

# LIETUVOS STABILUMO 2023 METŲ PROGRAMOS VERTINIMAS

2023 m. gegužės 8 d. Nr. BPE-2

Vilnius

## **BE VALSTYBĖS BIUDŽETO PAJAMAS DIDINANČIŲ PRIEMONIŲ GALI BŪTI VIS SUNKIAU UŽTIKRINTI KOKYBIŠKAS VIEŠĄSIAS PASLAUGAS**

**Valstybės kontrolė, vykdydama fiskalinės institucijos funkcijas (toliau – VK FI), teikia Seimui vertinimą dėl Lietuvos stabilumo 2023 m. programos.**

Valdžios sektoriaus finansų raidos perspektyvas šiuo metu numatyti sudėtinga. Po pandemijos susidariusi ekonominė situacija ir aukšta infliacija lėmė netikėtai gerus viešųjų finansų rezultatus, tačiau toks reiškinys, tikėtina, bus vienkartinis. Siekiant finansų tvarumo vėl pradėdant taikyti fiskalinės drausmės taisykles visam valdžios sektoriui, augančioms išlaidoms padengti gali prireikti papildomų pajamų šaltinių. Prie siekio deramai finansuoti svarbias visuomenei sritis galėtų prisidėti mokesčių pakeitimai. Pristatytų mokesčių pasiūlymų kryptis yra tinkama ir turinti potencialą spręsti dalį šalies mokestinės sistemos problemų. Nors remiamasi tarptautinių institucijų rekomendacijomis, jos galėtų būti atliepiamos dar ambicingiau. VK FI teigiamai vertina siūlomus biudžetų planavimų pakeitimus. Trejiems metams numatyti diskreciniai sprendimai leistų prognozuojant valdžios sektoriaus rodiklius atskleisti patikimesnę vidutinio laikotarpio perspektyvą.

- 1. Numatomi biudžeto planavimo pakeitimai gali padėti projektuoti tikroviškesnius viešųjų finansų rodiklius vidutiniu laikotarpiu**
- 2. Ekonomikai esant žemiau savo potencialaus lygio, numatomas jos nuosaikus skatinimas 2023–2024 m.**
- 3. Spartus kainų augimas padidino valdžios sektoriaus pajamas 2022 m., tačiau ateityje lems didesnes išlaidas**
- 4. Mokesčių sistemos pakeitimai yra reikalingi, o pateiktų siūlymų kryptis yra tinkama, tačiau galėtų labiau atliepti tarptautinių organizacijų rekomendacijas**
- 5. Geresnius 2022 m. viešųjų finansų rezultatus lėmė palankesnė nei prognozuota ekonominė situacija Lietuvoje**
- 6. 2022 m. buvo laikomasi išskirtinių aplinkybių laikotarpiu taikomų fiskalinės drausmės taisyklių, o prie visų taisyklių taikymo tikimasi grįžti 2024 m.**

## 1. NUMATOMI BIUDŽETO PLANAVIMO PAKEITIMAI GALI PADĖTI PROJEKTUOTI TIKROVIŠKESNIUS VIEŠŪJŲ FINANSŲ RODIKLIUS VIDUTINIU LAIKOTARPIU

**Atsižvelgiant į pajamų neapibrėžtumą ir spaudimą augti valdžios sektoriaus išlaidoms, siekiant laikytis fiskalinės drausmės taisyklių ateityje reikės konkrečių priemonių.**

Stabilumo 2023 m. programoje pateikti valdžios sektoriaus (VS) rodikliai pagal nesikeičiančios politikos scenarijų atitinka siekį laikytis vidutinio laikotarpio tikslo. Vis dėlto, pateiktas 2024–2026 m. scenarijus neapima tikėtinų išlaidų didėjimo dėl prisiimtų įsipareigojimų ir kitų diskrecinių sprendimų. Tokiam siekiui išpildyti ateityje reikėtų numatyti konkrečias priemones. Be to, VK FI nuomone, realus asignavimų poreikis siekiant kokybiškų viešųjų paslaugų gali būti dar didesnis, nei VK FI pritaikė savo prielaidose atsižvelgdama į galimus diskrecinius sprendimus. Siekiant realaus poreikių patenkinimo būtinos didesnės valdžios sektoriaus pajamos, tačiau reikia nepamiršti ir vykstančios sisteminės viešųjų išlaidų peržiūros, kuri galėtų padėti efektyviau naudoti išteklius.

**Daugiau nei pusė 2017–2019 m. priimtų diskrecinių sprendimų buvo ilgalaikiai, kurių neigiamas poveikis biudžetui sudarė daugiau nei 1 proc. BVP.** Pajamas mažinantys diskreciniai sprendimai dažniausiai yra susiję su įvairiomis mokesčių lengvatomis. Dėl naujų ar pratęsimų lengvatų GPM, PM, PVM ir akcizams kasmet pajamos 2019–2022 m. buvo vidutiniškai mažesnės 0,3 proc. BVP, o dėl NPD – apie 0,1 proc. BVP (1 lentelė). Išlaidas didinantys sprendimai įprastai susiję su socialinėmis reikmėmis, tokiomis kaip valstybės remiamų pajamų lygio, vaiko pinigų, šalpos pensijos ir bazinės socialinės išmokos didinimu. Tokie sprendimai kasmet lėmė apie 0,6 proc. BVP didesnes išlaidas. Asignavimai darbo užmokesčio didinimui mokytojams, pareigūnams, asmens sveikatos priežiūros įstaigų ar kitiems viešojo sektoriaus darbuotojams sudarė apie 0,3 proc. BVP.

1 lentelė. Vidutinis diskrecinių sprendimų poveikis valdžios sektoriaus pajamoms ir išlaidoms

Priemonė	Vidutinis pokytis per metus, proc. BVP
Neapmokestinamasis pajamų dydis (NPD)	0,1 (2019–2022 m.)
Socialinės išlaidos	0,6 (2017–2019 m.)
Atlygis darbuotojams	0,3 (2017–2019 m.)

Šaltinis – Lietuvos atitinkamų metų biudžetų projektai, valstybės biudžeto vykdymo ataskaitų aiškinamieji raštai, VK FI skaičiavimai

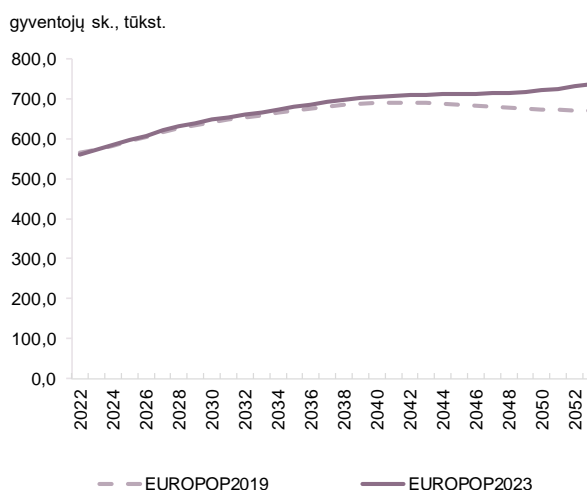
Atsižvelgusi į tai, VK FI savo projekcijose taiko prielaidą, kad vidutiniu laikotarpiu bus priimta bent dalis diskrecinių sprendimų, kurie įprastai kasmet mažino valdžios sektoriaus pajamas ir didino ilgalaikes valdžios sektoriaus išlaidas. VK FI projektuojamą 2023 m. mažesnę deficitą, nei numatyta 2023 m. biudžeto projekte, lems mažesnės galimos išlaidos energijos kainų kompensavimui ir didesnės pajamos. VK FI projektuoja, kad vidutiniu laikotarpiu vietos valdžios ir socialinės apsaugos fondų subsektorių balansai bus perviršiniai. Tuo tarpu centrinės valdžios – išliks deficitinis. Valdžios sektoriaus deficitas išaugs nuo numatomo 2023 m. 1,7 proc. BVP iki 2,1 proc. BVP 2026 m. (1 priedo 1 lentelė).

**Išaugęs pajamų lygis be papildomų sprendimų gali sumažėti vidutiniu laikotarpiu.** Valdžios sektoriaus pajamų prognozavimą apsunkena pastarieji keli išskirtiniai metai dėl COVID-19, aukštos infliacijos ir, VK FI vertinimu, buvusio palankaus ekonomikos ciklo. Šie veiksniai lėmė išskirtinai aukštas pajamas iš pridėtinės vertės ir pelno mokesčių, kurios, tikėtina, buvo vienkartinio pobūdžio. Atsižvelgiant į anksčiau minėtus įprastai priimamus, todėl tikėtinus diskrecinius sprendimus ir neapibrėžtumą dėl pajamų surinkimo, VK FI prognozuoja, kad mokestinių pajamų ir socialinių įmokų lygis 2023 m. sumažės nuo 31,2 iki 30,7 proc. BVP vidutinio laikotarpio pabaigoje.

**Dėl priimtų įsipareigojimų, galimų diskrecinių sprendimų ir visuomenės senėjimo vidutiniu laikotarpiu išlaidų poreikis augs.** Išlaidos švietimui, sveikatos apsaugai, socialinei apsaugai ir gynybai sudaro apie 70,0 proc. visų valdžios sektoriaus išlaidų. Atlygis darbuotojams švietimo ir sveikatos apsaugos srityse sudaro daugiau nei 50,0 proc. joms skiriamų išlaidų (apie 6,0 proc. BVP). Atsižvelgiant į priimtus įsipareigojimus didinti darbo užmokestį sveikatos apsaugos<sup>1</sup> ir švietimo<sup>2</sup> sričių darbuotojams, ir galimus papildomus diskrecinius sprendimus, susijusius su darbo užmokesčio didinimu viešojo sektoriaus darbuotojams, VK FI projektuoja, kad atlygis darbuotojams 2023–2026 m. laikotarpiu nuosekliai augs iki 10,5 proc. BVP (1 priedo 2 lentelė). Vis dėlto, realus poreikis galėtų būti ir didesnis, nei VK FI projektuoja.

Iššūkių kyla ir dėl galimo spartesnio išlaidų augimo, skirtų socialinėms išmokoms. Atnaujintose EUROPOP2023 projekcijose, palyginus su EUROPOP2019 projekcijų baziniu scenarijumi, numatomas lėtesnis darbingo amžiaus gyventojų skaičiaus mažėjimas, tačiau vyresnių nei 65 m. asmenų skaičiaus augimas numatomas spartesnis (1 pav.). VK FI projektuoja, kad išlaidos socialinėms išmokoms 2023–2026 m. laikotarpiu augs iki 15,1 proc. BVP (1 priedo 2 lentelė).

1 pav. Atnaujintose EUROPOP2023 projekcijose numatomas spartesnis, nei EUROPOP2019, 65 m. ir vyresnių gyventojų skaičiaus augimas



Šaltinis – Eurostatas

**VK FI vertinimu, valdžios sektoriaus balanso įvertis vidutiniu laikotarpiu gali būti prastesnis dėl išliekančių rizikų.** Energijos kainoms pakilus labiau, nei tikimasi, gali prireikti papildomų diskrecinių sprendimų. Geopolitinė įtampa regione gali didinti papildomų išlaidų krašto apsaugai poreikį siekiantį nemažiau nei 2,5 proc. BVP vidutiniu laikotarpiu. Europos Centrinio Banko (ECB) palūkanų normų didinimas gali didinti skolinimosi kaštus labiau, nei tikimasi. Išlieka rizikos dėl Europos Sąjungos struktūrinių paramos fondų bei ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo plano įgyvendinimo ir atitinkamai investicijų lygio. Vidutiniu laikotarpiu šios išlaidos, numatoma, sudarys vidutiniškai daugiau nei 2 proc. BVP kasmet. Vis dėlto pakilusios kainos, didelė su žalinimu susijusių prekių paklausa kelia iššūkių dėl projektų įgyvendinimo per tokį trumpą laikotarpį. Dėl šios priežasties VK FI taikė prielaidą, kad šios išlaidos vidutiniškai sieks ne daugiau nei 2 proc. BVP kasmet. Taip pat svarbu paminėti, kad šie finansiniai srautai neveikia valdžios sektoriaus balanso.

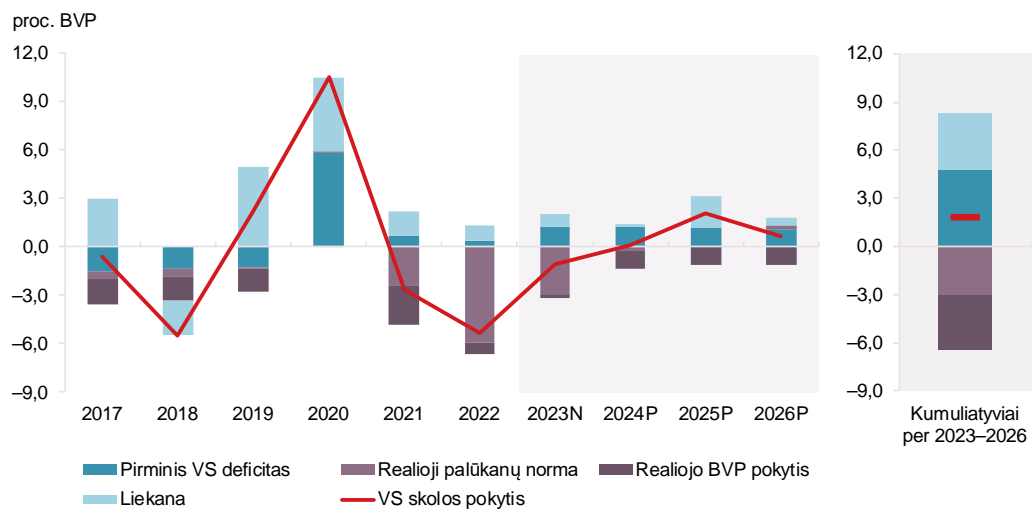
<sup>1</sup> Lietuvos nacionalinės sveikatos sistemos šakos kolektyvinė sutartis dėl asmens sveikatos priežiūros įstaigų darbo užmokesčio didinimo 2022–2024 m. Prieiga per internetą: <https://sam.lrv.lt/uploads/sam/documents/files/%C5%A0akos%20kolektyvin%C4%97%20sutartis.pdf>.

<sup>2</sup> Lietuvos švietimo ir mokslo šakos kolektyvinė sutartyje numatyta 10,0 proc. darbo užmokesčio didinimas 2023–2024 m. Prieiga per internetą: <https://www.svietimoprofsajunga.lt/wp-content/uploads/2021/11/2017-m.-lapkricio-22-d.-Lietuvos-svietimo-ir-mokslo-sakos-kolektyvines-sutarties-pakeitimas.pdf>.

**Siūlomi Biudžeto sandaros įstatymo<sup>3</sup> pakeitimai, apimantys vidutinio laikotarpio biudžeto planų rengimo įtvirtinimą prisidėtų prie biudžeto sistemos tobulinimo, tikslesnio ir skaidresnio viešųjų finansų prognozavimo, tačiau išlieka rizika dėl įgyvendinimo.** VK FI požiūriu, didžiausias pateikto įstatymo projekto privalumas, kad diskreciniai sprendimai būtų numatomi ne vieneriems, o trejiems metams. Prognozuojančios institucijos galėtų planuoti viešuosius finansus patikimiau, įvertinti priimtų sprendimų įtaką ateities biudžetams. Siūlymas įtraukti agreguotą išlaidų limitą galėtų padėti pakeisti susiklosčiusią praktiką, kai dalis išlaidų numatoma iš skolintų biudžeto lėšų, kurios nėra įtrauktos į tvirtinamų valstybės biudžeto asignavimų planą. Numatomas nepanaudotų asignavimų perkėlimas į kitus biudžetinius metus leistų sumažinti įprastą išlaidavimą metų pabaigoje. Vis dėlto galimos rizikos, kad diskreciniai sprendimai bus tvirtinami trejiems metams, bet to paties lygio, kaip ir pirmaisiais metais, o ne numatant konkrečius dydžių augimus.

**Numatoma, kad valdžios sektoriaus skola vidutinio laikotarpio pabaigoje gali siekti apie 40 proc. BVP.** VK FI, remdamasi Tarptautinio valiutos fondo (TVF) metodika<sup>4</sup>, projektuoja, kad šis rodiklis 2023–2024 m. sieks atitinkamai 37,3 ir 37,4 proc. BVP. Vis dėlto, prisiimti ilgalaikiai įsipareigojimai ir galimi diskreciniai sprendimai lems, kad 2026 m. skola, tikėtina, augs iki 40,2 proc. BVP (1 priedo 3 lentelė). Projektuojama, kad 2023 m. pirminis VS deficitas didins skolą 1,3 proc. BVP, o 2024–2026 m. kasmet vidutiniškai po 1,2 proc. BVP (2 pav.). Vis dėlto, 2023 m. VS skolą 3,1 proc. BVP mažins palanki automatinė skolos dinamika<sup>5</sup>, o 2024–2026 m. šis poveikis, tikėtina, silpnės. Tai lems auganti realioji palūkanų norma. Pažymėtina, kad prie 2023 m. skolos augimo prisidės išankstinis kaupimas euroobligacijų emisijos išpirkimui.

2 pav. Valdžios sektoriaus skolos ir BVP santykį 2023–2026 m. labiausiai didins pirminis valdžios sektoriaus deficitas



Šaltinis – Valstybės duomenų agentūra, VK FI skaičiavimai

**Brangstant skolinimuisi vidaus ir užsienio rinkose vidutiniu laikotarpiu valstybės skolos valdymo išlaidos didės.** 2023 m. balandžio 27 d. duomenimis, Lietuvos Vyriausybės 10 m. trukmės obligacijų pajamingumas siekia apie 4 proc. Atitinkamai refinansuojant VS skolą,

<sup>3</sup> 2023-04-12 Biudžeto sandaros įstatymo pakeitimo projektas. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/64064c81d93211ed9a68f3096fdcecc3>.

<sup>4</sup> TVF aiškinamosios pastabos „Staff Guidance Note for Public Debt Sustainability Analysis in Market-Access Countries“, 2013-05-09. Prieiga per internetą: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/050913.pdf>.

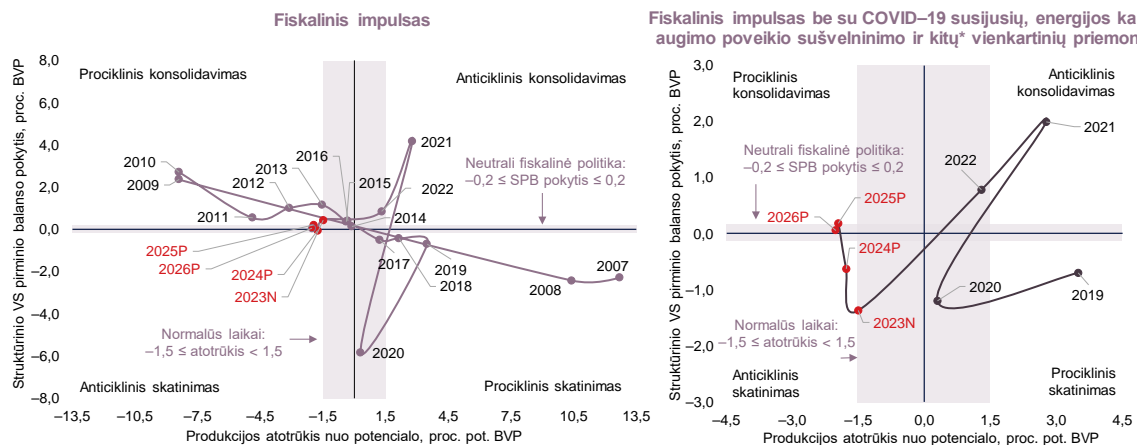
<sup>5</sup> Jei numatoma realioji palūkanų norma yra didesnė už realiojo BVP augimą, automatinė skolos dinamika yra teigiama ir ji didina skolą. Ir atvirkščiai, jei ekonomika auga sparčiau, nei numatoma realioji palūkanų norma, ši dinamika yra neigiama ir mažina skolą.

turimas pigias Vyriausybės vertybinių popierių emisijas gali tekti keisti brangesnėmis<sup>6</sup>. VK FI projektuoja, kad išlaidos VS skolos palūkanų mokėjimams 2023–2024 m. sieks 335 ir 453 mln. Eur atitinkamai (0,5 ir 0,6 proc. BVP). Tikėtina, kad 2026 m. jos gali padidėti iki 825 mln. Eur (1,0 proc. BVP).

## 2. EKONOMIKAI ESANT ŽEMIAU SAVO POTENCIALAUS LYGIO, NUMATOMAS JOS NUOSAİKUS SKATINIMAS 2023–2024 M.

**Neįtraukiant energijos kainų augimo poveikio sušvelninimo ir kitų vienkartinų priemonių įtakos, fiskalinė politika skatins ekonomiką 2023–2024 m.** VK FI numatant neigiamą produkcijos atotrūkį, projektuojamas 0,4 proc. BVP 2023 m. struktūrinio VS pirminio balanso (SPB) metinis pokytis (2 priedas). Tai rodo, kad fiskalinė politika yra prociklinio konsolidavimo srityje. Tuo tarpu 2024 m. projektuojamas SPB pokytis yra artimas 0 proc. BVP. Jis patenka į Europos Komisijos (EK) nustatytą iš esmės neutralios (angl. *broadly neutral*) fiskalinės politikos intervalą (+/-0,2 proc. BVP)<sup>7</sup>. Kita vertus, prie vienkartinų veiksmų priskiriant energijos kainų augimo poveikio sušvelninimo ir kitas laikinąsias priemones, fiskalinis impulsas 2023–2024 m. yra skatinantis ekonomiką (3 pav.). Ekonomikai esant žemiau savo potencialaus lygio, nuosaikus jos skatinimas yra galimas. Vis dėlto, esantis neapibrėžtumas dėl ekonomikos raidos apsunkina ekonomikos ciklo padėties vertinimą.

3 pav. Fiskalinis impulsas 2023–2024 m. yra skatinantis ekonomiką neįtraukiant laikinųjų veiksmų



\* Prie kitų vienkartinų priemonių priskiriamos priemonės: pagalba nuo Rusijos karinių veikslių besitraukiantiems Ukrainos žmonėms, fizinio barjero ir saugos sistemų įrengimas Lietuvos–Baltarusijos pasienyje, Lietuvos geležinkelių infrastruktūros palaikymas.

Šaltinis – Valstybės duomenų agentūra, Finansų ministerija, VK FI skaičiavimai

<sup>6</sup> 2024 m. numatoma išpirkti 700 mln. Eur euroobligacijų emisiją, kurios kuponas siekia 3,375 proc. Tuo tarpu 2025 m. planuojama išpirkti 970 ir 750 mln. Eur emisijas, kurių kuponai siekia atitinkamai 0,25 ir 1,25 proc., o 2026 m. 1085 mln. Eur emisiją (2,125 proc. kuponas).

<sup>7</sup> Europos Komisijos 2019 m. stabilumo ir konvergencijos programų apžvalga. Prieiga per internetą: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip110\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip110_en.pdf).

### 3. SPARTUS KAINŲ AUGIMAS PADIDINO VALDŽIOS SEKTORIAUS PAJAMAS 2022 M., TAČIAU ATEITYJE LEMS DIDESNES IŠLAIDAS

Europos Centrinio Banko teigimu<sup>8</sup>, paprastai tikimasi, kad didesnis infliacijos lygis pagerins viešuosius finansus, surenkant į valstybės biudžetą daugiau pajamų. Tuo tarpu valdžios sektoriaus išlaidos dėl spartaus kainų augimo įprastai tampa didesnės vėliau. Taip atsitinka todėl, kad išlaidos ne taip greitai padidėja dažniausiai dėl anksčiau patvirtintų biudžetų, sutartų viešųjų pirkimų. Išlaidų indeksavimas<sup>9</sup>, jei toks taikomas, taip pat dažniausiai atsilieka apie metus. Taigi ECB atlikta euro zonos šalių analizė rodo, kad infliacija teigiamai veikia valdžios sektoriaus pajamas, bet tik trumpuoju laikotarpiu. 2022 m. didesnis pajamų surinkimas ir tik dalinis išlaidų padidėjimas lėmė neutralų bendrą poveikį 2022 m. euro zonos biudžeto balansui. Tačiau vėlesniais metais spaudimas išlaidoms augti sustiprėja ir padidėjusios pajamos jo nebeatsveria, todėl, ECB vertinimu, 2024 m. biudžeto balansas euro zonoje galėtų pablogėti beveik 0,5 proc. BVP.

**2022 m. valdžios sektoriaus pajamos iš PVM per metus Lietuvoje padidėjo daugiau nei penktadaliu.** 2022 m., palyginti su 2019 m., šių pajamų ir BVP santykis išaugo nuo 7,9 iki 8,4 proc. BVP. Tam įtakos turėjo itin veržli kainų raida. 2022 m. vykstant energijos kainų šokui, infliacija Lietuvoje buvo viena didžiausių ES ir siekė 18,9 proc. Spartesnis kainų augimas buvo tik Estijoje.

#### Intarpas. Infliacijos poveikio pajamų iš PVM surinkimui vertinimo metodika

**Pajamų iš PVM pokytį galima išskaidyti į keletą kaitos veiksnių.** García-Miralles ir Martínez Pagés (2023) išskiria realiąją ir kainų komponentes, diskrecines pajamų priemones ir pajamų likutį, kuris parodo įvertinto ir faktinio pajamų augimo skirtumą. Atliekant vertinimą Lietuvos atveju, diskrecinių pajamų priemonių poveikis priskiriamas likučiui. Remiantis Kremer et al. (2006), pajamų iš PVM pokytis (mln. Eur) einamaisiais metais vertinamas lygtimi:

$$\Delta R_t = \underbrace{\varepsilon^r g_t^r R_{t-1}}_{\text{Realioji komponentė}} + \underbrace{\varepsilon^p g_t^p R_{t-1}}_{\text{Kainų komponentė}} + v_t \quad (1)$$

- Čia:  $\Delta R_t$  – pajamų pokytis  $t$  metais (mln. Eur);  
 $R_{t-1}$  – pajamų lygis  $t-1$  metais (mln. Eur);  
 $\varepsilon^r$  – pajamų elastingumas realiojo ekonominio rodiklio atžvilgiu;  
 $\varepsilon^p$  – pajamų elastingumas kainų rodiklio atžvilgiu;  
 $g_t^r$  – realiojo ekonominio rodiklio augimas  $t$  metais;  
 $g_t^p$  – kainų rodiklio augimas  $t$  metais;  
 $v_t$  – pajamų likutis  $t$  metais, kuris įtraukia ir diskrecinių pajamų priemonių poveikį (mln. Eur).

Pajamų iš PVM mokesčių bazei apibrėžti naudojamos Nacionalinių sąskaitų statistikos galutinio vartojimo išlaidos<sup>10</sup>. Atitinkamai realiosios galutinio vartojimo išlaidos (1) lygtyje apibrėžiamos kaip realusis ekonominis rodiklis ( $r$ ), o galutinio vartojimo išlaidų defliatorius – kainų rodiklis ( $p$ ). Pajamų elastingumas tam tikro ekonominio rodiklio atžvilgiu parodo, kiek padidės pajamos minėtam rodikliui išaugus 1 proc. Remiantis Mourre et al. (2019), PVM elastingumas Lietuvai, kaip

<sup>8</sup> 2023-02-13 ECB Fiscal policy and high inflation. Prieiga per internetą: [https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/articles/2023/html/ecb.ebart202302\\_01-2bd46eff8f.en.html](https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/articles/2023/html/ecb.ebart202302_01-2bd46eff8f.en.html)

<sup>9</sup> Indeksavimas dažnai taikomas pensijoms, kitoms soc. išmokoms, viešojo sektoriaus darbuotojų darbo užmokesčiui.

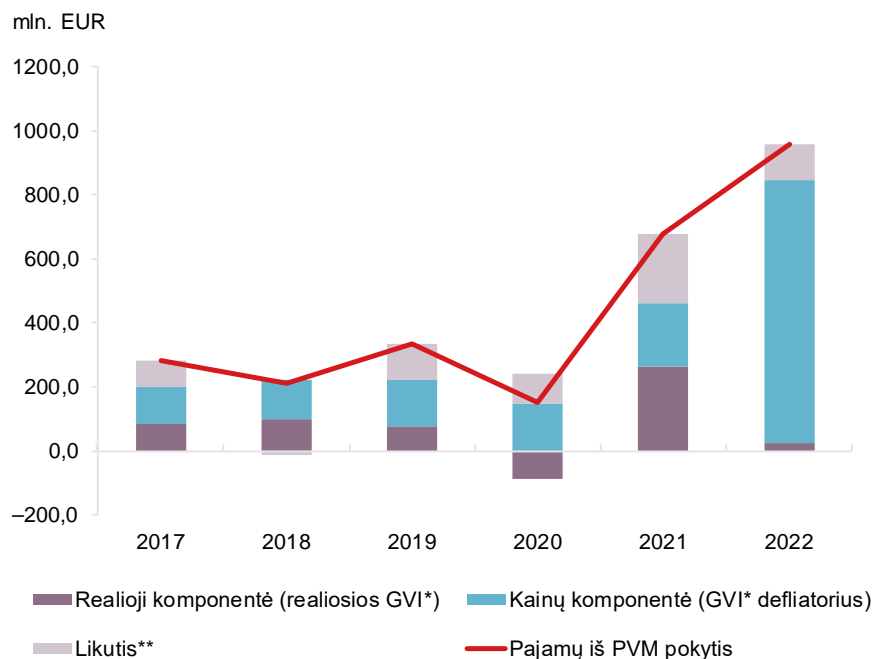
<sup>10</sup> Vertinant infliacijos įtaką pajamoms iš PVM atsižvelgta į 2023-04-01 atnaujintus nacionalinių sąskaitų duomenis.

ir kitoms ES šalims, yra laikomas 1, nes pajamų iš šio mokesčio dinamika išlieka proporcinga jos bazei. Kitaip tariant, vienetinis elastingumas, taikomas netiesioginiams mokesčiams, rodo, kad pajamų iš šių mokesčių pokyčiai glaudžiai reaguoja į ekonomikos svyravimus. Atsižvelgiant į minėtą proporcingumą, laikomasi prielaidos, kad pajamų iš PVM elastingumai realiojo ekonominio ir kainų rodiklių atžvilgiu ( $\epsilon^r$  ir  $\epsilon^p$ ) išlieka lygūs 1.

*Esame dėkingi Ispanijos nepriklausomos fiskalinės atsakomybės institucijos (AIReF) specialistams už pasidalinimą gerąja praktika vertinant infliacijos poveikį viešiesiems finansams.*

**Daugiau nei 80 proc. pajamų iš PVM priaugio 2022 m. lėmė kainų raida.** 2021–2022 m. pajamos iš PVM augo dviženkliais tempais (16,9 ir 20,4 proc. atitinkamai). Palyginimui, per 2015–2020 m. laikotarpį jos kasmet vidutiniškai augo 6,4 proc. Remiantis intarpe pateikta metodika, spartus ekonomikos atsigavimas po pandemijos šoko lėmė, kad realiosios galutinio vartojimo išlaidos labiausiai skatino pajamų iš PVM augimą 2021 m. (4 pav.). Minėtų metų II pusr. pradėjus sparčiai kilti infliacijai, kainų įtaka pajamų surinkimui ėmė augti. 2022 m. pajamų iš PVM buvo surinkta 956,2 mln. Eur daugiau nei 2021 metais. VK FI vertinimu, apie 85,5 proc. (817 mln. Eur) šio priaugio galėjo lemti aukšta infliacija. Atsižvelgiant į 2023 m. kovo mėn. ERS numatomą lėtėjančią kainų raidą, tokio spartaus pajamų iš PVM augimo 2023–2026 m. tikėtis būtų sudėtinga. Pažymėtina, kad atlikto vertinimo rezultatams ateityje įtakos gali turėti galimos Nacionalinių sąskaitų statistikos revizijos.

4 pav. Pajamų iš PVM priaugį 2022 m. labiausiai lėmė kainų raida



\* Galutinio vartojimo išlaidos \*\* Likutis įtraukia ir diskrecinių pajamų priemonių poveikį

Pajamų iš PVM pokytis kaupimo principu

Šaltinis – Valstybės duomenų agentūra, VK FI skaičiavimai



#### 4. MOKESČIŲ SISTEMOS PAKEITIMAI YRA REIKALINGI, O PATEIKTŲ SIŪLYMŲ KRYPTIS YRA TINKAMA, TAČIAU GALĖTŲ LABIAU ATLIEPTI TARPTAUTINIŲ ORGANIZACIJŲ REKOMENDACIJAS

Siūlomų mokesčių pakeitimų kryptis yra tinkama – jų patvirtinimas, tikėtina, prisidėtų prie paprastesnės ir neutralesnės mokesčių sistemos kūrimo. Dalis siūlymų remiasi tarptautinių institucijų rekomendacijomis, tačiau jos galėtų būti atliepiamos dar ambicingiau. Vieni pagrindinių mokesčių politikos principų<sup>11</sup> yra aiškumas ir neutralumas<sup>12</sup>. Tarptautinės organizacijos yra pateikusios rekomendacijas dėl Lietuvos mokesčių sistemos, atsižvelgiant į šiuos principus. VK FI atliko mokestinių pasiūlymų paketo<sup>13</sup> analizę, ar šios 2021–2022 m. rekomendacijos yra atliepiamos (2 lentelė). Detalesnė siūlomų mokesčių pakeitimų analizė pateikta vertinimo 3 priede.

2 lentelė. Mokestinių pasiūlymų paketas iš dalies atitinka tarptautinių institucijų rekomendacijas

Mokestinių pasiūlymų pakete minimi mokesčiai	Ar pasiūlymai atitinka rekomendacijas?	Neatitikimo priežastis
Gyventojų pajamų mokestis	Iš dalies	Išlieka pajamų apmokestinimas pagal veiklos formas ir pajamų rūšis (PB). Neatsisakoma prezumpcinių išlaidų taikymo (EBPO).
Pelno mokestis	Ne	Nepakoreguota lengvatos taikymo riba (PB). Nesuvienodintas pelno mokesčio tarifas visoms įmonėms (PB).
Pridėtinės vertės mokestis	Ne	Riba nuo kurios asmuo tampa PVM mokėtoju išlieka per aukšta (EBPO).
Nekilnojamojo turto mokestis	Iš dalies	Mokesčio struktūra neatitinka pagrindinių apmokestinimo principų.

Rekomendacijas teikusios tarptautinės institucijos: Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija, 2022 m. (EBPO), Pasaulio bankas, 2022 m. (PB).

Šaltinis – Finansų ministerija, VK FI analizė

**Gyventojų pajamų mokesčio pakeitimo pasiūlymai atitinka dalį tarptautinių organizacijų rekomendacijų, tačiau trūksta ryžtingesnių veiksmų siekiant neutralesnės mokesčių sistemos.** Pasiūlymų pakete yra atsižvelgta į rekomendacijas suvienodinti pajamų mokesčio tarifą tarp darbo santykių ir individualios veiklos, padidinti pajamų apmokestinimo intervalų skaičių ir kt. (3 priedas), tačiau į Pasaulio banko rekomendaciją<sup>14</sup> dėl apmokestinimo pagal veiklos formas ir pajamų rūšį atsisakymo iš dalies atsižvelgta. Tai reiškia, kad ir toliau pajamos bus vertinamos nevienodai, o skirtingi pajamų apmokestinimo tarifai išliks.

**Pelno mokesčio pakeitimo pasiūlymai neatliepia rekomendacijos spręsti įmonių „sangrūdų“ problemą.** Minėtose Pasaulio banko rekomendacijose teigiama, kad ties dabartine mokesčio lengvatos taikymo riba, kuri yra 300 tūkst. Eur pajamų per mokestinį laikotarpį, yra susitelkę mažos ir vidutinės įmonės. Šis susitelkimas įvardijamas kaip ekonomikos raidai kenksmingas mokesčių optimizavimo rezultatas, kuris neskatina šių įmonių plėtros. Viena šios „sangrūdų“ atsiradimo priežasčių – staigus mokestinio tarifo šuolis

<sup>11</sup> Prieiga per internetą: [https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/addressing-the-tax-challenges-of-the-digital-economy/fundamental-principles-of-taxation\\_9789264218789-5-en](https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/addressing-the-tax-challenges-of-the-digital-economy/fundamental-principles-of-taxation_9789264218789-5-en).

<sup>12</sup> Neutralumo principas reiškia, kad verslo veiklų formos ar pajamų rūšys turėtų būti apmokestinamos vienodai, kad išteklių būtų paskirstyti efektyviai ir mokestinė sistema nesukurtų paskatų ieškoti palankesnio apmokestinimo.

<sup>13</sup> Prieiga per internetą: <https://finmin.lrv.lt/lt/aktualus-valstybes-finansu-duomenys/mokestiniu-pasiulymu-paketas>.

<sup>14</sup> Pasaulio bankas. Mokesčių optimizavimo ir įmonių „sangrūdų“ masto ir poveikio mikrosimuliacinė analizė. Ataskaita ir rekomendacijos. 2022 m. gruodžio mėn.



peržengus lengvatinio apmokestinimo ribą, todėl rekomenduojama taikyti bendrą 15 proc. pelno mokesčio tarifą visoms įmonėms. Į šį pasiūlymą nėra atsižvelgta.

**Tarptautinės institucijos rekomendavo mažinti ribą, nuo kurios asmuo tampa pridėtinės vertės mokesčio mokėtoju, o pasiūlymuose ji yra didinama.** Šiuo metu įstatyme yra numatyta, kad minėto mokesčio mokėtoju asmuo tampa tada, kai jo bendras atlygis (per paskutinius 12 mėn.) už jo parduotas prekes ir (arba) paslaugas vykdant ekonominę veiklą šalies teritorijoje viršija 45 tūkst. Eur. EBPO rekomendacijose Lietuvai<sup>15</sup> minima, kad šiuo metu minėtoji riba yra per aukšta, o tai gali lemti mažesnį mokesčių surinkimo skaidrumą. Atkreiptinas dėmesys, kad pakete siūloma šią ribą pakelti iki 55 tūkst. Eur, o tai galimai prisidėtų prie mažesnio pridėtinės vertės mokesčio surinkimo.

**Pateikti nekilnojamojo turto mokesčio pakeitimo pasiūlymai siekia plėsti mokestinę bazę, tačiau nukrypsta nuo pagrindinių apmokestinimo principų.** TVF pateiktose rekomendacijose Lietuvai yra akcentuojama, kad šalies mokesčių sistema turėtų būti labiau orientuota į kapitalo bei turto apmokestinimą<sup>16</sup>. Siūlomi šio mokesčio pakeitimai, susiję su pagrindinio gyvenamojo būsto apmokestinimo nustatymo pagal nekilnojamojo turto medianas, apimtų didesnę dalį gyventojų, o tai, tikėtina, padidintų šio mokesčio surinkimo dalį. Tikimasi, kad nekilnojamojo turto mokestis galėtų sukurti papildomą tvarų pajamų šaltinį savivaldybių biudžetams. Lietuvos bankas<sup>17</sup> yra pastebėjęs, kad siūloma mokesčio struktūra turi reikšmingų trūkumų. Ji neužtikrina mokesčio visuotinio, horizontalaus ir vertikalaus teisingumo. Nors tarptautinės organizacijos nėra teikusios konkrečių rekomendacijų dėl nekilnojamojo turto mokesčio struktūros Lietuvoje, tačiau teikdamos pastabas mokesčių sistemai vadovaujasi šiais principais. VK FI vertinimu, siūlomas apmokestinimo modelis jų neatitinka.

**Mokestinių pasiūlymų paketo įgyvendinimas ateityje galėtų leisti padidinti mokestinių pajamų ir BVP santykį, kuris yra vienas mažiausių Europos Sąjungoje.** 2021 m. Lietuvoje VS pajamos iš mokesčių sudarė 32,2 proc. BVP (5 pav.). Tuo tarpu vidutiniškai ES jos sudarė 41,4 proc. BVP. Pažymėtina, kad dėl taikomų lengvatų GPM, PM, PVM ir akcizams 2015 m. valstybės biudžeto pajamos buvo mažesnės 2,6 proc. BVP, o 2022 m. jau 5 proc. BVP. Aukščiausioji audito institucija<sup>18</sup> yra rekomendavusi vykdyti mokesčių lengvatų stebėseną, siekiant atsižvelgti į joms keliamus tikslus, poveikį visuomenei ir verslui, trukmę, įtaką biudžeto pajamoms. Neapibrėžiant mokesčių lengvatų taikymo termino, ilgainiui jos gali tapti rinką iškreipiančiomis priemonėmis, nes buvo priimtos esant kitoms ekonominėms sąlygoms. Mokestinių lengvatų mažinimas galėtų prisidėti prie didesnio pajamų surinkimo į valstybės biudžetą.

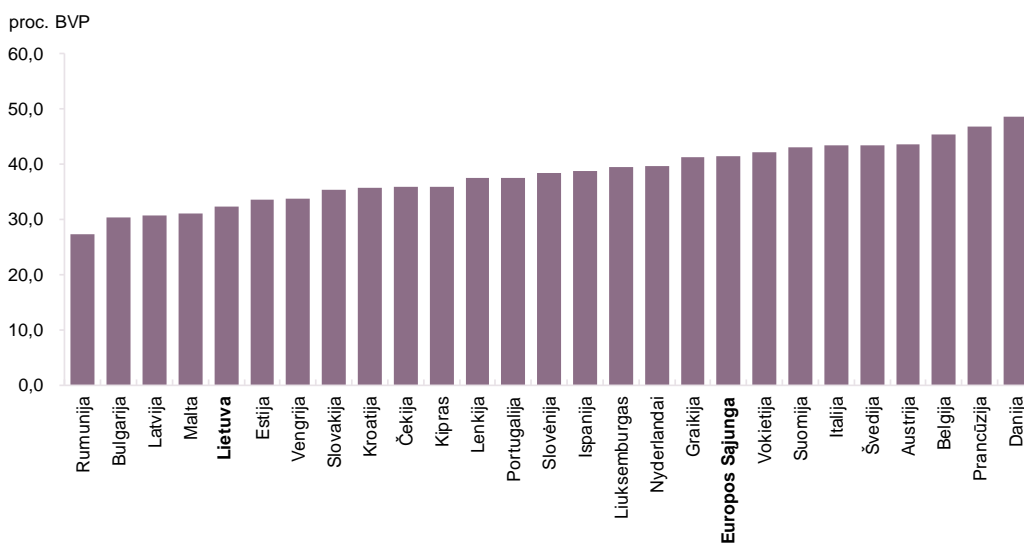
<sup>15</sup> Prieiga per internetą: [https://www.oecd-ilibrary.org/sites/53952224-en/1/3/2/index.html?itemId=/content/publication/53952224-en&\\_csp\\_=72dafb47de9557cddb7ac64eb53a37e0&itemIGO=oecd&itemContentType=book](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/53952224-en/1/3/2/index.html?itemId=/content/publication/53952224-en&_csp_=72dafb47de9557cddb7ac64eb53a37e0&itemIGO=oecd&itemContentType=book)

<sup>16</sup> Prieiga per internetą: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/08/30/Republic-of-Lithuania-2021-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-464874>.

<sup>17</sup> Prieiga per internetą: <https://www.lb.lt/lt/naujienos/lietuvas-banko-pozicija-del-mokesciu-istatymu-projektu>.

<sup>18</sup> 2013-06-07 valstybinio audito ataskaita Nr. VA-P-60-3-7. Prieiga per internetą: <https://www.valstybeskontrole.lt/LT/Product/23096/mokesciu-lengvatos>.

5 pav. 2021 m. Lietuvos surinktos mokesstinės pajamos\* sudarė 32,2 proc. BVP, o tai yra vienas mažiausių rodiklių Europos Sąjungoje\*\*



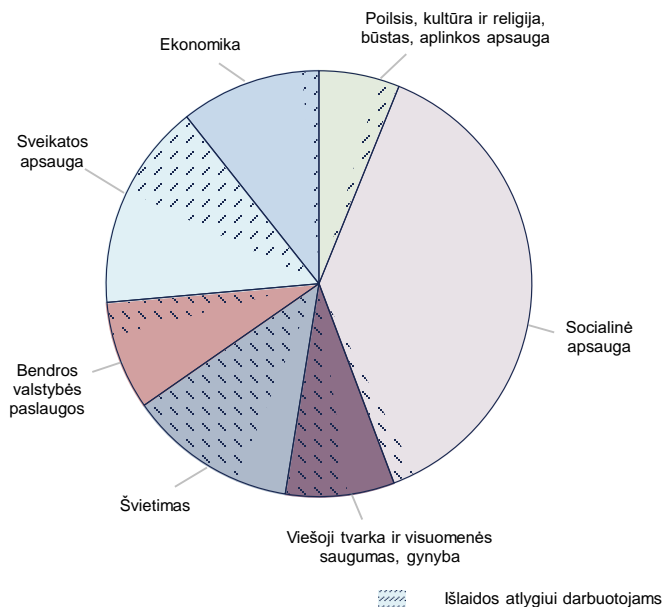
\* Visos mokesčių ir privalomųjų socialinių įmokų įplaukos atėmus sumas, kurios buvo apskaičiuotos, bet greičiausiai nebus surinktos

\*\* Airijos duomenys nebuvo įtraukti dėl tarptautinių bendrovių įtakos šios šalies BVP rezultatams

Šaltinis – Eurostatas

**Mokesstinės sistemos korekcijos yra būtinos, siekiant subalansuotų viešųjų finansų, kai išlaidų poreikis visuomenei svarbioms sritims nuolat didėja.** Analizuojant valdžios sektorius 2021 m. išlaidas pagal funkcijas, galima matyti, kad didžiausia jų dalis (25,0 proc. BVP) skiriama į visuomenės gerovę orientuotoms sritims, tokioms kaip socialinė, sveikatos apsauga, švietimas (6 pav.). Didžiausia sveikatos apsaugos ir švietimo srities išlaidų dalis skiriama darbo užmokesčiui (6,1 proc. BVP). Socialinės apsaugos funkcijos socialinės išmokos ir pensijos sudaro 15,0 proc. BVP (darbo užmokesčiui 0,7 proc. BVP).

6 pav. 2021 m. didžiausia išlaidų dalis teko sveikatai, socialinei apsaugai, švietimui (bendrai 25 proc. BVP), iš jų 6,8 proc. BVP darbo užmokesčiui



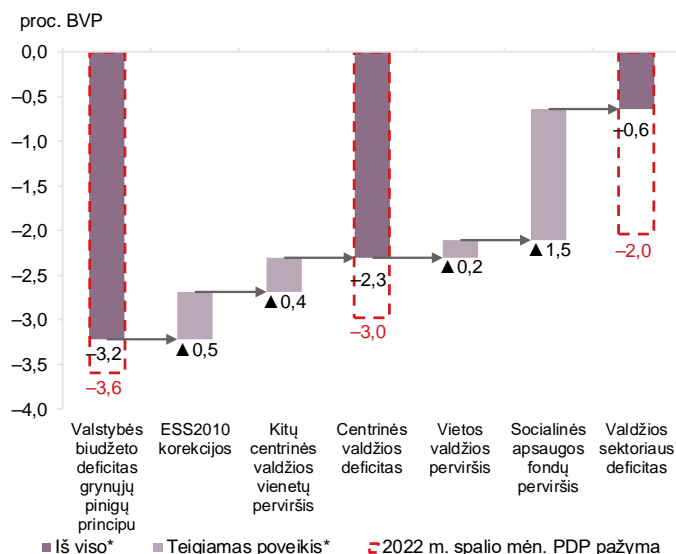
2021 m. valdžios sektoriaus išlaidos pagal funkcijas (COFOG)

Šaltinis – Valstybės duomenų agentūra, VK FI skaičiavimai

## 5. GERESNIUS 2022 M. VIEŠŪJŲ FINANSŲ REZULTATUS LĖMĖ PALANKESNĖ NEI PROGNOZUOTA EKONOMINĖ SITUACIJA LIETUVOJE

**2022 m. faktinį 0,6 proc. BVP deficitą lėmė palankesni visų valdžios sektoriaus subsektorių rezultatai.** Valstybės biudžeto deficitas grynyjų pinigų principu sudarė 3,2 proc. BVP (7 pav.). 2022 m. valdžios sektoriaus deficitas kaupimo principu sudarė 0,6 proc. BVP<sup>19</sup>, kuris yra 1,4 proc. p. mažesnis nei buvo planuota 2022 m. spalio mėn. Tokį rezultatą labiausiai lėmė socialinės apsaugos fondų perviršis ir 0,8 proc. BVP mažesnės ginklų, karinės technikos ir karinių atsargų įsigijimo išlaidos.

7 pav. Remiantis 2023 m. balandžio mėn. PDP pažyma 2022 m. faktinį 0,6 proc. BVP deficitą lėmė palankesni visų valdžios sektoriaus subsektorių rezultatai



\* Pagal 2023 m. balandžio mėn. PDP pažymą

Šaltinis – 2022 m. spalio mėn. ir 2023 m. balandžio mėn. PDP pažymos, VK FI skaičiavimai

Visi VS subsektorių balansai, išskyrus centrinės valdžios, vertinant kaupimo principu buvo perviršiniai. Socialinės apsaugos subsektoriaus balansas buvo dvigubai geresnis nei planuota ir vietoj 0,7 siekė 1,5 proc. BVP. Sparčiai augęs darbo užmokestis lėmė didesnes įmokas į Valstybinio socialinio draudimo (VSDF) ir Privalomojo sveikatos draudimo (PSDF) fondus, todėl pajamos buvo daugiau nei 500 mln. Eur didesnės, nei patvirtinta atitinkamuose įstatymuose. Išlaidos buvo apie 150 mln. Eur mažesnės, nei planuota. Šie fondai<sup>20</sup> labiausiai prisidėjo ir prie didesnių fiskalinių rezervų<sup>21</sup>, nei planuota 2022 m. Biudžeto įstatyme<sup>22</sup> 2022 m. rezervų dydis išaugo iki 3,14 mlrd. Eur, arba 4,7 proc. BVP. Palyginimui 2015–2021 m. fiskaliniai rezervai vidutiniškai sudarė 1,3 proc. BVP.

Centrinės valdžios subsektoriaus mažesnį deficitą iš esmės lėmė didesnės pajamos, nei planuota 2022 m. Biudžeto įstatyme. Lyginant su patvirtintu pajamų planu, 2022 m. į valstybės biudžetą pinigų principu surinkta beveik 1 mlrd. Eur daugiau pajamų (be ES ir kitos tarptautinės finansinės paramos). Geresnį nei planuota pajamų surinkimą lėmė

<sup>19</sup> Pagal Valstybės duomenų agentūros 2023-04-20 paskelbtus duomenis. Prieiga per internetą: <https://osp.stat.gov.lt/valdžios-sektoriaus-finansai>.

<sup>20</sup> 2022 m. pabaigoje VSDF rezerve sukaupta suma buvo 34,0 proc., o PSDF – 20,1 proc. didesnė nei planuota 2022 m. biudžeto įstatyme.

<sup>21</sup> Fiskaliniai rezervai apima Rezervinį (stabilizavimo), VSDF, PSDF, Garantinį ir Ilgalaikio darbo išmokų fondus.

<sup>22</sup> 2022-05-17 LR 2022 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo Nr. XIV-745 preambulės, 1, 2, 6, 7, 9, 10, 11, 14, 15, 21 str. ir 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 11 priedų pakeitimo įstatymas.

kelios pagrindinės priežastys: mokesčių mokėtojų COVID-19 nepriemokos grąžinimai, geresni makroekonominiai rodikliai ir didesni įmonių pelnai.

Valstybės biudžeto asignavimai (be ES ir kitos tarptautinės finansinės paramos) pinigų principu buvo daugiau nei 800 mln. Eur didesni, lyginant su Biudžeto įstatyme patvirtintu planu. Prie to prisidėjo LRV nutarimais 1,32 mlrd. Eur padidinti asignavimai, kurie nebuvo įtraukti į patvirtintą planą, bet numatyti iš skolintų lėšų<sup>23</sup>. Daugiau nei 650 mln. Eur iš jų buvo numatyta išlaidoms, susijusioms su elektros energijos kainos dalies kompensavimu buitiniams ir nebuitiniams vartotojams. Atsižvelgiant į leistiną tikslinimą nutarimais ir susiklosčiusį poreikį, buvo nepanaudota apie 600 mln. Eur galimų pasiskolinti lėšų. Visa galima pasiskolinti suma biudžeto rengimo metu buvo įtraukta skaičiuojant galimą valdžios sektoriaus deficitą 2022 m., todėl nepanaudota dalis prisidėjo prie mažesnio deficito.

Valdžios sektoriaus skolos santykis su BVP lyginant 2021–2022 m. sumažėjo nuo 43,7 proc. iki 38,4 proc. Skola nominalia išraiška šiuo laikotarpiu paaugo 1,14 mlrd. Eur, todėl tokią dinamiką daugiausia lėmė 19,1 proc. augęs nominalus BVP. Prie 0,4 mlrd. Eur mažesnės valdžios sektoriaus skolos, nei prognozuota Vyriausybės skolinimosi programoje<sup>24</sup>, prisidėjo ir mažesnis deficitas.

## 6. 2022 M. BUVO LAIKOMASI IŠSKIRTINIŲ APLINKYBIŲ LAIKOTARPIU TAIKOMŲ FISKALINĖS DRAUSMĖS TAISYKLIŲ, O PRIE VISŲ TAISYKLIŲ TAIKIMO TIKIMASI GRĮŽTI 2024 M.

**Vyraujant išskirtinio neapibrėžtumo sąlygoms, fiskalinės drausmės taisyklių taikymas laikinai susiaurintas.** Išskirtinės aplinkybės Lietuvoje pirmą kartą paskelbtos 2020 m. kovo mėn., prasidėjus COVID-19 pandemijai. 2022 m. sumažėjus pandemijos įtakai, viešiesiems finansams išskirtinių aplinkybių pagrindu tapo susiklosčiusi geopolitinė situacija<sup>25</sup>. EK fiskalinės politikos gairėse 2024 m.<sup>26</sup> nurodoma, kad bendrosios Stabilumo ir augimo pakto išlygos galiojimas, tikėtina, bus atšauktas 2023 m. pabaigoje, todėl tikimasi, kad nuo 2024 m. prie visų taisyklių taikymo bus grįžtama ir Lietuvoje.

**Atsižvelgiant į susiaurintą fiskalinės drausmės taisyklių taikymą, 2022 m. valdžios sektoriaus biudžetai atitiko Konstituciniame įstatyme keliamus reikalavimus (3 lentelė<sup>27</sup>).** Išskirtinių aplinkybių laikotarpiu perteklinio VS ir VS išlaidų augimo ribojimo taisyklės nėra taikomos. VK FI įvertintas struktūrinis VSDF biudžeto balansas 2022 m. siekė 1,0 proc. BVP. Kadangi struktūrinis balansas buvo teigiamas, VSDF biudžetas atitiko Konstitucinio įstatymo (KĮ) 4 str. 3 d. keliamus reikalavimus. Įvertintas struktūrinis PSDF biudžeto balansas 2022 m. siekė 0,3 proc. BVP. Šio fondo biudžetas atitiko KĮ 4 str. 2 d. reikalavimus, nes, sprendžiant pagal struktūrinio balanso rodiklį, jis buvo perteklinis. Savivaldybių biudžetų atitiktis fiskalinės drausmės taisyklėms bus vertinama 2023 m. I pusmetį.

<sup>23</sup> VK jau anksčiau yra rekomendavusi visas numatomas išlaidas pateikti valstybės biudžeto asignavimuose, o ne taikyti praktiką, kai dalis valstybės biudžeto išlaidų numatoma iš skolintų biudžeto lėšų valstybės vardu.

<sup>24</sup> Prieiga per Internetą:

<https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/2022%20metu%20Vyriausybės%20skolinimosi%20programa.pdf>.

<sup>25</sup> VK FI 2022-09-20 paskelbė išvadą dėl susidariusios padėties atitikties išskirtinių aplinkybių sąvokai Nr. BPE-8. Prieiga per internetą: <https://www.valstybeskontrolė.lt/LT/Product/24111/įsvada-dėl-susidariusios-padėties-atitikties-isskirtiniu-aplinkybiu-savokai>.

<sup>26</sup> Prieiga per internetą: [https://economy-finance.eceuropa.eu/system/files/2023-03/COM\\_2023\\_141\\_1\\_EN\\_ACT\\_part1\\_v4.pdf](https://economy-finance.eceuropa.eu/system/files/2023-03/COM_2023_141_1_EN_ACT_part1_v4.pdf).

<sup>27</sup> Detalų taisyklių laikymosi vertinimą galima rasti interneto puslapyje kartu su šia išvada pateiktoje MS Excel darbaknygėje. Prieiga per internetą: <https://www.valstybeskontrolė.lt/LT/BiudžetoStebesena>.

3 lentelė. Fiskalinės drausmės taisyklių laikymasis 2022 metais

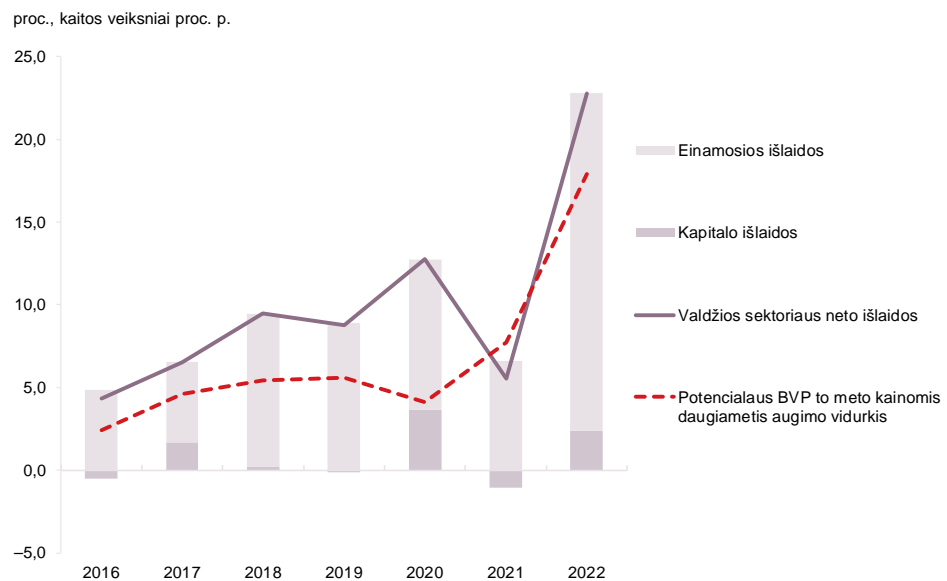
Fiskalinės drausmės taisyklės	Išvada
Perteklinio VS taisyklė	netaikoma
VS išlaidų augimo ribojimo taisyklė	netaikoma
VS priskiriamų biudžetų taisyklės, iš jų:	
Valstybinio socialinio draudimo fondo	✓
Privalomojo sveikatos draudimo fondo	✓
Vietos valdžios subsektorius	nevertinama

✓ – taisyklės laikomasi, × – taisyklės nesilaikoma

Šaltinis – VK FI

**Europos Komisija 2023 m. balandžio mėn. paskelbė fiskalinės valdysenos pertvarkos teisinį pasiūlymą, kuris gali turėti įtakos fiskalinės drausmės taisyklėms Lietuvoje.** EK pateiktame pasiūlyme<sup>28</sup> numatoma, kad fiskalinės politikos priežiūra ES mastu būtų vykdoma atsisakant struktūrinio balanso taisyklės, kuri priklauso nuo nestebimo dydžio, t. y. produkcijos atotrūkio nuo potencialo. Fiskalinė drausmė labiau remtųsi išlaidų augimo taisykle ir skolos tvarumo analize. EK vidutinės ir aukštos skolos rizikos šalims siūlytų fiskalinio postūmio planus (angl. *fiscal adjustment plans*), kurie remtųsi išlaidų augimo ribojimo taisykle. Skelbdama fiskalinės politikos gaires 2024 m. EK pažymėjo, jog biudžetai turėtų būti sudaromi taip, kad atitiktų pasiūlymus dėl ekonominės valdysenos gairių. Pagal EK siūlomą pertvarką Lietuvai, kaip mažos skolos rizikos šaliai, EK nesiūlytų fiskalinio postūmio plano. Nepaisant to, EK yra atkreipusi dėmesį į sparčiai augančias einamąsias išlaidas ir nacionaliniais ištekliais finansuojamų investicijų poreikį<sup>29</sup>. Pastaraisiais metais neto<sup>30</sup> išlaidų augimas Lietuvoje viršijo daugiamečio potencialaus BVP to meto kainomis augimo tempą (8 pav.). Norint mažinti struktūrinį VS deficitą, šios išlaidos turėtų augti lėčiau nei daugiamečio potencialaus BVP to meto kainomis įvertio augimas arba galėtų augti sparčiau, jeigu būtų finansuojamos papildomomis pajamų priemonėmis.

8 pav. Pastaraisiais metais, neto išlaidų augimas įprastai viršydavo tvarų augimą indukuojantį daugiamečio potencialaus BVP to meto kainomis augimo tempą



Šaltinis – Valstybės duomenų agentūra, Finansų ministerija, VK FI skaičiavimai

<sup>28</sup> Prieiga per internetą: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_2393](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2393).

<sup>29</sup> Prieiga per internetą: [https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2022-11/c\\_2022\\_9513\\_1\\_lt.pdf](https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2022-11/c_2022_9513_1_lt.pdf).

<sup>30</sup> VS neto išlaidos yra išlaidų visuma eliminavus mokamas palūkanų sumas už valstybės skolą, nedarbo išmokas, ES ir kitą tarptautinę finansinę paramą, ir su COVID-19 susijusias išlaidas.

*Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė, vykdydama Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstituciniame įstatyme nustatytas biudžeto politikos kontrolės institucijos funkcijas, atliko Lietuvos Respublikos finansų ministerijos parengtos ir viešai 2023 m. balandžio 26 d. paskelbtos Lietuvos stabilumo 2023 metų programos vertinimą. Vertinimas Seimui turi būti pateiktas per 7 darbo dienas nuo Stabilumo programos viešo paskelbimo. Vadovaudamasi Lietuvos valstybės kontrolės įstatymo 8 str. 7 d. 6 p., Valstybės kontrolė teikia vertinimą Lietuvos Respublikos Seimui.*

Biudžeto stebėsenos departamento vadovė

Jurga Rukšėnaitė

# PRIEDAI

Vertinimo  
„Lietuvos stabilumo 2023 metų  
programos vertinimas“  
1 priedas

## VK FI SKAIČIAVIMŲ REZULTATAI

1 lentelė. Valdžios sektoriaus ir jo subsektorių balansų įverčiai\*

Nr.	Rodiklis, proc. BVP	2022	2023N	2024P	2025P	2026P
1.	Centrinės valdžios subsektorius	-2,3	-2,3	-2,3	-2,2	-2,4
2.	Socialinio draudimo fondų subsektorius	1,5	0,6	0,3	0,3	0,3
3.	Vietos valdžios subsektorius	0,2	0,0	0,1	0,1	0,1
4.	Valdžios sektorius	-0,6	-1,7	-1,8	-1,9	-2,1

N – numatomas, P – prognozė

\* Duomenys gali nesutapti dėl apvalinimo

Šaltinis – Valstybės duomenų agentūra, VK FI skaičiavimai

2 lentelė. VK FI valdžios sektoriaus 2022–2026 m. pajamos ir išlaidos pagal ESS 2010

Rodiklis, proc. BVP	ESS 2010 kodas	2022	2023N	2024P	2025P	2026P
Pajamos iš viso	OTR	35,8	36,3	36,1	35,7	35,7
Mokestinės pajamos		21,6	21,3	20,9	20,8	20,8
Pajamos iš netiesioginių mokesčių	D.2	11,5	11,2	11,3	11,2	11,0
Pajamos iš tiesioginių mokesčių	D.5	10,1	10,0	9,6	9,6	9,9
Grynosios socialinės įmokos	D.61	10,3	9,9	9,8	9,9	9,9
Kitos pajamos, iš jų:		3,9	5,1	5,4	5,0	4,9
Pajamos iš turto	D.4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Išlaidos iš viso	OPE	36,4	38,0	37,9	37,7	37,7
Kompensacija dirbantiems	D.1	10,1	10,1	10,2	10,4	10,5
Tarpinis vartojimas	P.2	4,3	4,9	4,8	4,7	4,6
Subsidijos	D.3	1,7	0,8	0,4	0,4	0,4
Palūkanų išlaidos	D.41	0,4	0,5	0,6	0,7	1,0
Socialinės išmokos	D.6M	14,1	14,6	14,9	15,1	15,1
Kitos išlaidos, iš jų:		5,8	7,1	6,9	6,4	6,1
Bendrojo pagrindinio kapitalo formavimui	P.5L	3,0	3,8	3,8	3,5	3,1
Kapitalo pervedimai	D.9	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6
Grynasis skolinimas (+) / grynasis skolinimasis (-)	B9	-0,6	-1,7	-1,8	-1,9	-2,1

N – numatomas, P – prognozė

Šaltinis – Valstybės duomenų agentūra, VK FI skaičiavimai



3 lentelė. Valdžios sektoriaus skolos ir jos kaitos veiksnių dinamika

Nr.	Rodiklis, proc. BVP	2022	2023N	2024P	2025P	2026P
1.	VS skola	38,4	37,3	37,4	39,5	40,2
2.	VS skolos pokytis (3+4+7)	-5,3	-1,1	0,1	2,1	0,7
3.	Pirminis VS deficitas	0,4	1,3	1,2	1,2	1,1
4.	Automatinė skolos dinamika (5+6)	-6,7	-3,1	-1,3	-1,1	-0,9
5.	Realioji palūkanų norma	-6,0	-3,0	-0,2	-0,0	0,2
6.	Realiojo BVP pokytis	-0,7	-0,2	-1,1	-1,1	-1,1
7.	Liekana*	1,0	0,8	0,2	2,0	0,5

N – numatomas, P – prognozė

\* 2023–2026 m. prie liekanos įtrauktas skolintų lėšų likutis, išankstinis kaupimas euroobligacijų išpirkimui

Šaltinis – Valstybės duomenų agentūra, VK FI skaičiavimai

Vertinimo  
„Lietuvos stabilumo 2023 metų  
programos vertinimas“  
2 priedas

**Ciklinė Lietuvos ekonomikos padėtis ir struktūrinis valdžios sektoriaus balansas,  
2020–2026 m.**

Nr.	Rodiklis, proc. BVP	2020	2021	2022	2023N	2024P	2025P	2026P
1.	Valdžios sektoriaus grynasis skolinimas (+)/ skolinimasis (-)	-6,5	-1,2	-0,6	-1,7	-1,8	-1,9	-2,1
2.	Vienkartinės ir kitos laikinosios priemonės*	0,0	0,0	0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0
3.	Vienkartinės ir kitos laikinosios priemonės, įskaitant su COVID-19 susijusias, energijos kainų augimo poveikio sušvelninimo ir kitas** priemonės	-4,6	-2,5	-2,2	-0,7	0,0	0,0	0,0
4.	Produkcijos atotrūkis nuo potencialo, proc. pot. BVP	0,3	2,8	1,3	-1,5	-1,8	-2,0	-2,0
5.	Ciklinė biudžeto dedamoji (0,399 × 4 eil.)	0,1	1,1	0,5	-0,6	-0,7	-0,8	-0,8
6.	Struktūrinis VS balansas (1 – 2 – 5)	-6,6	-2,2	-1,3	-1,0	-1,1	-1,1	-1,3
7.	Struktūrinis VS balansas, neįtraukiant su COVID-19 susijusių, energijos kainų augimo poveikio sušvelninimo ir kitų vienkartinį priemonių (1 – 3 – 5)	-2,0	0,2	1,1	-0,4	-1,1	-1,1	-1,3
8.	Palūkanos	0,7	0,4	0,4	0,5	0,6	0,7	1,0
9.	Struktūrinis VS pirminis balansas (6 + 8)	-6,0	-1,8	-1,0	-0,5	-0,6	-0,4	-0,3
10.	Struktūrinis VS pirminis balansas, neįtraukiant su COVID-19 susijusių, energijos kainų augimo poveikio sušvelninimo ir kitų vienkartinį priemonių (7 + 8)	-1,3	0,7	1,4	0,1	-0,6	-0,4	-0,3
11.	Struktūrinio VS pirminio balanso pokytis	-5,8	4,2	0,8	0,4	0,0	0,2	0,1
12.	Struktūrinio VS pirminio balanso pokytis, neįtraukiant su COVID-19 susijusių, energijos kainų augimo poveikio sušvelninimo ir kitų vienkartinį priemonių	-1,2	2,0	0,8	-1,4	-0,6	0,2	0,1

N – numatomas, P – prognozė

\*\* Prie kitų vienkartinį priemonių priskiriamos priemonės: pagalba nuo Rusijos karinių veiksmų besitraukiantiems Ukrainos žmonėms, fizinio barjero ir saugos sistemų įrengimas Lietuvos–Baltarusijos pasienyje, Lietuvos geležinkelių infrastruktūros palaikymas.

Šaltinis – Finansų ministerija\*, Valstybės duomenų agentūra, VK FI skaičiavimai

Vertinimo  
„Lietuvos stabilumo 2023 metų  
programos vertinimas“  
3 priedas

## MOKESTINIŲ PASIŪLYMŲ PAKETO PALYGINIMAS SU TARPTAUTINIŲ INSTITUCIJŲ REKOMENDACIJOMIS

Dabartinis reglamentavimas	Tarptautinių institucijų rekomendacijos	Mokestiniai pasiūlymai
<b>Gyventojų pajamų mokesčio pakeitimo pasiūlymai</b>		
Pajamos apmokestinamos pagal jų rūšį ir veiklos formą.	Atsisakyti apmokestinimo pagal veiklos formas ir pajamų rūšis paremtos GPM sistemos (PB).	Skirtingas apmokestinimas pagal pajamų rūšį ir veiklos tipą išlieka, tačiau mokesčių tarifai vienodinami.
Skirtingų asmens veiklų pajamos apmokestinamos taikant skirtingus mokesčio tarifus.	Taikyti bendrą visų pajamų apmokestinimą (PB).	Į bendrą apmokestinamų pajamų sumą įtraukiamos individualios veiklos, dividendų, darbo santykių, turto pardavimo ir nuomos pajamos.
Visoms su darbo santykiais susijusioms metinėms pajamoms neviršijančioms 60 VDU taikoma 20 proc. mokesčio tarifas, viršijančioms 60 VDU – 32 proc.	Įvesti progresyvesnę tarifų sistemą, tai yra padidinti pajamų rėžių skaičių (PB).	Didinti apmokestinamųjų pajamų rėžių skaičių, siekiant taikyti skirtingus pajamų mokesčių tarifus: iki 60 VDU taikyti 20 proc. mokesčio tarifą, nuo 60 iki 120 VDU papildomai 5 proc., nuo 120 VDU papildomai 7 proc.
Individualios veiklos pajamos apmokestinamos nominaliu 15 proc. mokesčio tarifą.	Taikyti vieną pajamų apmokestinimo tarifą darbo santykiams ir individualiai veiklai (EBPO).	Nuo 2026 m. taikyti 20 proc. nominalų mokesčio tarifą iš individualios veiklos gaunamoms pajamoms.
10 proc. p. dydžio kreditas taikomas apmokestinamoms pajamoms iki 20 tūkst. Eur Ir nuosekliai mažinamas iki 0 proc. nuo 20 tūkst. Eur minėtų pajamų.	Sumažinti mokesčių kredito dydį arba jo taikymo ribą (EBPO).	Nuo 2026 m. 15 proc. p. dydžio kreditą taikyti apmokestinamoms pajamoms iki 10 tūkst. Eur ir jį nuosekliai mažinti iki 0 proc. minėtų pajamų režyje nuo 10 iki 35 tūkst. Eur.
Prezumpcinių išlaidų dydis 30 proc.	Atsisakyti prezumpcinių išlaidų taikymo (EBPO).	Prezumpcinių išlaidų dalį mažinti iki 20 proc., ir šio principo nebetaikyti nuo apyvertos, kuri viršija registracijos PVM mokėtoju ribą.
<b>Pelno mokesčio pakeitimo pasiūlymai</b>		
Lengvatinis 5 proc. mokesčio tarifas taikomas įmonėms neviršijančioms 300 tūkst. Eur pajamų ir atitinkančioms darbuotojų skaičiaus kriterijų, 15 proc. mokesčio tarifas taikomas viršijus 300 tūkst. Eur pajamų ribą.	Rekomenduojama visiems juridiniams asmenims taikyti suvienodintą 15 proc. tarifą, ty. atsisakyti dvigubo tarifo sistemos (PB).	–
<b>Pridėtinės vertės mokesčio pakeitimo pasiūlymai</b>		
Mokesčio mokėtoju asmuo tampa tada, kai jo bendras atlygis (per metus) už jo patiektas prekes ir (arba) suteiktas paslaugas vykdant ekonominę veiklą šalies teritorijoje viršija 45 tūkst. Eur.	Sumažinti PVM mokesčio mokėtoju registravimosi ribą (EBPO).	Didinti ribą nuo kurios asmuo tampa PVM mokėtoju iki 55 tūkst. Eur.
<b>Nekilnojamojo turto mokesčio pakeitimo pasiūlymai</b>		
Bendra nekomercinio nekilnojamojo turto vertė iki 150 tūkst. Eur neapmokestinama, jo vertės daliai nuo 150 iki 300 tūkst. taikomas 0,5 proc. mokesčio tarifas, vertės daliai nuo 300 iki 500 tūkst. eurų, taikomas 1 proc. mokesčio tarifas, nekilnojamojo turto vertės daliai, viršijančiai 500 tūkst. Eur, taikomas 2 proc. mokesčio tarifas. Visas kitas juridinių ir fizinių asmenų turtas apmokestinamas nuo 0,5 iki 3 proc. mokesčio tarifu.	Mokesčių sistema turėtų būti labiau orientuota į turto ir kapitalo apmokestinimą, taip praplečiant mokestinę bazę (TVF).	Atsisakyti nekomercinio nekilnojamojo turto apmokestinimo pagal bendrą jų verčių sumą ir jį pakeisti pagal nekilnojamojo turto objektų verčių medianą (pagrindiniam gyvenamajam būstui). Kitą nekomercinį turtą apmokestinti nuo 0,1 iki 1 proc. mokesčių tarifu, o kai turtas perduodamas juridiniam asmeniui nuo 0,5 iki 3 proc.
Rekomendacijas teikusios tarptautinės institucijos: Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (EBPO), Pasaulio bankas (PB), Tarptautinis valiutos fondas (TVF). Šaltinis – Finansų ministerija, VK FI analizė		

Vertinimo  
„Lietuvos stabilumo 2023 metų  
programos vertinimas“  
4 priedas

## INTARPO LITERATŪRA

García-Mirallés, Esteban, and Jorge Martínez Pagés (2023). „Government revenue in the wake of the pandemic. Tax residuals and inflation“. *Economic Bulletin - Banco de España*, 2023/Q1, Article 16. Prieiga per internetą: <https://doi.org/10.53479/29791>.

Kremer, J.; Rodrigues Braz, C.; Brosens, T.; Langenus, G.; Momigliano, S.; Spolander, M. (2006). „A disaggregated framework for the analysis of structural developments in public finances“. *ECB Working paper series No. 579 / January 2006*. Prieiga per internetą: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp579.pdf>.

Gilles Mourre, Aurélien Poissonnier, Martin Lausegger (2019). „The Semi-Elasticities Underlying the Cyclically-Adjusted Budget Balance: An Update & Further Analysis“. *European Commission Discussion paper No. 098 / May 2019*. Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN). Prieiga per internetą: [https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2019-05/dp098\\_en.pdf](https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/2019-05/dp098_en.pdf).