proc. BVP ir yra 13,9 proc. punkto mažesnės nei Euro zonos vidurkis (**10 lentelė**).

10 lentelė. Valdžios sektoriaus išlaidos, proc. BVP

Šalys/Metai	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Estija	33,9	34,2	39,8	45,7	40,4	38,0	39,7	38,9
Latvija	36,0	33,9	37,0	43,4	44,2	38,9	36,6	36,1
Lietuva	34,3	35,3	38,1	44,9	42,3	42,5	36,1	35,5
Euro zona (19 šalių)	46,0	45,3	46,5	50,6	50,4	49,0	49,5	49,4

Šaltinis – Eurostatas

Šį skirtumą paaikškina valdžios sektoriaus išlaidų pagal funkcijas duomenys. **11 lentelėje** pateiktos 2013 m. valdžios sektoriaus išlaidos pagal funkcijas Baltijos šalims ir Euro zonai.

11 lentelė. Valdžios sektoriaus išlaidos pagal funkcijas 2013 m. proc. BVP

Funkcijos pavadinimas	Lietuva	Estija	Latvija	Euro zona (19 šalių)
Gynyba	1,0	1,8	0,9	1,2
Viešoji tvarka ir visuomenės apsauga	1,7	1,9	1,9	1,7
Ekonomika	3,5	4,8	4,7	4,5
Aplinkos apsauga	0,5	0,7	0,7	0,8
Būstas ir komunalinis ūkis	0,2	0,5	1,2	0,7
Sveikatos apsauga	5,6	5,1	3,6	7,3
Poilsis, kultūra ir religija	0,8	2,1	1,5	1,1
Švietimas	5,6	6,0	5,7	4,8
Socialinė apsauga	11,4	12,0	11,3	20,2
Bendrosios valstybės paslaugos	5,3	4,0	4,7	7,1
Iš viso	35,5	38,9	36,1	49,4

Šaltinis – Eurostatas

Fiskalinė konsolidacija krizės metu didžiąja dalimi buvo įgyvendinta mažinant išlaidas⁵⁷. Tai iš dalies iliustruoja ir **12 lentelėje** pateikti valdžios sektoriaus išlaidų augimo tempai 2006–2013 metais.

12 lentelė. Valdžios sektoriaus išlaidų pagal funkcijas augimo tempai, 2006–2013 m., proc.

Funkcijos /Metai	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Gynyba	28,7	38,8	-14,7	-19,7	-10,9	-0,8	3,7	1,5
Viešoji tvarka ir visuomenės apsauga	18,1	12,6	25	-16,2	4,6	10,6	1,2	-4,2
Ekonomika	24	21,6	24,9	-29,8	18,4	-1,3	-12,5	11,4
Aplinkos apsauga	48	40,5	7,6	16,1	17,8	-38,3	16,1	-39,2
Būstas ir komunalinis ūkis	14,4	13,1	43,6	7,1	-31,8	-5,8	-3,9	5,4
Sveikatos apsauga	23,1	19,3	20,3	-1,8	8,2	6,7	-5,5	0,4
Poilsis, kultūra ir religija	27,6	24,7	22,3	-10,3	-18,5	11,2	-8,3	4,9
Švietimas	13,7	19,4	30,2	-2,8	-7,7	5,5	2,1	0,5
Socialinė apsauga	14	32,5	27,4	11,3	-10,3	-2	2,6	-0,4
Bendrosios valstybės paslaugos	-4,3	14,8	10,2	-7,4	6,7	105,3	-43,6	23,8
Iš viso	15,4	23,9	21,7	-2,9	-2	12	-9,4	3,1

Šaltinis – Eurostatas

⁵⁷ IMF Country Report No. 15/137. Republic of Lithuania, Selected issues, priedo 1 lentelė.

Krizės metu buvo taikomi išskirtiniai sprendimai. Jai pasibaigus, turi būti imamas nuoseklios ir išsamios valdžios sektoriaus išlaidų analizės. Ją pradėti būtų galima vadovaujantis 2015 m. gegužės mėn. TVF pateikta Lietuvos išlaidų efektyvumo analize⁵⁸ (toliau – TVF studija), kurioje nagrinėjamos Lietuvos viešosios išlaidos, jų struktūra, atliekamas palyginimas su Europos šalimis. Siekiant įvertinti viešųjų išlaidų efektyvumą, studijoje pateikiamas išlaidų ir pasiektų rezultatų vertinimas.

Iš TVF studijos

TVF studijos išvadose atkreipiamas dėmesys į tai, kad Lietuvos valdžios sektoriaus užimtumo lygis yra aukštesnis, palyginus su Europos standartais. Didžiąja dalimi taip yra todėl, kad viešojo sektoriaus užimtųjų skaičius švietimo srityje yra aukštas, o tai gali lemti žemą vidutinio darbo užmokesčio lygį ir kelti iššūkius išlaikyti kvalifikuotą personalą. Nepaisant santykinai aukšto išlaidų lygio švietimui, rezultatai Lietuvoje atsilieka nuo ES vidurkio, o tai gali reikšti reikšmingą išlaidų neefektyvumą. TVF studijoje pabrėžiama, kad per didelę švietimo sistemos struktūrą atspindi žemas ir mažėjantis mokinio-mokytojo santykis, per didelis švietimo institucijų skaičius ir iškraipytos aukštojo mokslo finansavimo paskatos.

Socialinės apsaugos srityje pabrėžiama mažų senatvės pensijų problema, atkreipiamas dėmesys į tai, kad išlaidos socialinei apsaugai yra žemiausios Europoje. Žemos išlaidos veda prie žemų rezultatų – aukščiausio ES nelygybės lygio ir gana aukštos rizikos pakliūti į skurdą.

Lietuvoje išlaidų, skirtų sveikatos priežiūrai, lygis yra artimas ES vidurkiui, bet sveikatos sektoriaus rezultatai yra tarp blogiausių ES. Tokie blogi rezultatai gali reikšti poreikį gerinti šios srities išlaidų efektyvumą.

TVF studijoje nustatoma daug reformų, kurias įgyvendinus gerėtų viešųjų išlaidų efektyvumas ir būtų sulaukytas išlaidų augimas ateityje.

Tos pačios problemos, kurios buvo iškeltos TVF studijoje dėl Lietuvos švietimo, sveikatos ir socialinės apsaugos išlaidų neefektyvumo, nurodomos ir ES Tarybos rekomendacijoje dėl 2015 m. Lietuvos nacionalinės reformų programos su Tarybos nuomone dėl 2015 m. Lietuvos stabilumo programos.

Vyriausybės nuomonėje ir priemonėse dėl Tarybos rekomendacijų įgyvendinimo⁵⁹ pirmosios rekomendacijos įgyvendinimo priemonių sąrašė numatoma „pasinaudoti 2015 m. birželio mėn. TVF atliktos Lietuvos valdžios sektoriaus išlaidų efektyvumo analizės išvadamis rengiant valstybės biudžeto ir socialinių fondų sektoriui priskirtų fondų biudžetus“. Šios priemonės poveikis siekiamam tikslui yra deklaratyvus, nes teigiama, kad „sutaupoma biudžeto lėšų švietimo, sveikatos apsaugos ir socialinės apsaugos srityse, kurios galėtų būti skirtos struktūrinėms reformoms finansuoti ar valdžios sektoriaus balansui gerinti.“ Savaime suprantama, kad, reformavus socialinės apsaugos, švietimo ir sveikatos sektorius, būtų sutaupomi arba efektyviau panaudojami asignavimai, tačiau nepateikiama konkreti informacija, kuri leistų suprasti, kada ir kokios priemonės bus įgyvendinamos ir kokių struktūrinių reformų bus imtasi.

TVF studija galėtų būti pagrindas tolesnei viešųjų išlaidų analizei ir sprendimų formavimui viešųjų išlaidų efektyvumui gerinti. **Atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų projektų rengimo procese turėtų atsirasti etapas, kurio metu būtų parengta esamų viešųjų**

⁵⁸ <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15139.pdf>.

⁵⁹ 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, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2015-11-04 nutarimu Nr. 1148, 3 p.

išlaidų efektyvumo analizė ir esamo *status quo* įvertinimas, turint aiškų tikslą, ko siekiama, palyginant su Euro zonos narių vidurkiu. Jo pagrindu būtų formuojamos vidutinio laikotarpio išlaidų efektyvumo didinimo gairės ir nustatomi siektini kokybiniai rezultatai, atitinkamai didinamas arba mažinamas tam tikros srities finansavimo lygis.

Dar vienas būdas užtikrinti viešųjų išlaidų kokybę – išlaidų peržiūros (angl. *spending reviews*). Pasibaigus finansų krizei pastaraisiais metais keletas ES valstybių narių įgyvendino arba įsitraukė į išlaidų peržiūrą – Jungtinė Karalystė, Nyderlandai, Prancūzija, Italija, Airija, Danija, Ispanija ir Švedija⁶⁰. Išlaidų peržiūra iš tiesų galėtų tapti nuolatiniu biudžeto planavimo ir įvykdymo instrumentu.

Biudžeto išlaidų planavimas turėtų būti paremtas išsamia duomenų palyginamąja analize. Kartu su šia analize atitinkamų metų biudžeto projekto lydimojoje medžiagoje turėtų būti pateikta informacija, apimanti kiekybinius ir kokybinius rodiklius, kuriais būtų grindžiamas išlaidų augimas ar mažinimas. Lietuva nuo 2015 m. sausio 1 d. tapo Euro zonos nare, 2015 m. pradėjo derybas dėl narystės EBPO, o tai suteikia postūmį užsibrėžti ambicingus kokybinius tikslus, imantis tų reformų, kurios darytų įtaką ateities ekonomikos augimui.

⁶⁰ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp525_en.pdf.

PRIEDAI

Ataskaitos
„Dėl 2016 metų valdžios sektoriaus finansinių
rodiklių“
1 priedas.

Nepriklausoma kontrolės / fiskalinė institucija arba fiskalinė taryba. Kas tai?

Reaguojant į 2008–2009 m. finansų krizę, ES ir visame pasaulyje imtasi reformuoti fiskalines sistemas, griežtinti fiskalines taisykles ir stiprinti jų priežiūrą. Šio proceso neatsiejama dalimi tapo nepriklausomų fiskalinių institucijų (angl. *independent fiscal institution*) (toliau – IFI) arba fiskalinių tarybų (angl. *fiscal council*) kūrimas.

TVF pateikia tokį šios institucijos apibrėžimą: fiskalinė taryba yra nuolatinė institucija su įstatymo ar vykdomosios valdžios nustatytu mandatu viešai, nepriklausomai ir atsiribojant nuo šališkos įtakos vertinti vyriausybės fiskalinę politiką, planus ir jų įvykdymą makroekonominių tikslų, susijusių su ilgalaikiu viešųjų finansų tvarumu, trumpo laikotarpio makroekonominio stabilumo ir kitų nustatytų tikslų atžvilgiu.

1990 m. ES buvo 6 IFI, 2014 m. – 24. ES nėra nustatyto bendro IFI institucinio modelio, todėl apie 40 proc. institucijų yra savarankiškos, kitos 40 proc. įkurtos prie vykdomosios ar įstatymų leidžiamosios valdžios, trečios veikia su kita nepriklausoma institucija. Pavyzdžiui, Slovakijoje, Jungtinėje Karalystėje, Liuksemburge, Latvijoje, Austrijoje, Vokietijoje, Airijoje, Portugalijoje, Ispanijoje, Nyderlanduose veikia savarankiškos IFI. Estijoje nepriklausoma fiskalinė institucija veikia su Centrinio banku, Lietuvoje ir Suomijoje IFI funkciją pavesta vykdyti aukščiausiai audito institucijai.

ES IFI mandatas paprastai apima fiskalinių taisyklių ir fiskalinio tvarumo vertinimą, biudžeto stebėseną, fiskalinės politikos rekomendacijas, makroekonominių prognozių rengimą, kartais politikos kaštų vertinimą.

Fiskalinės tarybos gali padidinti fiskalinių sistemų įgyvendinimo skaidrumą, nes Vyriausybės, atsižvelgdamos į reputacijos susigadinimo grėsmę, tikėtina, vengs nukrypti nuo fiskalinių taisyklių.

Griežtos fiskalinės taisyklės priimtos, tačiau jų įgyvendinimas reikalauja politinės valios. Be to, paprastai sudėtingas taisykles gali būti sunku stebėti. Pasitaiko, kad vyriausybės naudoja „kūrybingą“ apskaitą tam, kad formaliai, bet ne iš esmės, atitiktų taisykles.

Kaip užtikrinti IFI nepriklausomumą ir nešališkumą⁶¹? Svarbu teisės aktuose tiksliai nustatyti IFI narių kadencijos trukmę ir apsiriboti viena kadencija. Kadencijos trukmė ne tik turi nepriklausyti, bet ir turi būti ilgesnė už politinį ciklą. Taip būtų užtikrinta, kad IFI nariai nepatirtų įstatymų

⁶¹ OECD, Recommendation of the Council on Principles for Independent Fiscal Institutions, <http://www.oecd.org/gov/budgeting/OECD-Recommendation-on-Principles-for-Independent-Fiscal-Institutions.pdf>.

leidžiamosios ar vykdomosios valdžios sprendimų įtakos, valstybės valdžios ir valdymo institucijų ar pareigūnų arba kitų asmenų kišimosi į jų veiklą, taip pat siekiant apsaugoti juos nuo tokių galimų įstatymų leidžiamosios, vykdomosios valdžios ar viešojo administravimo subjektų sprendimų, kuriais būtų daromas spaudimas dėl IFI veiklos. Būtina taikyti griežtus interesų konflikto standartus ir suteikti laisvę samdant darbuotojus atviro konkurso būdu. Sukurti tokią fiskalinės tarybos narių skyrimo procedūrą, kuri stiprintų šios institucijos nepriklausomumą. Paprastai daugelio fiskalinių tarybų nepriklausomumo garantijos nustatytos įstatymuose, tačiau, nedaugelis (ypač naujai įkurtų) turi nepriklausomus, nuo atsakomųjų (baudžiamųjų) „kirpimų“ apsaugotus biudžetus.

Siekiant užtikrinti IFI keitimąsi gerąja praktika, bendradarbiavimą ir veiklos kokybės užtikrinimą, Europos Sąjungos mastu veikia ES nepriklausomų fiskalinių institucijų tinklas, EBPO mastu – Parlamentų biudžeto pareigūnų ir IFI tinklas. Siekiant, kad fiskalinės tarybos sėkmingai funkcionuotų, joms paprastai keliami tokie reikalavimai:

- politinė parama,
- tinkama fiskalinė sistema,
- aiškiai apibrėžti įgaliojimai,
- aiškus veiklos teisinis pagrindas,
- tinkamas institucinis modelis,
- profesionalus ir kvalifikuotas personalas,
- aiškūs atsiskaitymo reikalavimai,
- išorinis vertinimas.

EK tarnybų darbiniame dokumente „Šalies ataskaita. Lietuva 2015“⁶² dėl fiskalinės sistemos ir fiskalinės tarybos rašoma: „2014 m. Lietuva padarė pažangą tobulindama savo fiskalinę sistemą, tačiau abejonių išlieka. 2014 m. lapkričio mėn. šalis perkėlė fiskalinio susitarimo taisyklės į konstitucinę teisę ir du papildomus įstatymus, kuriais iš dalies keičiami galiojantys teisės aktai. Šis teisės aktų rinkinys įsigaliojo 2015 m., juo struktūrinio biudžeto balanso taisyklė įtvirtinta konstituciškai ir siekiama vidutinio laikotarpio sistemą padaryti labiau privalomą. Tačiau neatrodo, kad pagal šią taisyklę daugiausia dėmesio būtų aiškiai skiriama VLT laikymuisi ir jo koregavimo planui. Šiuo požiūriu ji nėra aiškiai susieta su ES fiskaline sistema. Naujosios fiskalinės sistemos patikimumą taip pat silpnina negriežtai apibrėžtos atsakomybę ribojančios išlygos, visų pirma neigiamo gamybos apimtys atotrūkio atveju. 2015 m. biudžeto ciklas bus pirmasis naujosios fiskalinės sistemos ir jos veiksmingumo išbandymas.

Lietuva Valstybės kontrolę įpareigojo sukurti nepriklausomą fiskalinę tarybą. Fiskalinė taryba sukurta kaip Valstybės kontrolės padalinys. Valstybės kontrolės pareiga užtikrinti jos nepriklausomumą ir savarankiškumą. Tačiau tarybos nepriklausomumą ir finansavimą dar reikia užtikrinti faktiškai. Tai ypač svarbu, nes šios tarybos nepriklausomumui oficialiai užtikrinti esamoje Valstybės kontrolės struktūroje nėra jokių papildomų teisinių nuostatų.“

⁶² http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_lithuania_lt.pdf.

Ataskaitos

„Dėl 2016 metų valdžios sektoriaus finansinių rodiklių“
2 priedas.

Fiskalinės sutarties nuostatų perkėlimas į Lietuvos nacionalinę teisę

Fiskalinių sistemų stiprinimas, įvedant skaitines fiskalines taisykles, tapo pagrindiniu įrankiu ateities ekonomikos ir finansų krizių prevencijai. Euro zonoje ir daugelyje ES valstybių narių šis stiprinimas vyksta per institucines reformas nacionaliniu ir ES lygiu įgyvendinant Fiskalinės sutarties ir šešių teisės aktų paketo nuostatas.

Lietuva 2012 m. kovo 2 d. pasirašė sutartį, kurią Seimas ratifikavo 2012 m. birželio 28 d.⁶³ Sutarties tikslas – išlaikyti patikimus ir tvarius viešuosius finansus ir užkirsti kelią perviršiniam valdžios sektoriaus deficitui, siekiant užtikrinti visos euro zonos stabilumą, ir atitinkamai perkelti subalansuoto biudžeto taisyklę į nacionalinės teisės sistemas, pirmenybę teikiant konstituciniam lygmeniui. **Sutarties dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos ekonominėje ir pinigų sąjungoje (toliau – Fiskalinė sutartis) nuostatos iš esmės perkeltos į Lietuvos nacionalinę teisę.** 2014 m. lapkričio 6 d. buvo priimtas KĮ, taip Fiskalinės sutarties 3 straipsnio 1 dalyje nustatytos taisyklės perkeltos į Lietuvos nacionalinę teisę konstitucinio įstatymo lygmeniu, kuris pagal Lietuvos teisės aktų hierarchijoje užimamą padėtį atitinka Fiskalinės sutarties reikalavimus ir taip užtikrina patikimas ilgalaikio teisinio stabilumo garantijas. Ataskaitos priede 1 lentelėje pateikiamas palyginimas, kaip sutarties 3 straipsnio 1 dalyje nustatytos taisyklės perkeltos į nacionalinę teisę (**13 lentelė**).

13 lentelė. Fiskalinės sutarties nuostatų perkėlimas į nacionalinę teisę

Fiskalinės sutarties 3 straipsnio 1 dalis	Konstitucinis įstatymas
a) Susitariančiosios Šalies valdžios sektoriaus biudžeto būklė yra subalansuota arba perteklinė.	<p>3 straipsnis. Perteklinio valdžios sektoriaus ir valdžios sektoriaus išlaidų augimo ribojimo taisyklės</p> <p>1. Fiskalinėje sutartyje nustatytus įsipareigojimus siekiama vykdyti valdant struktūrinį valdžios sektoriaus balanso rodiklį⁶⁴. Kiekvienais metais, išskyrus metus, kuriais susidaro išskirtinės aplinkybės, turi būti tenkinama bent viena iš šių sąlygų:</p> <p>1) valdžios sektorius yra faktiškai perteklinis vertinant pagal struktūrinį valdžios sektoriaus balanso rodiklį;</p> <p>2) faktinio struktūrinio valdžios sektoriaus balanso rodiklio absoliučioji vertė yra mažesnė negu vidutinio laikotarpio</p>

⁶³ Lietuvos Respublikos įstatymas dėl Belgijos Karalystės, Bulgarijos Respublikos, Danijos Karalystės, Vokietijos Federacinės Respublikos, Estijos Respublikos, Airijos, Graikijos Respublikos, Ispanijos Karalystės, Prancūzijos Respublikos, Italijos Respublikos, Kipro Respublikos, Latvijos Respublikos, Lietuvos Respublikos, Liuksemburgo Didžiosios Hercogystės, Vengrijos, Maltos, Nyderlandų Karalystės, Austrijos Respublikos, Lenkijos Respublikos, Portugalijos Respublikos, Rumunijos, Slovėnijos Respublikos, Slovakijos Respublikos, Suomijos Respublikos ir Švedijos Karalystės sutarties dėl stabilumo, koordinavimo ir valdysenos ekonominėje ir pinigų sąjungoje ratifikavimo, 2012-06-28 Nr. XI-2144.

⁶⁴ Pagal Fiskalinės sutarties 3 straipsnio 1 dalies a punktą Susitariančios šalies valdžios sektoriaus biudžeto būklė yra subalansuota arba perteklinė, tai reiškia, kad šios sutarties tikslų siekiama valdant struktūrinį valdžios sektoriaus balansą, kad būtų užtikrinta, jog valdžios sektorius yra perteklinis arba subalansuotas. Konstituciniame įstatyme nustatyti du struktūrinio valdžios sektoriaus balanso valdymo vertinimo rodikliai: vidutinio laikotarpio tikslas ir struktūrinio postūmio užduotis.

	<p>tikslo absoliučioji vertė ir kiekvienais metais mažėja, išskyrus metus, kai produkcijos atotrūkio nuo potencialo rodiklis yra neigiamas;</p> <p>3) faktinio struktūrinio valdžios sektoriaus balanso rodiklio absoliučioji vertė yra mažesnė negu vidutinio laikotarpio tikslo absoliučioji vertė tais metais, kai produkcijos atotrūkio nuo potencialo rodiklis yra neigiamas;</p> <p>4) faktinio struktūrinio valdžios sektoriaus balanso rodiklio postūmio vidutinio laikotarpio tikslo link absoliučioji vertė yra ne mažesnė negu struktūrinio postūmio užduoties absoliučioji vertė.</p> <p>4 straipsnis. Valdžios sektoriui priskiriamų biudžetų taisyklės</p> <p>1. Rengiant Lietuvos Respublikos atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo (toliau – valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas) projektą, turi būti atsižvelgiama į tai, kad būtų užtikrintas šio įstatymo 3 straipsnio 1 dalies nuostatų įgyvendinimas. <...></p> <p>2. Kiekvienas valdžios sektoriui priskiriamas biudžetas, išskyrus Lietuvos Respublikos valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetą, valstybės biudžetą ir biudžetus, kurių planuojami asignavimai neviršija 0,3 procento praėjusių metų BVP to meto kainomis, turi būti planuojamas, tvirtinamas, keičiamas ir vykdomas taip, kad, sprendžiant pagal to biudžeto struktūrinį balanso rodiklį, apskaičiuotą kaupiamuoju principu, jis būtų perteklinis arba subalansuotas.</p> <p>5 straipsnis. Vidutinio laikotarpio tikslo nustatymas</p> <p>Vidutinio laikotarpio tikslas turi būti nustatomas taip pat kaip ir Tarybos reglamente (EB) Nr. 1466/97 nurodytas vidutinės trukmės tikslas ir, nepažeidžiant šio reglamento nuostatų, turi tenkinti šias papildomas sąlygas:</p> <p>1) vidutinio laikotarpio tikslas nustatomas iki einamųjų metų kovo 15 dienos Seimo teisės aktu, bet ne ilgesniam kaip trejų metų laikotarpiui;</p> <p>2) vidutinio laikotarpio tikslas, išskyrus šio straipsnio 3 punkte nurodytą išimtį, turi būti struktūrinis valdžios sektoriaus deficitas, ne didesnis kaip 0,5 procento BVP to meto kainomis, arba struktūrinis valdžios sektoriaus perteklius;</p> <p>3) vidutinio laikotarpio tikslas turi būti struktūrinis valdžios sektoriaus deficitas, ne didesnis kaip 1 procentas BVP to meto kainomis, arba struktūrinis valdžios sektoriaus perteklius, jeigu valdžios sektoriaus skolos ir BVP to meto kainomis santykis yra mažesnis kaip 60 procentų BVP to meto kainomis ir rizika dėl Lietuvos valdžios sektoriaus finansų ilgojo laikotarpio tvarumo yra maža.</p>
<p>b) laikoma, kad a punkte išdėstytos taisyklės laikomasi, jeigu metinis struktūrinis valdžios sektoriaus balansas sutampa su tos šalies vidutinės trukmės tikslu, kaip apibrėžta atnaujintame Stabilumo ir augimo pakte, kai struktūrinio deficito žemutinė riba yra 0,5 proc. bendrojo vidaus produkto rinkos kainomis. Susitariančiosios Šalys užtikrina sparčią konvergenciją siekiant atitinkamo vidutinės trukmės tikslo. Tokios konvergencijos laikotarpį</p>	<p>3 straipsnis. Perteklinio valdžios sektoriaus ir valdžios sektoriaus išlaidų augimo ribojimo taisyklės</p> <p>1. Fiskalinėje sutartyje nustatytus įsipareigojimus siekiama vykdyti valdant struktūrinį valdžios sektoriaus balanso rodiklį. Kiekvienais metais, išskyrus metus, kuriais susidaro išskirtinės aplinkybės, turi būti tenkinama bent viena iš šių sąlygų:</p> <p>1) valdžios sektorius yra faktiškai perteklinis vertinant pagal</p>

<p>pasiūlo Europos Komisija, atsižvelgdama į konkrečios šalies tvarumo riziką. Vertinant pažangą, padarytą siekiant vidutinės trukmės tikslo, ir tai, ar jo laikomasi, atliekamas bendrasis vertinimas, kurio pagrindas – struktūrinis balansas, įskaitant išlaidų, atmetus diskrecines pajamų priemones, analizę pagal atnaujintą Stabilumo ir augimo paktą.</p>	<p>struktūrinį valdžios sektoriaus balanso rodiklį;</p> <p>2) faktinio struktūrinio valdžios sektoriaus balanso rodiklio absoliučioji vertė yra mažesnė negu vidutinio laikotarpio tikslo absoliučioji vertė ir kiekvienais metais mažėja, išskyrus metus, kai produkcijos atotrūkio nuo potencialo rodiklis yra neigiamas;</p> <p>3) faktinio struktūrinio valdžios sektoriaus balanso rodiklio absoliučioji vertė yra mažesnė negu vidutinio laikotarpio tikslo absoliučioji vertė tais metais, kai produkcijos atotrūkio nuo potencialo rodiklis yra neigiamas;</p> <p>4) faktinio struktūrinio valdžios sektoriaus balanso rodiklio postūmio vidutinio laikotarpio tikslo link absoliučioji vertė yra ne mažesnė negu struktūrinio postūmio užduoties absoliučioji vertė.</p> <p>3. Kiekvienais metais rengiant, tvirtinant ir keičiant valdžios sektoriui priskiriamų biudžetų, kurių kiekvieno atskirai planuojami asignavimai viršija 3 procentus BVP to meto kainomis, patvirtinimo įstatymų arba šių įstatymų pakeitimo įstatymų projektus, vadovaujamosi nuostata, kad tuo atveju, kai paskutinių penkerių pasibaigusių metų valdžios sektoriaus balanso rodiklių aritmetinis vidurkis yra neigiamas, šių biudžetų asignavimų (išskyrus Europos Sąjungos finansinės paramos lėšas) visumos augimas turi būti ne didesnis negu 0,5 potencialaus BVP to meto kainomis daugiamečio augimo vidurkio.<...>⁶⁵</p> <p>5 straipsnis. Vidutinio laikotarpio tikslo nustatymas</p> <p>Vidutinio laikotarpio tikslas turi būti nustatomas taip pat kaip ir Tarybos reglamente (EB) Nr. 1466/97 nurodytas vidutinės trukmės tikslas ir, nepažeidžiant šio reglamento nuostatų, turi tenkinti šias papildomas sąlygas:</p> <p>1) vidutinio laikotarpio tikslas nustatomas iki einamųjų metų kovo 15 dienos Seimo teisės aktu, bet ne ilgesniam kaip trejų metų laikotarpiui;</p> <p>2) vidutinio laikotarpio tikslas, išskyrus šio straipsnio 3 punkte nurodytą išimtį, turi būti struktūrinis valdžios sektoriaus deficitas, ne didesnis kaip 0,5 procento BVP to meto kainomis, arba struktūrinis valdžios sektoriaus perteklius;</p> <p>3) vidutinio laikotarpio tikslas turi būti struktūrinis valdžios sektoriaus deficitas, ne didesnis kaip 1 procentas BVP to meto kainomis, arba struktūrinis valdžios sektoriaus perteklius, jeigu valdžios sektoriaus skolos ir BVP to meto kainomis santykis yra mažesnis kaip 60 procentų BVP to meto kainomis ir rizika dėl Lietuvos valdžios sektoriaus finansų ilgojo laikotarpio tvarumo yra maža.</p>
<p>c) Susitariančiosios Šalys laikinai nukrypti nuo savo atitinkamo vidutinės trukmės tikslo arba jo koregavimo plano gali tik išskirtinėmis aplinkybėmis, kaip apibrėžta 3 dalies b punkte.</p>	<p>6 straipsnis. Struktūrinio postūmio užduoties nustatymas</p> <p>7. Metams, kuriais susidaro išskirtinės aplinkybės, struktūrinio postūmio užduotys nenustatomos.</p> <p>7 straipsnis. Išskirtinių aplinkybių nustatymas ir atšaukimas</p> <p>1. Išskirtinės aplinkybės nustatomos pagal Tarybos reglamento (EB) Nr. 1466/97 nuostatas.</p>

⁶⁵ Atkreiptinas dėmesys, kad Konstitucinio įstatymo 3 straipsnio 3 dalies 1-5 punktuose nustatyta kada ši taisyklė netaikoma. Tokių aplinkybių yra net penkios, tačiau Fiskalinės sutarties 3 straipsnio 1 dalies c punktas nustato, kad Susitariančios šalys laikinai nukrypti nuo savo atitinkamo vidutinės trukmės tikslo arba jo koregavimo plano gali tik išskirtinėmis aplinkybėmis.

	<p>2. Išskirtinių aplinkybių nustatymą ir atšaukimą inicijuoja Vyriausybė arba jos įgaliota institucija, parengdama pranešimą dėl išskirtinių aplinkybių ir pateikdama kontrolės institucijai jį tvirtinti kartu su atnaujintu ekonominės raidos scenarijumi. Išskirtinės aplinkybės laikomos nustatytomis ar atšauktomis, kai kontrolės institucija paskelbia išvadą dėl susidariusios arba numatomos padėties atitikties išskirtinių aplinkybių sąvokai pagal Tarybos reglamento (EB) Nr. 1466/97 nuostatas ir pateikia išvadą dėl ekonominės raidos scenarijaus tvirtinimo.</p> <p>3. Išskirtinių aplinkybių laikotarpiu Vyriausybė arba jos įgaliota institucija turi bent kartą per ketvirtį viešai paskelbti ekonominės raidos scenarijų, o kontrolės institucija turi pateikti Seimui išvadą dėl ekonominės raidos scenarijaus tvirtinimo.</p>
<p>d) jeigu valdžios sektoriaus skolos ir bendrojo vidaus produkto rinkos kainomis santykis gerokai mažesnis nei 60 proc. ir jeigu viešųjų finansų ilgalaikio tvarumo rizika maža, b punkte nurodyta žemutinė vidutinės trukmės tikslo riba gali būti struktūrinis deficitas, ne didesnis kaip 1,0 proc. bendrojo vidaus produkto rinkos kainomis;</p>	<p>5 straipsnis. Vidutinio laikotarpio tikslo nustatymas Vidutinio laikotarpio tikslas turi būti nustatomas taip pat kaip ir Tarybos reglamente (EB) Nr. 1466/97 nurodytas vidutinės trukmės tikslas ir, nepažeidžiant šio reglamento nuostatų, turi tenkinti šias papildomas sąlygas: 3) vidutinio laikotarpio tikslas turi būti struktūrinis valdžios sektoriaus deficitas, ne didesnis kaip 1 procentas BVP to meto kainomis, arba struktūrinis valdžios sektoriaus perteklius, jeigu valdžios sektoriaus skolos ir BVP to meto kainomis santykis yra mažesnis kaip 60 procentų BVP to meto kainomis ir rizika dėl Lietuvos valdžios sektoriaus finansų ilgalaikio tvarumo yra maža.</p>
<p>e) jeigu pastebima didelių nukrypimų nuo vidutinės trukmės tikslo arba jo koregavimo plano, automatiškai taikomas koregavimo mechanizmas. Mechanizmas apima atitinkamos Susitariančiosios Šalies įsipareigojimą įdiegti priemones, kuriomis nustatytu laikotarpiu koreguojami nukrypimai.</p>	<p>8 straipsnis. Procedūros, taikomos neįvykdžius struktūrinio postūmio užduoties 1. Jeigu Vyriausybė ar jos įgaliota institucija ataskaitoje, parengtoje pagal šio įstatymo 3 straipsnio 2 dalies nuostatas, nurodo, kad struktūrinio postūmio užduoties neįvykdyta, Vyriausybė kartu su praėjusių metų struktūrinio postūmio užduoties įvykdymo ir struktūrinio valdžios sektoriaus balanso rodiklio ataskaita pateikia Seimui ir kontrolės institucijai rašytinį pranešimą apie struktūrinio postūmio užduoties neįvykdymo priežastis ir priemones struktūrinio postūmio užduočiai įvykdyti. Ši informacija Seimui pristatoma ir žodiniu pranešimu. 2. Kontrolės institucija pateikia Seimui išvadą dėl struktūrinio postūmio užduoties neįvykdymo priežasčių pagrįstumo ir priemonių struktūrinio postūmio užduočiai įvykdyti tinkamumo. 3. Vyriausybė, susipažinusi su šio straipsnio 2 dalyje nurodyta kontrolės institucijos išvada, per mėnesį pateikia Seimui pranešimą apie galutines struktūrinio postūmio užduoties neįvykdymo priežastis ir priemones struktūrinio postūmio užduočiai įvykdyti. Teikdama Seimui kitų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą, Vyriausybė pateikia informaciją apie teikiamo įstatymo projekte Vyriausybės numatytas priemones struktūrinio postūmio užduočiai įvykdyti.</p>

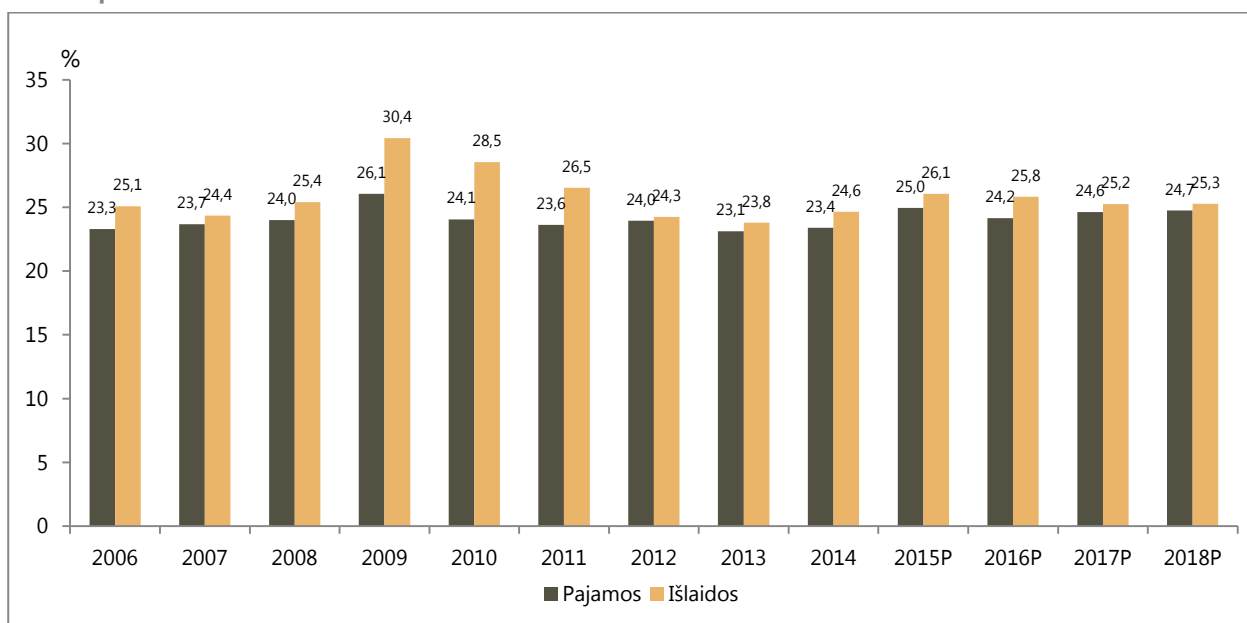
Šaltinis – Fiskalinė sutartis ir KĮ

Ataskaitos
„Dėl 2016 metų valdžios sektoriaus finansinių
rodiklių“
3 priedas.

Lietuvos demografinės struktūros pokyčio įtaka valdžios sektoriaus išlaidoms

Dėl Lietuvos gyventojų struktūros pokyčių ateityje augs spaudimas didinti išlaidas. Per ateinančius metus valstybė susidurs su didesnių išlaidų sveikatai, socialinei apsaugai ir pensijoms poreikiu, nes keisis Lietuvos gyventojų amžiaus struktūra. Be to, greičiausia augs ir esamo viešųjų paslaugų lygio suteikimo kaštai atitinkamai prognozuojamam kainų ir atlyginimų augimui. Atsižvelgiant į konsoliduotos visumos išlaidų dinamiką 2006–2018 metais (6 pav.), dabartiniai planai nenumato pakankamų priemonių žinomiems ateities išlaidų poreikiams užtikrinti.

6 pav. Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos pajamos ir išlaidos, 2006–2018 m., proc. BVP



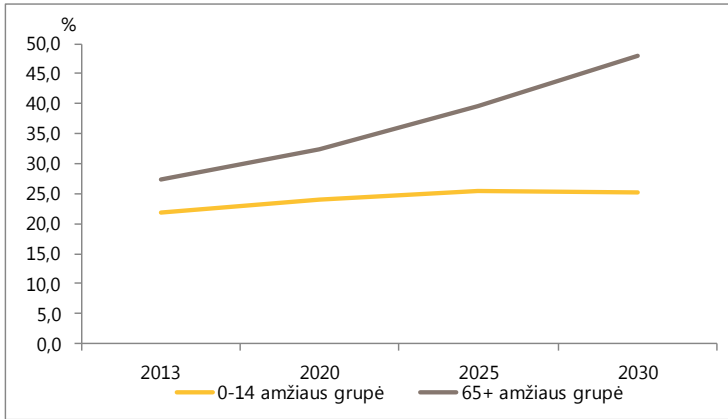
Šaltinis – Statistikos departamentas, Finansų ministerija, Valstybės kontrolės skaičiavimai.

Šiais metais EK paskelbė 2015 m. senėjimo ataskaitą⁶⁶, kurioje, remiantis naujomis gyventojų skaičiaus prognozėmis, pateiktos 2013–2060 metų ekonominės ir biudžeto projekcijos ES valstybėms narėms. Gyventojų skaičiaus prognozės iki 2060 metų tarp valstybių narių labai skiriasi, prognozuojama, kad beveik pusėje valstybių gyventojų skaičius augs, kitose kris. **Didžiausias gyventojų skaičiaus kritimas prognozuojamas Lietuvoje (–38 proc.), Latvijoje (–31 proc.), Bulgarijoje (–25 proc.), Graikijoje (–23 proc.) ir Portugalijoje (–22 proc.).**

7 ir 8 pav. iliustruoja demografinius pasikeitimus, kurie gali didinti išlaidas. Dėl senėjančios visuomenės prognozuojama, kad Lietuvoje vyresnių nei 65 metai gyventojų santykis su darbingo

⁶⁶ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/ee3_en.htm.

7 pav. Skirtingų gyventojų amžiaus grupių santykis su darbingo (15–64) amžiaus gyventojų grupe

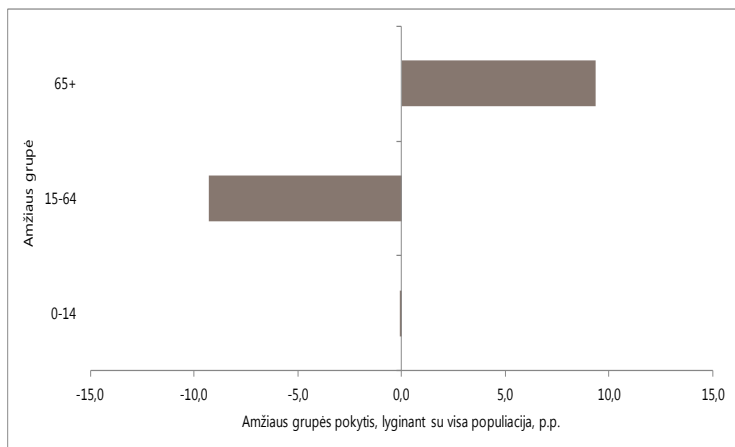


Šaltinis – Europos Komisijos 2015 metų senėjimo ataskaita, Valstybės kontrolės skaičiavimai.

išlaidoms pagal visas išlaidų sritis.

Pav. 8 pateikiami galimi Lietuvos gyventojų struktūros pasikeitimai iki 2030 metų. Šiuo laikotarpiu darbingo amžiaus gyventojų sumažės 9,3 proc. punktais, o vyresnių nei 65 metai padidės 9,4 proc.

8 pav. Amžiaus grupių santykio su visa populiacija pokytis, 2013–2030 m.



Šaltinis – Europos Komisijos 2015 metų senėjimo ataskaita, Valstybės kontrolės skaičiavimai.

amžiaus (15–64 metų) gyventojais išaugs nuo 27 proc. 2013 m. iki 48 proc. 2030 m. Šis rodiklis visą dešimtmetį augs ir 2040 m. pasieks 56 proc. Tai reiškia, kad nuo dabartinio santykio, kai keturiems

darbingo amžiaus gyventojams tenka vienas vyresnis nei 65 metų gyventojas, bus pasislenkama į santykį, kai dviem darbingo amžiaus gyventojams tenka vienas vyresnis nei 65 metų gyventojas. Tai turės reikšmingą poveikį viešosioms

reikšmingą poveikį viešosioms išlaidoms pagal visas išlaidų sritis. Turint EK 2015 metų senėjimo ataskaitoje pateiktą informaciją dėl demografinių pasikeitimų keliamų iššūkių, galima įvertinti gyventojų amžiaus struktūrą šiandien ir kaip ji keisis per ateinančius kelis dešimtmečius. Projektijos yra naudingos neatidėliotinų dabarties ir ateities politikos iššūkių išryškinimui. Minėtoje ataskaitoje pateiktos ilgo laikotarpio biudžeto projekcijos rodo, kad gyventojų senėjimas netolimoje ateityje kels iššūkius ES viešiesiems finansams.

Ataskaitos
„Dėl 2016 metų valdžios sektoriaus finansinių
rodiklių“
4 priedas.

Būtina sąlyga Lietuvos ilgalaikiam ekonominiam augimui – tinkama švietimo politika

Prasidėjus Lietuvos stojimo į EBPO etapui, siūlytina pasinaudoti šios organizacijos parengtomis analitinėmis ataskaitomis, vertinimais ir duomenimis, kurie leidžia Lietuvą matyti kitų pasaulio valstybių kontekste. 2015 m. EBPO parengė ataskaitą „*Universal Basic Skills, what countries stand to gain*“, kuri yra unikali tuo, jog joje pateikiamas viso pasaulio išsamus švietimo rezultatų kokybės įvertinimas ir apskaičiuojama ilgo laikotarpio ekonominė nauda dėl pagerintų mokymosi rezultatų. Visuotinių bazinių įgūdžių pasiekimo ekonominė nauda turi milžinišką potencialą sprendžiant skurdo ir ribotos sveikatos priežiūros klausimus, skatinant naujas technologijas, reikalingas tvariam ir įtraukiam augimui. Ši ataskaita rodo, kad, jei kiekvienas 15 metų mokinys pasaulyje pasiektų bent bazinį 1 lygį PISA pasiekimų skalėje iki 2030 metų, ekonominis augimas ir tvari plėtra būtų milžiniška. Ataskaitoje pabrėžiama, kad mokymosi rezultatų pagerinimas gali būti pasiektas visose šalyse iki 2030 metų, jeigu būtų taikomos tinkamos švietimo politikos ir praktikos. Tautos žinių kapitalas gerėja, kai į darbo jėgą įsilieja geriau išsimokslinęs jaunimas. Geresnius įgūdžius turinti darbo jėga yra svarbus veiksnys didesniai ekonominiam augimui ir teigiamiems socialiniams rezultatams. Atkreiptinas dėmesys, kad remiantis 2012 m. PISA rezultatais Lietuvos mokiniai nepasiekia EBPO vidurkio. Tuo tarpu Estijoje⁶⁷ aukštas rezultatų lygis dera su vienodomis švietimo galimybėmis.

Lietuvos, Latvijos, Estijos ir Euro zonos valdžios sektoriaus švietimo išlaidų analizė

Atsižvelgiant į tai, kad Lietuvos vidutinio ir ilgojo laikotarpio ekonomikos augimui darys įtaką dabartinio jaunimo išsilavinimas, žinios ir įgūdžiai bendradarbiauti, konkuruoti ir veikti tokiu būdu, kad visuomenė produktyviai naudodamasi šiais įgūdžiais, judėtų į priekį, svarbu šiandien didelį dėmesį skirti švietimo srčiai.

Lentelėse pateikiami Lietuvos, Latvijos, Estijos ir Euro zonos valdžios sektoriaus švietimo išlaidų pagal funkcijas 2013 m. duomenys. Estija švietimui iš viso išleido 6 proc. BVP, Latvija – 5,7 proc. BVP, Lietuva – 5,6 proc. BVP (**14 lentelė**). Palyginti su Euro zona, šie rodikliai Baltijos šalyse atitinkamai buvo 1,2 proc. p., 0,9 proc. p. ir 0,8 proc. p. didesni. Analizuojant išlaidas švietimui pagal šios srities funkcijas, stebima santykinai maža ikimokykliniam ir pradiniam ugdymui skiriama išlaidų dalis Lietuvoje – 0,8 proc. BVP, kai Estijoje ji yra 2,3 proc. BVP, Latvijoje 2,1 proc. BVP.

⁶⁷ Taip pat Australijoje, Kanadoje, Suomijoje, Honkonge, Japonijoje, Korėjoje, Lichtenšteine, Nyderlanduose ir Makao.

14 lentelė. Valdžios sektoriaus išlaidos švietimui pagal funkcijas, proc. BVP, 2013 m.

Funkcijos pavadinimas	Lietuva	Euro zona (19 šalių)	Estija	Latvija
Ikimokyklinis ir pradinis ugdymas	0,8	1,4	2,3	2,1
Vidurinis ugdymas	1,9	1,9	1,4	1,4
Aukštasis neuniversitetinis ugdymas	0,3	0,0	0,2	0,0
Aukštasis universitetinis ugdymas	1,4	0,8	1,4	1,0
Švietimo paslaugos neskaidomos pagal lygmenis	0,3	0,1	0,0	0,5
Papildomos paslaugos švietimo sistemai	0,0	0,3	0,2	0,2
Moksliniai tyrimai ir plėtra švietimo srityje	0,4	0,0	0,1	0,0
Kita	0,5	0,1	0,2	0,6
Švietimas iš viso	5,6	4,8	6,0	5,7

Šaltinis – Eurostato, Valstybės kontrolės skaičiavimai

Santykiškai nepakankamą finansavimą ikimokykliniam ir pradiniam ugdymui Lietuva skiria ir vertinant šias išlaidas visų valdžios sektoriaus išlaidų kontekste (**15 lentelė**). Ikimokykliniam ir pradiniam ugdymui Lietuva skiria 2,2 proc. valdžios sektoriaus išlaidų, Latvija – 5,7 proc., Estija – 5,9 proc., Euro zona – 2,9 proc. Viduriniam ugdymui Lietuva išleidžia santykiškai daugiausia – 5,3 proc. visų valdžios sektoriaus išlaidų, o Estija ir Latvija atitinkamai 3,7 proc. ir 3,8 proc. Euro zonos vidurkis yra 3,9 proc. Aukštajam neuniversitetiniam ir aukštajam universitetiniam ugdymui, moksliniams tyrimams ir plėtrai švietimo srityje Lietuva išleidžia santykiškai daugiau nei Estija, Latvija ir Euro zona.

15 lentelė. Valdžios sektoriaus švietimo išlaidų pagal funkcijas dalis nuo visų valdžios sektoriaus išlaidų, proc., 2013 m.

Funkcijos pavadinimas	Lietuva	Euro zona (19 šalių)	Estija	Latvija
Ikimokyklinis ir pradinis ugdymas	2,2	2,9	5,9	5,7
Vidurinis ugdymas	5,3	3,9	3,7	3,8
Aukštasis neuniversitetinis ugdymas	0,7	0,1	0,5	0,01
Aukštasis universitetinis ugdymas	3,9	1,6	3,7	2,7
Švietimo paslaugos neskaidomos pagal lygmenis	1,0	0,3	0,1	1,3
Papildomos paslaugos švietimo sistemai	0,1	0,7	0,6	0,4
Moksliniai tyrimai ir plėtra švietimo srityje	1,0	0,1	0,4	0,1
Kita	1,5	0,2	0,5	1,6

Šaltinis – Eurostato, Valstybės kontrolės skaičiavimai

Analizuojant valdžios sektoriaus švietimo išlaidų pagal funkcijas santykinę dalį visose išlaidose švietimui (**16 lentelė**), Lietuva santykiškai per mažai išleidžia ikimokykliniam ir pradiniam ugdymui (14,2 proc. visų išlaidų švietimui), palyginimui Estija ir Latvija atitinkamai išleidžia 38,4 proc. ir 36,5 proc. Viduriniam ugdymui Lietuvoje skiriama santykiškai daugiau nei Estijoje ir Latvijoje, bet mažiau nei Euro zonoje. Lietuvos švietimo išlaidų dalyje, palyginus su Estija, Latvija ir Euro zona, santykiškai didžiausią dalį sudaro išlaidos moksliniams tyrimams ir plėtrai švietimo srityje.

16 lentelė. Valdžios sektoriaus švietimo išlaidų pagal funkcijas dalis nuo visų išlaidų švietimui, proc., 2013 m.

Funkcijos pavadinimas	Lietuva	Euro zona (19 šalių)	Estija	Latvija
Ikimokyklinis ir pradinis ugdymas	14,2	29,8	38,4	36,5
Vidurinis ugdymas	33,8	40,1	24,1	24,0
Aukštasis neuniversitetinis ugdymas	4,6	0,8	3,6	0,1
Aukštasis universitetinis ugdymas	24,8	16,7	23,8	17,4
Švietimo paslaugos neskaidomos pagal lygmenis	6,1	3,1	0,6	8,3
Papildomos paslaugos švietimo sistemai	0,8	6,9	3,9	2,7
Moksliniai tyrimai ir plėtra švietimo srityje	6,3	0,7	2,4	0,6
Kita	9,4	1,8	3,3	10,4

Šaltinis – Eurostato, Valstybės kontrolės skaičiavimai

Ataskaitos
„Dėl 2016 metų valdžios sektoriaus finansinių
rodiklių“
5 priedas.

Literatūros sąrašas

1. European Commission 2015: *European Economic Forecast, Autumn 2015*:
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/eeip/pdf/ip011_en.pdf.
2. European Commission 2015: *European Economic Forecast, Spring 2015*:
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee2_en.pdf.
3. European Commission 2014: *Public Spending Reviews: design, conduct, implementation*.
Economic Papers 525 | July 2014:
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2014/pdf/ecp525_en.pdf.
4. European Commission 2015: *The 2015 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*:
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee3_en.pdf.
5. Europos Komisija 2015: *KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS. Šalies ataskaita. Lietuva 2015, {COM(2015) 85 final}*: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cr2015_lithuania_lt.pdf.
6. Europos Sąjungos oficialusis leidinys 2015: *Tarybos Rekomendacija 2015 m. liepos 14 d. dėl 2015 m. Lietuvos nacionalinės reformų programos su Tarybos nuomone dėl Lietuvos stabilumo 2015 m. programos (2015/C 272/18)*:
http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/csr2015_council_lithuania_lt.pdf.
7. IMF 2013: International Monetary Fund. Staff guidance note for public debt sustainability analysis in market-access countries:
<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/050913.pdf>
8. IMF 2015: International Monetary Fund. *Republic of Lithuania Selected Issues*. IMF Country Report No. 15/139: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15139.pdf>.
9. IMF 2015: International Monetary Fund. *Republic of Lithuania 2015 Article IV Consultation-Staff Report*. IMF Country Report No. 15/138:
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15138.pdf>.
10. Lietuvos Respublikos finansų ministerija 2015: *2016 metų Lietuvos biudžeto projektas*:
http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/dbp/2015/2015-10-15_lt_dbp_lt.pdf.
11. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė 2015-03-31: *Išvada dėl ekonominės raidos scenarijaus tvirtinimo*:
<http://www.vkontrole.lt/bp/isvados.aspx>.
12. Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolė 2015-09-18: *Išvada dėl ekonominės raidos scenarijaus tvirtinimo*:
<http://www.vkontrole.lt/bp/isvados.aspx>.
13. M. Cangiano, T. Curristine, and Michel Lazare 2013: *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. International Monetary Fund.

14. OECD 2012: *PISA 2012 Results in Focus: What 15-year-olds know and what they can do with what they know*:
<http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview.pdf>.
15. OECD 2015: *Universal Basic Skills: What Countries Stand to Gain*. OECD Publishing:
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264234833-en>.

Išvadą ir jos priedą parengė Biudžeto politikos stebėsenos departamento direktorė Asta Kuniyoshi, patarėjos Erika Latyšovič, Saulė Išdonaitė-Karalevičienė ir Giedrė Sušinskaitė, vyresnioji specialistė Ingrida Vilkancaitė.