

IŠVADA DĖL STRUKTŪRINIO POSTŪMIO UŽDUOTIES

2025 m. lapkričio 6 d. Nr. BPE-5

Vilnius

2026 M. BIUDŽETAS ATITINKA EUROPOS SĄJUNGOS TAISYKLES, TAČIAU PAPILDOMŲ PAJAMŲ REIKĖS VIS DAUGIAU

Fiskalinė institucija, kurios funkcijas vykdyti pavesta Valstybės kontrolei (toliau – VK FI), teikia Seimui savo išvadą dėl Lietuvos Respublikos 2026–2028 m. biudžeto patvirtinimo įstatymo projekto¹ (BP2026).

VK FI išnagrinėjo BP2026 ir įvertino, ar 2025–2026 m. valdžios sektoriaus biudžetai atitinka galiojančias nacionalines fiskalinės drausmės taisykles. Taip pat atliko numatomo grynųjų išlaidų augimo vidutiniu laikotarpiu analizę ir pateikė 2025–2028 m. fiskalinių rodiklių (valdžios sektoriaus pajamų, išlaidų, balanso ir skolos) prognozes.

Pagrindinės žinutės:

- Jei nebūtų priimti numatyti nacionalinių fiskalinės drausmės taisyklių pakeitimai, 2026 m. biudžeto projektas neatitiktų dalies dabar galiojančių taisyklių.
- Keičiant fiskalinės drausmės taisykles, svarbu užtikrinti, kad ir savivaldybės prisidėtų prie viešųjų finansų tvarumo, nes nepamatuoti atlaisvinimai sumažintų valstybės galimybes finansuoti kitas svarbias sritis.
- 2026 m. valdžios sektoriaus deficitas bus didesnis nei 2025 m., skolą dar sparčiau augins karinės įrangos, ginklų ir atsargų avansiniai mokėjimai.
- Augant gynybos išlaidoms, 2026 m. fiskalinė politika skatins šalies ekonomiką.
- Atsižvelgus į beveik kasmet priimamus sprendimus, kurie nenumatyti biudžeto projekte, valdžios sektoriaus deficitas jau 2028 m. viršys 3 proc. BVP ribą.
- Kol galioja gynybos išlyga, biudžeto projektas atitinka ES taisykles, tačiau iki jai pasibaigiant, būtina užsitikrinti tvarius gynybos ir kitų sričių finansavimo šaltinius.

¹ Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/d78ebe70ab1311f09acade6e6b5e7456>.

SANTRAUKA

2025 m. Lietuvoje nacionalinių fiskalinės drausmės taisyklių taikymas yra susiaurintas, nes šie metai laikomi pereinamuoju laikotarpiu, kol į nacionalinę teisę bus perkelta nauja ES direktyva dėl ekonominės valdysenos. Dėl šios priežasties 2025 m. netaikomos valdžios sektoriaus deficitą ribojančios taisyklės. VK FI vertinimu, Valstybinio socialinio draudimo fondo biudžetas atitiks Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinio įstatymo (toliau – KĮ) reikalavimus, tačiau kyla rizika, kad Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetas neatitiks taisyklės. 2026–2028 m. biudžeto projekte numatytas 2026 m. deficitas neatitinka perteklinio valdžios sektoriaus taisyklės reikalavimų. **Jei būtų priimti Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinio įstatymo pakeitimai, socialinės apsaugos fondų biudžetų fiskalinės drausmės taisyklės būtų panaikintos, o 2026 m. deficitas atitiktų naujų taisyklių reikalavimus.** Nacionalinių teisės aktų derinimas su naujomis ES taisyklėmis turės būti baigtas iki 2025 m. pabaigos.

KĮ pakeitimo įstatymas perkelia Europos Sąjungos fiskalinės drausmės taisykles į nacionalinę teisę. Naujoje ES ekonominės valdysenos sistemoje pagrindinis ribojantis rodiklis yra grynosios išlaidos, kurių augimo trajektoriją šalys nustato savo fiskaliniuose struktūriniuose planuose. Grynosios išlaidos apima valdžios sektoriaus išlaidas, atėmus palūkanas, diskrecines pajamų priemones, ES programų ir bendrojo finansavimo išlaidas, ciklines nedarbo išmokas, vienkartinės ir kitas laikinąsias priemones. KĮ pakeitimo įstatyme taip pat numatyti savivaldybių fiskalinės drausmės taisyklių pokyčiai – nepriklausomai nuo ekonominio ciklo padėties, savivaldybėms numatoma galimybė turėti didesnius deficitus. Lietuvos savivaldybių asociacija ir Respublikos Prezidentas pateikė papildomus siūlymus, numatančius savivaldybėms plačias išimtis skolintis investiciniams projektams. **VK FI įspėja, kad toks nepamatuotas lankstumas keltų rizikas valdžios sektoriaus finansų tvarumui, mažintų fiskalinės drausmės vertinimo patikimumą ir valstybės biudžeto fiskalinę erdvę, ypač atsižvelgiant į augančias gynybos išlaidas.**

VK FI ir Finansų ministerijos valdžios sektoriaus deficito projekcijos 2025–2026 m. reikšmingai nesiskiria. Didėjantis struktūrinis deficitas rodo, kad fiskalinė politika skatina ekonomiką. Ekonomikos skatinimą 2026 m. iš esmės lems didėjančios gynybos išlaidos. Biudžeto projekte 2027–2028 m. nėra numatyta didelė dalis įprastai priimamų sprendimų. Kadangi VK FI, rengdama fiskalinių rodiklių projekcijas, įtraukė prielaidas dėl šių sprendimų, balanso rodiklio įverčiai šiuo laikotarpiu skiriasi. **VK FI vertinimu, valdžios sektoriaus deficitas 2027 m. sieks apie 3 proc. BVP, o 2028 m. viršys šią ribą.** Remiantis BP2026, 2025–2028 m. Lietuva laikosi Europos Tarybos patvirtintų grynųjų išlaidų augimo ribų, įvertinant tai, kad išlyga dėl gynybos išlaidų leidžia nuo jų nukrypti iki 1,5 proc. BVP. VK FI vertinimu, 2027–2028 m. gali būti viršyta galimos 0,6 proc. BVP paklaidos riba.

Siekdama išvengti staigios fiskalinės korekcijos po 2028 m., Lietuva turėtų iš anksto priimti sprendimus dėl tvarių gynybos finansavimo šaltinių. Kadangi iki 2028 m. planuojama visiškai išnaudoti ES išlygą gynybos išlaidoms, po šio laikotarpio reikės griežtesnių priemonių deficitui mažinti. Tai sietina su tuo, kad dėl didelių senėjimo kaštų, prastėjančio struktūrinio balanso ir didėjančios valdžios sektoriaus skolos fiskalinės drausmės taisyklės reikalaus spartesnio valdžios sektoriaus deficito mažinimo tempo, nei reikalauja dabartinės taisyklės, atsižvelgus į išlygos taikymą. Dėl taikomo apskaitos kaupimo principo karinės išlaidos valdžios sektoriaus deficitui daro mažesnę įtaką, nei būtų vertinant pinigų srautų principu. Tai reiškia, kad vėlesniais metais, kai karinė įranga, ginklai ir atsargos bus pristatytos, ši dinamika pasikeis ir, siekiant neviršyti deficito ribų, gali prireikti mažinti išlaidas kitose viešojo sektoriaus srityse.

Avansiniai mokėjimai už karinę įrangą, ginklus ir atsargas jau dabar didina valstybės skolą. Vidutiniu laikotarpiu Lietuvos valstybės skola augs sparčiau ir, VK FI vertinimu, 2028 m. gali pasiekti apie 51 proc. BVP – tai būtų 12,5 proc. punkto daugiau nei 2024 metais. Tai rodo, kad spaudimas viešiesiems finansams vidutiniu laikotarpiu išliks didelis ir reikalaus papildomų pajamų šaltinių.

1. FISKALINĖS DRAUSMĖS TAISYKLĖS

1.1. Nacionalinės fiskalinės drausmės taisyklės

2025 m. nacionalinių fiskalinės drausmės taisyklių taikymas yra susiaurintas. Lietuvoje fiskalinę drausmę apibrėžia Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas (KĮ). Dėl 2024 m. įvykusių ekonominės valdysenos pokyčių ES lygiu KĮ ir su juo susiję įstatymai yra keičiami, kad nacionalinės fiskalinės drausmės taisyklės (FDT) būtų suderintos su ES taisyklėmis. Perkelti ES direktyvą į nacionalinius teisės aktus, šie metai laikomi pereinamuoju laikotarpiu – ji turi būti perkelta iki 2025 m. pabaigos. 2024 m. pabaigoje Seimas priėmė Vyriausybės siūlymą dėl KĮ keitimo, pagal kurį, planuojant 2025 m. biudžetus, nebus taikomos valdžios sektoriaus (VS) išlaidų ribojimo ir perteklinio VS taisyklės, taip pat nebus nustatomos struktūrinio postūmio užduotys². VK FI, vertindama 2025–2027 m. biudžeto projektą³, pažymėjo, kad šis sprendimas kelia rizikas ilgalaikiam finansų tvarumui, nes kuria nepasitikėjimą fiskalinės sistemos stabilumu ir atideda fiskalinių problemų sprendimą ateičiai. Atsižvelgus į susiaurintą FDT taikymą, šiais metais vertinama tik socialinės apsaugos fondų ir savivaldybių biudžetų atitiktis KĮ reikalavimams.

Tarpinis vertinimas rodo riziką, kad 2025 m. Privalomojo sveikatos draudimo fondo (PSDF) biudžetas neatitiks fiskalinių drausmės taisyklių (1 lentelė). VK FI numato, kad Valstybinio socialinio draudimo fondo (VSDF) struktūrinis balansas sieks 1,3 proc. BVP ir bus perteklinis, todėl atitiks KĮ keliamus reikalavimus. Tuo tarpu PSDF biudžetui taikoma taisyklė, numatanti, kad jis turi būti perteklinis arba subalansuotas, gali būti pažeista, nes, VK FI vertinimu, struktūrinis balansas sieks –0,1 proc. BVP. Išankstiniu vertinimu⁴, dviejų savivaldybių 2025 m. biudžetai neatitiko jiems keliamų reikalavimų. Galutinis vertinimas bus pateiktas 2026 m. I pusmetį.

1 lentelė. Fiskalinės drausmės taisyklių laikymasis 2025–2026 m.

Fiskalinės drausmės taisyklės	2025	2026
Perteklinio VS taisyklė	netaikoma	×
VS išlaidų augimo ribojimo taisyklė	netaikoma	netaikoma
VS priskiriamų biudžetų taisyklės, iš jų:		
Valstybinio socialinio draudimo fondo	✓	✓
Privalomojo sveikatos draudimo fondo	×	✓
Vietos valdžios subsektoriaus	Atitiktis FDT bus vertinama 2026 m. I pusm.	

✓ – taisyklės laikomasi, × – rizika taisyklės nesilaikyti

Šaltinis – Valstybės kontrolė, vykdanči fiskalinės institucijos funkcijas

Išankstiniu vertinimu, jei nebus priimti KĮ pakeitimai, yra rizika, kad 2026 m. nebus laikomasi dalies fiskalinės drausmės taisyklių. Iki šių metų pabaigos nacionalinius teisės aktus reikia suderinti su pasikeitusia ES ekonominės valdysenos sistema, dėl to tikėtina, kad atitiktį 2026 m. reikės vertinti pagal naujas taisykles. Nuo 2026 m. biudžetams FDT būtų taikomos visa apimtimi. Vis dėlto VS išlaidų augimo ribojimo taisyklė vis dar nebūtų taikoma dėl projektuojamo neigiamo produkcijos atotrūkio nuo potencialo. Vertinant perteklinio VS taisyklę, atsižvelgiama į vidutinio laikotarpio tikslą (VLT), kuris šiuo metu nėra nustatytas. Remiantis KĮ 5 str., esant vidutinei rizikai dėl Lietuvos valdžios sektoriaus finansų ilgalaikio tvarumo⁵, 2026 m. VLT turėtų siekti –0,5 proc. BVP, t. y. VS struktūrinis deficitas neturėtų viršyti 0,5 proc. BVP. 2025–2028 m. Lietuvai galioja nacionalinė nukrypti leidžianti išlyga, taikoma gynybos išlaidoms (plačiau – 1.2 poskyryje). Ši

² Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/91298c90b3b011efbb3fe9794b4a33e2>.

³ Prieiga per internetą: <https://www.valstybeskontrolė.lt/LT/Product/24279/ishvada-del-strukturinio-postumio-uzduoties>.

⁴ Prieiga per internetą: <https://www.valstybeskontrolė.lt/LT/Product/Download/4856>.

⁵ Prieiga per internetą: https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/581dbeab-4e86-44b9-afbe-6da8a1572491_en?filename=ip306_en.pdf.

išlyga leidžia 2026 m. planuoti iki 0,6 proc. BVP didesnį struktūrinį deficitą. Tačiau Finansų ministerijos (FM) projektuojamas struktūrinis balansas sudaro –2,5 proc. BVP, o VK FI vertinimu –2,6 proc. BVP⁶, taigi taisyklės nebūtų laikomasi net atsižvelgus į išlygą gynybos išlaidoms. Ši išvada nepasikeistų, net jei būtų nustatytas žemiausias galimas VLT, lygus –1 proc. BVP. Taisyklių būtų nesilaikoma ir tuo atveju, jei būtų nustatyta struktūrinio postūmio užduotis. Išankstiniu VK FI vertinimu, VSDF ir PSDF taikomų taisyklių bus laikomasi, nes projektuojami struktūriniai balansai siekia atitinkamai 1,7 ir 0,0 proc. BVP. Vis dėlto reikėtų atkreipti dėmesį, kad, pakeitus nacionalinius teisės aktus, atitiktis bus vertinama pagal atnaujintas taisykles.

1.2. ES fiskalinės drausmės taisyklės

Grynosios išlaidos yra pagrindinis rodiklis naujoje ES ekonominės valdysenos sistemoje.

Fiskaliniame struktūriniame plane (FSP) šalis nusimato grynųjų išlaidų planus, kuriuos įsipareigoja vykdyti. Tai metiniais augimo tempais apibrėžta daugiametė valstybės narės nominaliųjų grynųjų išlaidų trajektorija. Grynosios išlaidos⁷ yra valdžios sektoriaus išlaidos, apskaičiuojamos atėmus išlaidas palūkanoms, diskrecines pajamų priemones, ES programų išlaidas, nacionalines išlaidas ES programų bendrajam finansavimui, ciklines nedarbo išmokas, vienkartinės ir kitas laikinąsias priemones. 2025–2028 m. yra taikomos FSP numatytos ir šių metų liepos mėn.⁸ Europos Tarybos Lietuvai patvirtintos grynųjų išlaidų augimo ribos. Kadangi Lietuva naudojasi nacionaline išlyga dėl gynybos išlaidų⁹, leidžiančia nukrypti nuo patvirtintų grynųjų išlaidų augimo ribų, sprendžiant dėl atitikties ES fiskalinės drausmės taisyklėms, Europos Komisija (EK) kasmet vertins planuojamų grynųjų išlaidų augimo sukauptą nuokrypį (atsižvelgiant į išlygą). Sukauptas nuokrypis kiekvienais FSP galiojimo metais iki 2028 m. negali būti didesnis nei 0,6 proc. BVP.

Biudžeto projekte planuojamas grynųjų išlaidų augimas, atsižvelgiant į išlygą gynybos išlaidoms, atitinka ES fiskalinės drausmės taisykles.

Remiantis BP2026, nė vienais metais sukauptas nuokrypis (įvertinus išlygą) neviršija 0,6 proc. BVP, todėl grynųjų išlaidų augimas atitinka ES taisykles. BP2026 numatytų išlaidų atitiktis grynųjų išlaidų augimo riboms pateikiama 2 priede. Išlyga dėl gynybos išlaidų sudaro galimybę nukrypti nuo FSP nustatytų grynųjų išlaidų augimo ribų ne didesniu negu 1,5 proc. BVP dydžiu, jeigu šis nuokrypis paaiškinamas išlaidų gynybai¹⁰ padidėjimu, palyginti su šių išlaidų lygiu 2021 metais. Atkreiptinas dėmesys: biudžeto projekte numatoma, kad 2025 m. bus panaudota 1,2 proc. BVP išlygos apimties, o nuo 2026 m. ji bus panaudota visa apimtimi. Didžiausią poveikį BP2026 projektuojamam grynųjų išlaidų augimo tempui turi einamosios išlaidos (socialinėms išmokoms, darbo užmokesčiui, tarpiniam vartojimui) (1 pav.). Pažymėtina, kad vidutiniu laikotarpiu išlaikomas nacionaliniais ištekliais finansuojamų investicijų lygis. Tai atitinka EK 2024 m. spalio 21 d. rekomendaciją Lietuvai¹¹. Kita vertus, 2028 m. numatoma, kad diskrecinių pajamų priemonių bendras poveikis mažins fiskalinę erdvę ir prisidės prie spartesnio grynųjų išlaidų augimo.

⁶ Įvertčiai skiriasi dėl skirtingų balanso ir potencialaus BVP projekcijų.

⁷ Pagal Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (ES) 2024/1263. Prieiga per internetą: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401263.

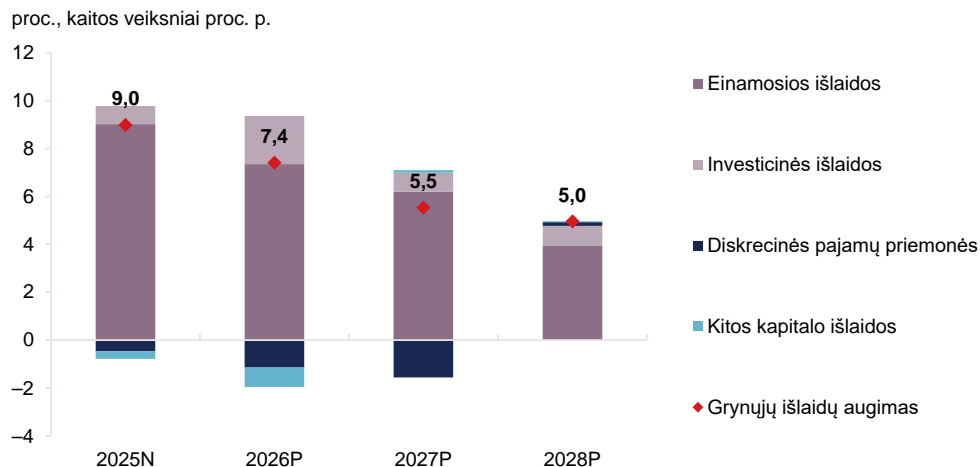
⁸ Tarybos rekomendacija, kuria pritariama Lietuvos nacionaliniam vidutinės trukmės laikotarpio fiskaliniame struktūriniame planui. Prieiga per internetą: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=OJ:C_202503959.

⁹ Tarybos rekomendacija, kuria Lietuvai leidžiama nukrypti nuo Tarybos pagal Reglamentą (ES) 2024/1263 nustatyto didžiausio grynųjų išlaidų augimo tempo. Prieiga per internetą: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=OJ:C_202503969.

¹⁰ Pagal COFOG.02.

¹¹ Taryba rekomendavo, kad Lietuva išlaikytų nacionaliniais ištekliais finansuojamas viešąsias investicijas ir užtikrintų veiksmingą Sąjungos fondų vykdymą, visų pirma siekdama skatinti žaliąją ir skaitmeninę pertvarkas. Prieiga per internetą: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=OJ%3AC_202406822.

1 pav. Didžiąją dalį BP2026 numatyto grynujų išlaidų augimo sudaro einamosios išlaidos



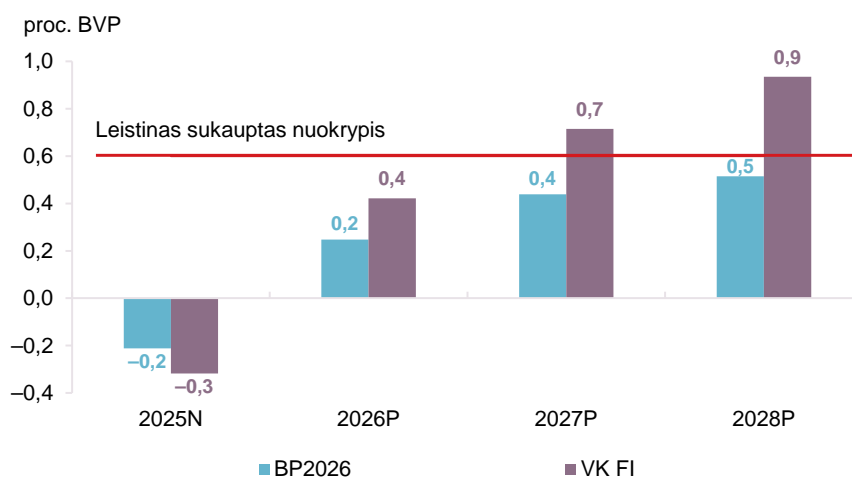
N – numatomas, P – prognozė

Šaltinis – BP2026, Valstybės kontrolės, vykdančios fiskalinės institucijos funkcijas, skaičiavimai

Remiantis VK FI balanso projekcijomis, kurios įtraukia įprastai priimamus ilgalaikius įsipareigojimus, 2027–2028 m. kyla rizika nesilaikyti ES fiskalinės drausmės.

VK FI parengtos prognozės apima įprastai priimamus sprendimus, didinančius ilgalaikes valdžios sektoriaus išlaidas (2 lentelė). VK FI įvertintas grynujų išlaidų augimo tempas 2025–2028 m. vidutiniškai siekia 7,0 proc. per metus (4 priedas). Tai yra 0,3 proc. punkto daugiau nei BP2026 numatyti 6,7 proc. Remiantis VK FI projekcijomis, taip pat atsižvelgiant į išlygą gynybos išlaidoms, sukauptas grynujų išlaidų nuokrypis 2027 m. ir 2028 m. viršija 0,6 proc. BVP ribą atitinkamai 0,1 ir 0,3 proc. p. BVP (2 pav. ir 3 priedas). Pasitvirtinus šiai rizikai, EK rengtų išvadą pagal sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 126(3) straipsnį¹², siekdama įvertinti, ar yra pagrindas pradėti perviršinio deficito procedūrą. Didėjantis spaudimas prisiimti ilgalaikius įsipareigojimus kelia riziką, kad Lietuva nesilaikys grynujų išlaidų plano 2027–2028 m. fiskalinio koregavimo laikotarpiu. Siekiant užtikrinti tvarią valdžios sektoriaus finansų padėtį vidutiniu ir ilguoju laikotarpiu, būtina numatyti naujus ilgalaikius pajamų šaltinius.

2 pav. VK FI vertinimu, sukauptas grynujų išlaidų nuokrypis viršija maksimalią leistiną ribą 2027–2028 m.



Įvertinus lankstumą dėl išlygos gynybos išlaidoms.

N – numatomas, P – prognozė

Šaltinis – BP2026, Valstybės kontrolės, vykdančios fiskalinės institucijos funkcijas, skaičiavimai

¹² Prieiga per internetą: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008E126>.

Diskrecinių pajamų priemonių įvertis yra vienas pagrindinių neapibrėžtumo šaltinių, vertinant atitiktį grynųjų išlaidų trajektorijai. Diskrecinių pajamų priemonių poveikį grynosioms išlaidoms sudėtinga įvertinti, nes EK nepateikia aiškios ir detalios metodikos. Grynųjų išlaidų atitiktis FSP įsipareigojimams priklausys nuo to, kaip Europos Komisija kiekybiškai įvertins diskrecines pajamų priemones. Priemonių poveikio vertinimas gali nesutapti su Finansų ministerijos naudojamais įverčiais. Todėl galutinis grynųjų išlaidų augimas, pagal kurį EK vertins atitiktį FSP numatytoms augimo riboms, paaiškės tik po to, kai valstybės narės pateiks metines pažangos ataskaitas.

1.3. Nacionalinių fiskalinės drausmės taisyklių pokyčiai

Šiuo metu svarstomas KĮ pakeitimo projektas, kuriuo siekiama nacionalinės fiskalinės drausmės taisyklės suderinti su nauja ES ekonominės valdysenos sistema. Vyriausybė Seimui pateikė įstatymo pakeitimo projektą¹³, kuriame numatyti pakeitimai turėtų supaprastinti fiskalinės drausmės laikymąsi – vietoje kelių taisyklių, grindžiamų struktūrinio balanso, vidutinio laikotarpio tikslo ir kitais rodikliais, liktų viena pagrindinė taisyklė, ribojanti grynųjų išlaidų augimą. Siūloma, kad išlaidos, nepriklausomai nuo atotrūkio nuo potencialo įverčio ženklo, būtų planuojamos taip, kad kiekvienais metais VS struktūrinis balansas būtų ne mažesnis nei –1 proc. BVP. Nebeliktų ir atskirų taisyklių VSDF ir PSDF biudžetams. Taip pat pakeitimais būtų skatinamas vidutinio laikotarpio planavimas, nes grynųjų išlaidų augimo ribos būtų nustatomos 5 metų laikotarpiui. Tai leistų ir aiškiau iš anksto įsivertinti, ar biudžetai atitiks FDT, nes vertinant biudžetus *ex-post* (faktinius duomenis), būtų išvengiama struktūrinio balanso perskaičiavimų. Vis dėlto viršijus išlaidų augimo ribas, nuokrypis turėtų būti kompensuotas kitų metų biudžetu. Ši kompensavimo pareiga užtikrina nuoseklų vidutinio laikotarpio tikslų siekimą. Tuo pat metu galiotų ir Maastrichto kriterijai: skola neturėtų viršyti 60 proc. BVP, o deficitas – 3 proc. BVP, taip išlaikant VS finansų tvarumą.

Taisyklės numato ir tam tikrą lankstumą – laikantis Maastrichto kriterijų ir atitinkant ES valstybių narių suderintus valdžios sektoriaus fiskalinio tvarumo kriterijus, grynųjų išlaidų augimo ribas bus galima didinti tokiu dydžiu, koku įsipareigojama didinti viešąsias investicijas. Be to, išlaidos galės būti didinamos diskrecinių pajamų priemonių dydžiu.

Keičiant savivaldybių fiskalinės drausmės taisyklės, svarbu užtikrinti, kad ir jos prisidėtų prie valdžios sektoriaus finansų tvarumo. Pagal Vyriausybės įstatymo pakeitimo projektą, savivaldybės, kurių skolos lygis neviršys nustatytos ribos, galėtų turėti metinį biudžeto deficitą iki 4,5 proc. biudžeto pajamų, jeigu trejų iš eilės einančių metų suminis deficitas taip pat neviršytų 4,5 procento. Tokiu būdu sudaromos palankesnės sąlygos savivaldybėms įgyvendinti ilgalaikius investicinius projektus nepažeidžiant FDT. Taip pat siūloma padidinti garantijų limitą nuo 10 iki 20 proc. pajamų ir išlaikyti galimybę iš išlaidų atimti asignavimus, skirtus Europos Sąjungos ir kitai tarptautinei finansinei paramai bendrai finansuoti. Kartu atsisakoma papildomo lankstumo, leidusio iš asignavimų atimti sumas, dengiamas nepanaudota sukaupta pajamų dalimi. Šių likučių vertė 2025 m. siekė beveik 600 mln. Eur¹⁴. VK FI vertinimu, galimybė naudoti likučius skatina savivaldybes efektyviau valdyti finansinius išteklius, tačiau jų panaudojimo mastas turi būti derinamas su rizika didinti bendrą valdžios sektoriaus deficitą. Savivaldybės yra neatskiriama valdžios sektoriaus dalis, todėl praėjusių metų nepanaudotų pajamų įtraukimas didina einamųjų metų valdžios sektoriaus deficitą.

¹³ Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/a7f067b0a51211f09f0b91920886a0ad>.

¹⁴ Prieiga per internetą: <https://www.valstybeskontrolė.lt/LT/Product/24343/ismada-del-savivaldybiu-biudzetu-fiskalines-drausmes-taisykliu-laikymosi-2024202>.

Spalio 14 d. pateiktas Seimo narių siūlymas¹⁵, kuriuo iš esmės būtų taikoma panaši į šiuo metu galiojančią tvarką, kai savivaldybės turi subalansuoti finansus, jei atotrūkio nuo potencialo įvertis yra teigiamas, ir gali turėti iki 1,5 proc. pajamų siekiančius deficitus kitu atveju. Taip pat prie pajamų gali prisidėti ne tik ES bendrojo finansavimo lėšas, bet ir nepanaudotą pajamų dalį. Šis siūlymas nuo galiojančių FDT labiausiai skiriasi didžiųjų savivaldybių atžvilgiu, nes joms tvarka būtų suvienodinama su likusiomis savivaldybėmis. Spalio 20 d., reaguodama į šį pasiūlymą, Lietuvos savivaldybių asociacija pateikė galimas korekcijas¹⁶. Savivaldybių asociacija siūlo leisti visoms savivaldybėms turėti iki 1,5 proc. deficitą nuo pajamų, nepriklausomai nuo ekonominio ciklo, ir taikyti išimtis investicijoms, finansuojamoms skolinantis iš Nacionalinio plėtros banko ar tarptautinių finansų institucijų, taip pat investicijoms į bendrai su kitomis savivaldybėmis įgyvendinamus projektus. Spalio 21 d. pasiūlymą¹⁷ dėl KĮ keitimo pateikė ir Respublikos Prezidentas. Šis pasiūlymas iš esmės atitinka teiktą savivaldybių asociacijos. Jame numatoma leisti savivaldybei, vertinant biudžeto atitiktį fiskalinės drausmės taisyklei, iš biudžete patvirtintų asignavimų atimti asignavimus, skirtus investiciniams projektams, finansuojamiems skolinantis iš tarptautinių finansų institucijų ar nacionalinių plėtros bankų, ir jungtiniams investiciniams projektams, įgyvendinamiems kartu su kitomis savivaldybėmis.

VK FI atkreipia dėmesį, kad siūlymai dėl papildomo lankstumo investiciniams projektams kelia rizikas valdžios sektoriaus finansų tvarumui. Pagal siūlomas nuostatas savivaldybių deficitai taptų faktiškai neribojami, kol nebūtų pasiekti nustatyti savivaldybių skolos limitai. Remiantis 2024 m. faktiniais skolos duomenimis ir 2025 m. prognozuojamomis pajamomis, savivaldybių skolinimosi erdvė iki nustatytų limitų sudarė daugiau nei 2 mlrd. Eur. Šiuose siūlymuose naudojamos formuluotės yra itin plačios ir galėtų apimti projektus, kurie neturi pakankamos ekonominės grąžos, kad jų įgyvendinimas skolintais pinigais būtų pagrįstas. Ypač neapibrėžta sąvoka „bendrai įgyvendinami projektai“, kuri potencialiai atvertų kelią pernelyg dideliame fiskalinės drausmės taisyklių atlaisvinimui ir galėtų pakeisti savivaldybių elgseną ne dėl ekonominių, o dėl teisinių priežasčių. Be to, išlygų dėl investicinių projektų taikymas reikšmingai padidintų administracinę naštą, tenkančią savivaldybėms ir VK FI. Kiekvienais metais atlikdama fiskalinės drausmės taisyklių vertinimą, VK FI pastebi, kad savivaldybės susiduria su sunkumais teikdamos finansines ataskaitas ir užtikrindamos duomenų teisingumą. Sudėtingesnis rodiklių vertinimas gali sumažinti atitikties fiskalinės drausmės taisyklėms išvadų patikimumą ir aiškumą. Dėl neribojamo metinio deficito dydžio, neribojamas savivaldybių skolinimasis turėtų neigiamų pasekmių valstybės biudžeto planavimui, nes valstybė turėtų kompensuoti išaugusius savivaldybių deficitus. Viešieji finansai turi būti subalansuoti viso valdžios sektoriaus mastu. **Atsižvelgiant į išaugusius išlaidų poreikius, ypač gynybos srityje, nepamatuotas fiskalinės erdvės išplėtimas savivaldybėms sumažintų valstybės galimybes finansuoti kitas svarbias sritis.**

¹⁵ Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/440c20e0a8c311f09acade6e6b5e7456>.

¹⁶ Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/264ee620afe211f0b28af49e6544ad31>.

¹⁷ Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAK/cea07fc0ae5a11f0b28af49e6544ad31>.

2. VALDŽIOS SEKTORIAUS FINANSŲ PROJEKCIJOS

2.1. 2025–2026 m. valdžios sektoriaus finansų projekcijos

2026–2028 m. Lietuvos biudžeto projekte pateiktos valdžios sektoriaus pajamos grindžiamos naujausiomis ekonominės raidos scenarijaus projekcijomis, kurias 2025 m. rugsėjo mėn. patvirtino¹⁸ VK FI. Sudarydama savo fiskalinių rodiklių prognozes, VK FI taip pat remiasi šiuo makroekonominiu scenarijumi.

VK FI vertinimu, biudžeto projekte paskelbtos 2025–2026 m. valdžios sektoriaus deficitų projekcijos yra tikėtinos. 2026–2028 m. biudžeto projekte numatoma, kad bendras pajamų planas iš gyventojų pajamų mokesčio (GPM), pridėtinės vertės mokesčio (PVM), akcizų ir pelno mokesčio (PM) 2025 m. bus įgyvendintas. Mažesnes, nei planuota, pajamas iš akcizų ir pelno mokesčio atsvers didesnės PVM ir GPM pajamos. VK FI, atsižvelgdama į 2025 m. sausio–rugsėjo mėn. pajamų iš GPM, PVM, akcizų ir PM vykdymo duomenis ir makroekonominės projekcijas, pajamų iš šių mokesčių surinkimą 2025 m. vertina panašiai. BP2026 pateiktos 2026 m. pajamų projekcijos yra realistiškos ir atitinka makroekonominės raidos tendencijas. VK FI prognozuojamas GPM ir akcizų pajamų augimas panašus į BP2026 pateiktas projekcijas. Tuo tarpu pelno mokesčio pajamų prognozė kiek nuosaikesnė, tačiau spartesnis, nei numatytas biudžeto projekte, PVM pajamų augimas lemia šiek tiek didesnį bendrą valdžios sektoriaus pajamų lygį 2026 metais.

VK FI vertinimu, valdžios sektoriaus išlaidos 2025–2026 m. bus mažesnės nei numatyta BP2026 – atitinkamai apie 0,3 proc. ir 0,2 proc. BVP. Tai lemia mažesnės projektuojamos palūkanų, socialinių išmokų ir tarpinio vartojimo išlaidos. Bendrą išlaidų ir pajamų lygį didina ES parama, tačiau laikantis fiskalinio neutralumo principo, ji neturi įtakos biudžeto deficito rodikliui. Pagal VK FI prielaidas, didžiausias ES paramos lygis bus 2026 m. ir sieks apie 2 proc. BVP, o 2028 m. sumažės perpus. Dėl šių priežasčių BP2026 numatyti valdžios sektoriaus deficitai yra tikėtini.

Pažymėtina, kad vertinimo metu VK FI susidūrė su duomenų apribojimais. Paprastai visi biudžeto projektuose numatyti asignavimai per kelias dienas nuo jų pateikimo Seimui būdavo įtraukiami į Valstybės biudžeto apskaitos ir mokėjimų sistemą (VBAMS). Finansų ministerijos teigimu, šiais metais šis procesas vėluos, nes Aplinkos ministerija laiku nepateikė reikalingų duomenų. Dėl to gali sumažėti institucijų, naudojančių šiuos duomenis, projekcijų patikimumas, nes detalizuojant asignavimus pagal ekonominės klasifikacijos straipsnius, labiau remiamasi ne asignavimų valdytojų pateiktais duomenimis, o prielaidomis.

2.2. 2027–2028 m. valdžios sektoriaus finansų projekcijos

VK FI vertinimu, biudžeto projekte pateikti 2027–2028 m. fiskaliniai rodikliai neatspindi labiausiai tikėtino scenarijaus, nes šiuo metu informacija pateikta ne apie visus įprastai išlaidas didinančius sprendimus. Pagal Biudžeto sandaros įstatymą, rodikliai, koeficientai ir kiti dydžiai, turintys įtakos valstybės biudžetui, turėtų būti prognozuojami ne trumpesniam kaip trejų metų laikotarpiui. Nors dalis rodiklių biudžeto projekte pateikta trejiems metams, VK FI nuomone, šie planai turėtų būti platesnės apimties ir numatyti kitus įprastai koreguojamus dydžius, priklausančius nuo diskrecinių politikos sprendimų. Tokie išsamesni planai turėtų būti pateikiami kartu su biudžeto projektu. Detalesni trejų metų biudžetai prisidėtų prie didesnio fiskalinio skaidrumo, leistų tiksliau įvertinti ir įtraukti diskrecinių sprendimų poveikį viešiesiems finansams, padėtų geriau identifikuoti rizikas dėl atitikties fiskalinės drausmės taisyklių reikalavimams.

¹⁸ VK FI 2025-09-18 paskelbė išvadą dėl ekonominės raidos scenarijaus tvirtinimo. Prieiga per internetą: <https://www.valstybeskontrolė.lt/LT/Product/24357/isvada-del-ekonomines-raidos-scenarijaus-tvirtinimo>.

BP2026 prognozuojama, kad 2027–2028 m. deficito rodiklis neviršys –3 proc. BVP ribos. VK FI vertinimu, toks scenarijus yra mažai tikėtinas, nes kasmet priimami sprendimai, kurie didina ilgalaikes VS išlaidas arba išlaidų lygis auga dėl anksčiau priimtų įsipareigojimų. 2027–2028 m. nenumatyti tokie sprendimai, kaip papildomas pensijų indeksavimas, neapmokestinamojo pajamų dydžio ar viešojo sektoriaus darbuotojų atlyginimų didinimas. Taip pat išlieka neapibrėžtumas dėl įsipareigojimų didinti mokytojų ir kitų pedagoginių darbuotojų atlyginimus. VK FI savo projekcijose remiasi prielaida, kad sprendimai dėl šių rodiklių didinimo 2027–2028 m. yra labai tikėtini ir ateityje bus priimti. VK FI taikytos prielaidos, prognozuojant 2027–2028 m. VS deficitą, pateiktos 2 lentelėje.

2 lentelė. Įtrauktos VK FI papildomos prielaidos, kurios skiriasi nuo BP2026 2027–2028 m. rodiklių

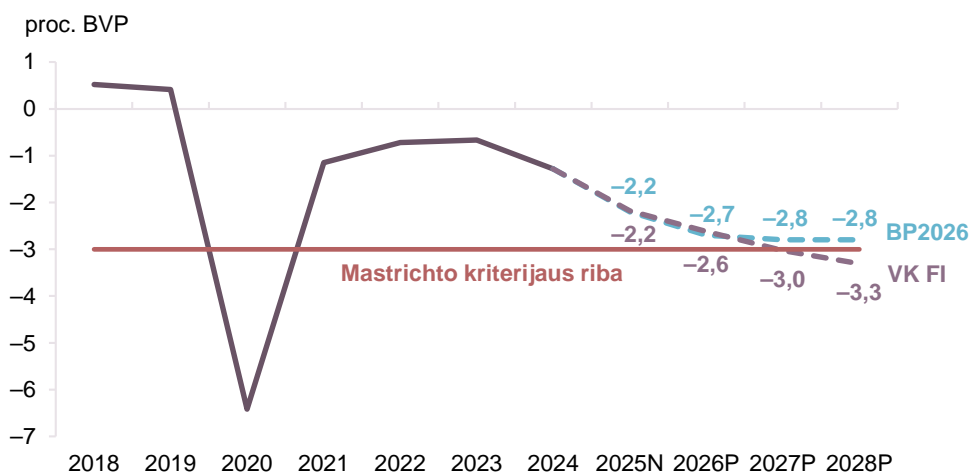
Atsižvelgiant į tai, kad kasmet priimami diskreciniai sprendimai, kurie įprastai mažina VS pajamas ir didina ilgalaikes VS išlaidas, VK FI, rengdama projekcijas, taikė šias prielaidas:

- Papildomas individualiosios socialinio draudimo pensijos dalies indeksavimo koeficientas 1,033 (3,3 proc.), apskaičiuotas pagal 5 metų indeksavimo vidurkį.
- Neapmokestinamojo pajamų dydžio didinimas.
- Spartesnis darbo užmokesčio viešojo sektoriaus darbuotojams didinimas.
- Teigiamas poveikis VS pajamoms, dėl išlaidų darbo užmokesčiui didinimo prielaidos.
- ES ir tarptautinės finansinės paramos planas įgyvendinamas ne visa apimtimi (neveikia VS balanso).

Šaltinis – Valstybės kontrolė, vykdanči fiskalinės institucijos funkcijas

Atsižvelgiant į taikytas prielaidas, VK FI vertinimu, valdžios sektoriaus deficitas 2027 m. sieks apie 3 proc. BVP, o 2028 m. viršys šią ribą. Projektuojamas pajamų lygis 2027 m. sieks 39,9 proc. BVP, o 2028 m. sumažės iki 39,4 proc. BVP. Projektuojame, kad valdžios sektoriaus išlaidų lygis 2027–2028 m. sieks atitinkamai 42,9 ir 42,7 proc. BVP. Prie didesnių išlaidų prisidės socialinių išmokų ir atlygio darbuotojams augimas. Tai lemia didesnę VS deficito projekciją nei BP2026 (3 pav.). Pažymėtina, kad biudžeto projekto prognozės atitinka grynųjų išlaidų planą tik įskaičiuojant galimą paklaidą, kuri fiksuojama kontrolinėje sąskaitoje¹⁹. BP2026 taip pat projektuojamas gana lėtas socialinių išmokų augimas ir atlygio darbuotojams struktūrinis mažėjimas nuo 11,8 proc. BVP 2026 m. iki 11,3 proc. BVP 2028 metais. Taigi atotrūkis tarp VK FI ir BP2026 VS rodiklių projekcijų rodo, kad spaudimas viešiesiems finansams vidutiniu laikotarpiu išliks stiprus ir reikalaus didesnių pajamų ir (arba) viešųjų paslaugų apimtys mažinimo.

3 pav. VK FI vertinimu, tikėtina, kad valdžios sektoriaus deficitas 2028 m. viršys Maastrichto kriterijaus ribą



N – numatomas, P – prognozė

Šaltinis – Valstybės duomenų agentūra, BP2026, Valstybės kontrolės, vykdančios fiskalinės institucijos funkcijas, skaičiavimai

¹⁹ Kontrolinė sąskaita – valstybėje narėje užfiksuotų grynųjų išlaidų sudėtinių nuokrypių nuo Tarybos nustatyto grynųjų išlaidų plano, kai jos yra didesnės arba mažesnės, apskaitos informacija.

Pažymėtina, kad jei ekonominė raida būtų vangesnė, nei projektuota 2025 m. rugsėjo mėn. ekonominės raidos scenarijuje, tai galėtų padidinti spaudimą papildomoms išlaidoms ir sumažintų valdžios sektoriaus pajamas. VS balansui įtaką, tikėtina, darys ir ESS 2010 krašto apsaugos išlaidų duomenų kaupimo principo korekcija ir nacionalinių sąskaitų revizijos.

Siekiant sparčiau didinti senatvės pensijas ir nemažinti kitų viešųjų paslaugų finansavimo, būtini papildomi tvarūs pajamų šaltiniai. Šiuo metu Seimui svarstyti pateiktas siūlymas²⁰ keisti individualiosios socialinio draudimo pensijos dalies papildomo indeksavimo tvarką. Siūloma nustatyti 20 proc. žemutinę ribą papildomiems pinigams iš planuojamo VSDF biudžeto perviršio, kurie būtų panaudojami individualios pensijos dalies indeksavimui. Atsižvelgus į dabartinę tvarką, tai reiškia, kad konkrečiais metais šie pinigai sudarytų ne mažiau negu 20 proc., tačiau ne daugiau 75 proc. planuojamo VSDF biudžeto perviršio. Į 2026–2028 m. VSDF biudžeto projektą (VSDF2026) įtrauktas papildomas individualiosios dalies indeksavimas 2026 m.²¹, tačiau jis visai nenumatytas 2027–2028 metais. Rengdama savo fiskalines projekcijas, VK FI įtraukė 3,3 proc. (apskaičiuotas pagal 5 metų indeksavimo vidurkį) siekiantį papildomą individualios dalies pensijų indeksavimą 2027–2028 m., o tai atitiktų 13–17 proc. perviršio. Kartu su demografinėmis projekcijomis tai prisidėjo prie to, kad VSDF perviršis bus beveik dvigubai mažesnis nei 2024 metais. VK FI vertinimu, jei 20–75 proc. VSDF perviršio būtų skiriama papildomam indeksavimui, tai, palyginti su VSDF2026, 2027 m. VSDF išlaidos pensijoms būtų 0,2–0,5 proc. BVP didesnės, o 2028 m. – didesnės 0,3–0,6 proc. BVP. Tai reiškia, kad spartesnis pensijų indeksavimas lemtų ne tik didesnes išlaidas konkrečiais metais, bet ir didintų įsipareigojimus ateičiai. VSDF biudžetas yra viso valdžios sektoriaus dalis, todėl mažinant VSDF perviršį, tektų mažinti kitų subsektorių biudžetų deficitus, kad neaugtų bendras valdžios sektoriaus deficitas. Arba reiktų papildomų tvarių pajamų šaltinių, kad nemažėtų kitų valstybei svarbių sričių finansavimas.

Pažymėtina, kad ir dabartinei pensijų sistemai finansuoti trūksta tvaraus pajamų šaltinio²². Gyventojų pajamų mokesčio dalis, skirta pensijų bendrosios dalies finansavimui, nepadengia valstybės biudžeto asignavimų VSDF biudžetui. Atitinkamai šis deficitas viršija VSDF biudžete formuojamą perviršį.

Tam, kad būtų išvengta didelės fiskalinės korekcijos po 2028 m., sprendimus dėl tvaraus gynybos finansavimo verta priimti anksčiau, nei baigsis laikotarpis, kuriam taikoma išlyga gynybos išlaidoms. Pastarųjų metų patirtis rodo, kad gynybos finansavimo poreikiai auga. Nors sudėtinga tiksliai prognozuoti jų mastą ateityje, mažai tikėtina, kad šie poreikiai po 2028 m. reikšmingai sumažės. Remiantis BP2026 pateikta informacija, iki 2028 m. išlyga gynybos išlaidoms Lietuva pasinaudos visa apimtimi, todėl po 2028 m. gali laukti gana reikšminga viešųjų finansų korekcija. Tai sietina su tuo, kad dėl didelių senėjimo kaštų, prastėjančio struktūrinio balanso ir didėjančios valdžios sektoriaus skolos fiskalinės drausmės taisyklės reikalaus sparčiau mažinti VS deficitą, nei reikalauja dabartinės taisyklės, atsižvelgus į išlygos taikymą. Be to, pagal ESS 2010 metodiką, karinėms išlaidoms taikomas apskaitos kaupimo principas. Taigi, išlaidos registruojamos tada, kai atsiranda ekonominė prekės nuosavybė, dažniausiai fiksuojama pristatymo metu. Tai reiškia, kad avansiniai mokėjimai už dalį karinės įrangos, ginklų ir atsargų (toliau – karinė įranga) VS balanse atsispindi tik tada, kai jos yra pristatomos. Šiuo metu VS deficito skaičiai,

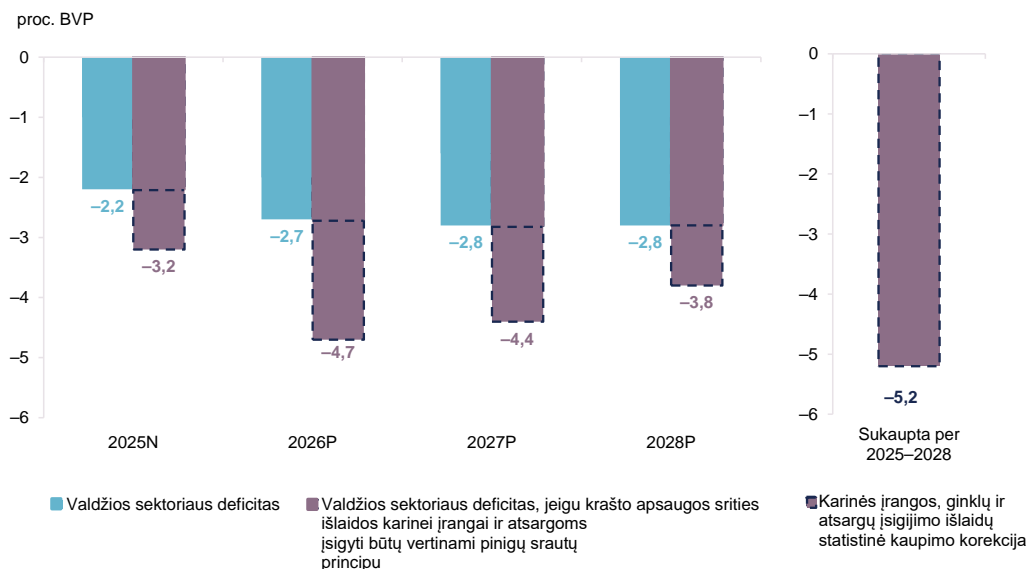
²⁰ Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/Ofe623208f0e11f0b351ee31aa0a26b8>.

²¹ Taikant indeksavimo koeficientą 1,03.

²² VK FI 2021-11-08 išvada dėl struktūrinio postūmio užduoties. Prieiga per internetą: <https://www.valstybeskontrole.lt/LT/Product/24048/isvada-del-strukturinio-postumio-uzduoties>.

apskaičiuoti kaupimo principu, yra mažesni, nei apskaičiuoti taikant pinigų principą. Remiantis BP2026 duomenimis, jeigu krašto apsaugos srities išlaidos karinei įrangai įsigyti būtų vertinami pinigų srautų principu, valdžios sektoriaus deficitas 2025–2028 m. vidutiniškai sudarytų apie 4 proc. BVP, o per tą patį laikotarpį sukaupta karinės įrangos, ginklų ir atsargų įsigijimo išlaidų statistinė kaupimo korekcija – apie 5,2 proc. BVP²³ (4 pav.). Tai reiškia, kad vėlesniais metais, kai karinė įranga bus pristatyta, ši dinamika pasikeis ir, siekiant neviršyti deficito ribų, gali prireikti mažinti išlaidas kitose viešojo sektoriaus srityse.

4 pav. Remiantis BP2026 duomenimis, 2025–2028 m. sukaupta karinės įrangos, ginklų ir atsargų įsigijimo išlaidų statistinė kaupimo korekcija sudarytų 5,2 proc. BVP



N – numatomas, P – prognozė

Šaltinis – BP2026, Valstybės kontrolės, vykdančios fiskalinės institucijos funkcijas, skaičiavimai

Į poreikį tvariai finansuoti gynybos išlaidas dėmesį atkreipia ir Europos fiskalinė valdyba. Vertindama 2026 m. euro zonai tinkamą fiskalinę politiką²⁴, ji atkreipė dėmesį, kad nacionalinės išlygos dėl gynybos taikymas neturėtų tapti priemone platesniam, nei leidžia taisyklės, fiskaliniam atlaisvinimui. Šis lankstumas yra laikinas: jis suteikia valstybėms narėms laiko sukurti ir nuosekliai įgyvendinti patikimas daugiametes fiskalines strategijas, kurios, tenkindamos išaugusius gynybos finansavimo poreikius, taip pat užtikrintų viešųjų finansų tvarumą. Didesnės išlaidos gynybai yra struktūrinis pokytis – prisitaikymas prie naujos realybės. Siekiant suderinti politinį prioritetą – gynybos pajėgumų stiprinimą – su fiskaliniu tvarumu apribojimais, būtina atsakingai įvertinti galimus finansavimo būdus. Todėl šalis turėtų siekti kompensuoti didesnes gynybos išlaidas priimdamos ilgalaičius pajamų šaltinius.

Ieškant tvarių pajamų šaltinių gynybos finansavimui užtikrinti, svarbu remtis tarptautinių organizacijų rekomendacijomis. Tarptautinės organizacijos rekomenduoja plėsti aplinkosauginius ir turto mokesčius, taip pat koreguoti mokesčių sistemą – peržiūrėti esamas lengvatas, atsakyti mažai efektyvių ir užtikrinti, kad panašias pajamas gaunantys asmenys mokėtų panašaus dydžio mokesčius. Nors dalis šių rekomendacijų jau įgyvendinta šių metų mokesčių reformoje²⁵, dabartinė sistema vis dar turi trūkumų.

²³ Lyginant su 2028 m. ekonominės raidos scenarijaus BVP projekcija.

²⁴ Prieiga per internetą: https://commission.europa.eu/document/download/78bb879f-e788-4e46-9e47-0e774e9eae2_en?filename=2025_06_17_efb_assessment_of_euro_area_fiscal_stance_in_2026_final_en.pdf.

²⁵ Prieiga per internetą: <https://finmin.lrv.lt/lt/naujienos/seimo-priimti-mokesciu-istatymu-pakeitimai/>.

Pavyzdžiui, išlikusi pelno mokesčio lengvata skatina įmones dirbtinai išlikti mažomis. VK FI primena, kad mokestinių pajamų lygis Lietuvoje yra vienas mažiausių tarp ES šalių.

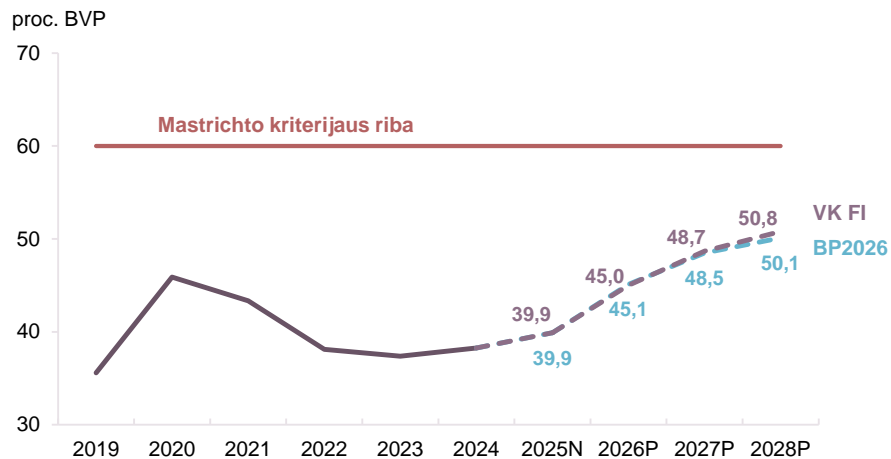
Šiuo metu sudėtinga įvertinti, ar biudžeto projekte planuojama gynybos išlaidų struktūra atitiks NATO susitarimą. BP2026 numatoma, kad 2026–2028 m. gynybos finansavimas, įskaitant Valstybės gynybos fondą, pagal pinigų principą viršys 5 proc. BVP, o pagal valstybės funkcijų klasifikatorių COFOG, kai taikomas kaupimo principas, per tą patį laikotarpį didės nuo 3,6 iki 4,1 proc. BVP. Pastarasis rodiklis svarbus, nes juo remiasi išlyga dėl gynybos išlaidų. VK FI pažymi, kad faktinius COFOG rodiklius pateiks Valstybės duomenų agentūra. Pagal NATO susitarimą²⁶, iki 2035 m. 5 proc. BVP gynybai siektinas lygis susideda iš mažiausiai 3,5 proc. BVP grynųjų gynybos išlaidų, o likusi iki 1,5 proc. BVP dalis gali būti skiriama su saugumu ir gynyba susijusiai kritinei infrastruktūrai – visuomenės pasirėngimui ir atsparumui, inovacijoms, gynybos pramonės bazei ir pan. Todėl šiuo metu sudėtinga įvertinti, ar planuojama gynybos išlaidų struktūra atitiks NATO susitarimą. Atitikimas paaiškės tik įgyvendinus projektus ir priskyrus juos atitinkamoms kategorijoms.

3. 2025–2028 M. VALDŽIOS SEKTORIAUS SKOLOS PROJEKCIJOS

Vidutiniu laikotarpiu valstybės skola sparčiai didės ir 2028 m. gali siekti pusę šalies BVP.

VK FI, remdamasi Tarptautinio valiutos fondo metodika²⁷, projektuoja, kad šiemet šis rodiklis sieks 39,9 proc. BVP, o 2026 m. pakils iki 45,0 proc. BVP (5 pav.). Šiuo laikotarpiu projektuojamas skolos lygis yra artimas numatytam BP2026. Dėl įprastai priimamų diskrecinių sprendimų (2 lentelė), skola likusiu vidutiniu laikotarpiu, tikėtina, augs sparčiau, nei numatyta biudžeto projekte, ir 2028 m. sieks 50,8 proc. BVP. Tai yra 12,5 proc. p. daugiau nei 2024 metais. BP2026 projektuojama, kad 2028 m. VS skola didės iki 50,1 proc. BVP.

5 pav. Projektuojama, kad vidutiniu laikotarpiu valstybės skola sparčiai didės ir 2028 m., tikėtina, sieks pusę šalies BVP



N – numatomas, P – prognozė

Šaltinis – Valstybės duomenų agentūra, BP2026, Valstybės kontrolės, vykdančios fiskalinės institucijos funkcijas, skaičiavimai

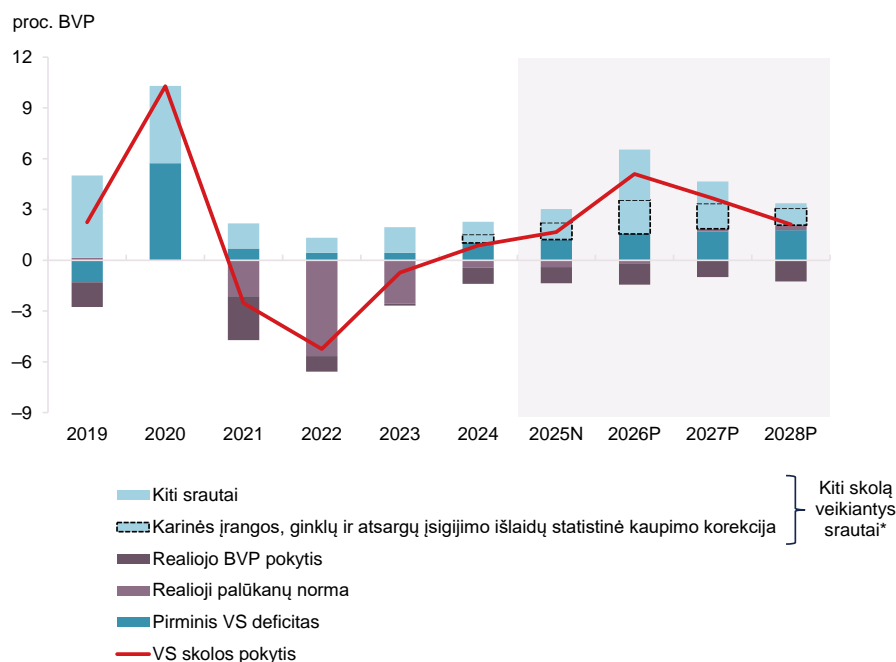
VK FI vertinimu, valstybės skolos augimą skatins ne tik didėjantis pirminis valdžios sektoriaus deficitas, bet ir avansiniai mokėjimai karinei įrangai, ginklams ir atsargoms įsigyti, taip pat kiti srautai. Projektuojama, kad didėjantis pirminis deficitas 2025–2028 m. vidutiniškai galėtų sudaryti apie 1,6 proc. BVP kasmet (6 pav.). Reikšmingą kitų skolą veikiančių srautų (pagal BP2026 numatytą skolos pokyčio tikslinimą) dalį sudarys karinės įrangos, ginklų ir atsargų įsigijimo išlaidų statistinė kaupimo korekcija. Pažymėtina, kad

²⁶ Prieiga per internetą: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_236705.htm.

²⁷ 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>.

avansiniai mokėjimai karinei įrangai įsigyti valstybės skolą didina iškart, kai jie yra įvykdomi, tačiau VS deficite atsispindės ateityje. Šie mokėjimai bus didžiausi 2026 m. ir sudarys 2 proc. BVP. Šiais metais skolos augimas numatomas sparčiausias projektuojamu laikotarpiu. Vidutiniu laikotarpiu numatoma realiojo BVP plėtra švelnins skolos augimą vidutiniškai po 1,1 proc. BVP kasmet. Didėjant vidutinei nominaliai skolos palūkanų normai ir lėtėjant infliacijai, palanki realiosios palūkanų normos įtaka skolai mažės. Numatoma, kad 2027–2028 m. ji prisidės prie skolos didėjimo (1 priedo 3 lentelė).

6 pav. Valdžios sektoriaus skolos augimą vidutiniu laikotarpiu labiausiai skatins pirminis VS deficitas ir kiti skolą veikiantys sratai, įskaitant avansinius mokėjimus karinei įrangai įsigyti



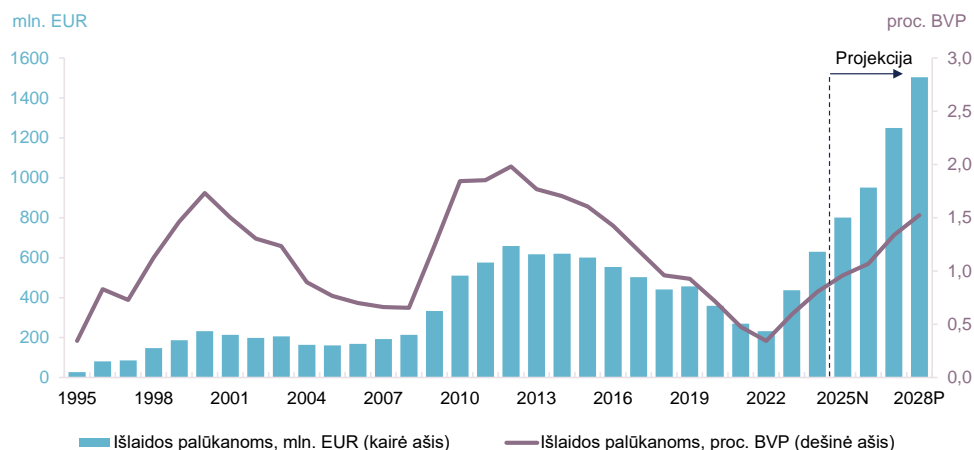
* Iki 2024 m. apskaičiuotas kaip likutis, o 2025–2028 m. įtrauktas BP2026 numatytas skolos pokyčio tikslinimas (angl. *stock-flow adjustment*). Tai apima korekcijas tarp VS ir valstybės biudžeto deficito, ES balanso įtaką, išdo likvidaus turto pokytį ir kita.

N – numatomas, P – prognozė

Šaltinis – Valstybės duomenų agentūra, BP2026, Valstybės kontrolės, vykdančios fiskalinės institucijos funkcijas, skaičiavimai

Numatoma, kad išlaidos VS skolos palūkanų mokėjimams toliau augs. VK FI projektuoja, kad išlaidos VS skolos palūkanų mokėjimams 2025–2026 m. sieks 0,8 ir 1,0 mlrd. Eur (1 ir 1,1 proc. BVP) (7 pav. ir 1 priedo 3 lentelė). Tikėtina, kad 2028 m. jos gali siekti 1,5 mlrd. Eur (1,5 proc. BVP). Šios didesnės išlaidos reiškia, kad ateityje reikės skirti daugiau išteklių skolos aptarnavimui, kai juos būtų galima panaudoti kitoms svarbioms viešosioms sritims.

7 pav. Projektuojama, kad išlaidos VS skolos palūkanų mokėjimams toliau augs



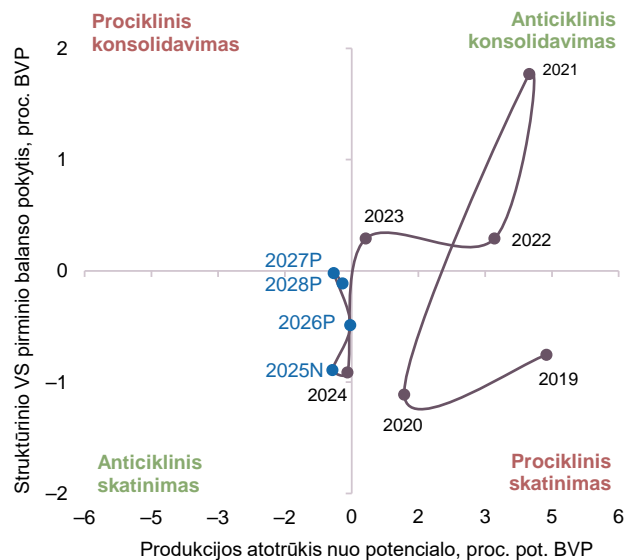
Šaltinis – Valstybės duomenų agentūra, Valstybės kontrolės, vykdančios fiskalinės institucijos funkcijas, skaičiavimai

4. FISKALINĖS POLITIKOS KRYPTIS 2025–2028 M.

Didėjant gynybos finansavimui, 2026 m. numatomas tolesnis ekonomikos skatinimas.

VK FI projektuoja $-0,5$ proc. BVP valdžios sektoriaus struktūrinio pirminio balanso metinį pokytį 2026 metais (5 priedas). Didėjantis struktūrinis deficitas rodo, kad fiskalinė politika skatina ekonomiką. Struktūrinis deficitas susidaro daugiausia dėl augančio nominalaus VS deficito: didėja išlaidos gynybai, socialinei, sveikatos apsaugai ir kt. 2026 m. VK FI numatant produkcijos atotrūkį nuo potencialo, artimą 0, fiskalinė politika neturėtų skatinti vidaus paklausos augimo (8 pav.). Vis dėlto neapibrėžtumas dėl ekonominės raidos apsunkina ekonomikos ciklo padėties vertinimą. Ekonomikos skatinimą 2026 m. iš esmės lems didėjančios gynybos išlaidos²⁸. Atsižvelgiant į tai, kad skatinimas grindžiamas gynybos išlaidomis, VK FI fiskalinės politikos kryptį laiko tinkama. 2027–2028 m. VK FI projektuoja, kad fiskalinės politikos kryptis bus neutrali. Tai reiškia, kad fiskalinė politika palaikys ekonomikos ciklinę padėtį – ekonomikos augimas nebūtų nei skatinamas, nei varžomas.

8 pav. Didėjant gynybos finansavimui, fiskalinis impulsas 2026 m. išlieka skatinantis ekonomiką



Remiantis VK FI valdžios sektoriaus balanso ir produkcijos atotrūkio nuo potencialo prognozėmis.

Paveiksle eliminuotų laikinųjų priemonių įtaka: su COVID-19 susijusios ir energijos kainų augimo poveikio sušvelninimo priemonės, pagalba nuo Rusijos karinių veiksmų besitraukiantiems Ukrainos žmonėms ir kita parama Ukrainai, fizinio barjero ir saugos sistemų įrengimas Lietuvos–Baltarusijos pasienyje, Lietuvos geležinkelių infrastruktūros palaikymas.

N – numatomas, P – prognozė

Šaltinis – Valstybės duomenų agentūra, Finansų ministerija, Valstybės kontrolės, vykdančios fiskalinės institucijos funkcijas, skaičiavimai

²⁸ Faktinis poveikis visuminei paklausai priklausys nuo fiskalinio multiplikatoriaus: jis būtų didesnis, jei daugiau išlaidų tektų vietos gaminiams ir paslaugoms, ir mažesnis, jei gynybos išlaidose būtų didesnė importuojama dalis.

Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė, vykdydama biudžeto politikos kontrolės institucijos funkcijas, yra atsakinga už Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstituciniame įstatyme nustatytų fiskalinės drausmės taisyklių laikymosi stebėseną, atliko 2025 m. spalio 17 d. Vyriausybės Seimui pateikto 2026–2028 metų biudžeto patvirtinimo įstatymo projekto vertinimą ir parengė išvadą. Vadovaudamasi Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinio įstatymo 4 str. 1 d. ir Valstybės kontrolės įstatymo 8 str. 7 d. 2 punktu, teikia išvadą Lietuvos Respublikos Seimui.

Biudžeto stebėsenos departamento vadovė

Jurga Rukšėnaitė

PRIEDAI

Išvados
„Dėl struktūrinio postūmio užduoties“
1 priedas

VK FI FISKALINIŲ RODIKLIŲ PROJEKCIJOS

1 lentelė. VK FI projektuojamos valdžios sektoriaus pajamos ir išlaidos pagal ESS 2010

Rodiklis (proc. BVP, jei nenurodyta kitaip)	ESS 2010 kodas	2024	2025N	2026P	2027P	2028P
Pajamos iš viso	OTR	38,4	39,1	40,0	39,9	39,4
Mokestinės pajamos		22,4	22,5	23,5	23,8	23,7
Pajamos iš netiesioginių mokesčių	D.2	11,7	11,8	12,1	12,1	12,0
Pajamos iš tiesioginių mokesčių	D.5	10,7	10,8	11,4	11,7	11,7
Grynosios socialinės įmokos	D.61	11,1	11,4	11,5	11,7	11,8
Kitos pajamos, iš jų:		5,0	5,2	5,0	4,4	4,0
Pajamos iš turto	D.4	0,9	0,9	0,6	0,7	0,4
Išlaidos iš viso	OTE	39,7	41,3	42,6	42,9	42,7
Kompensacija dirbantiesiems	D.1	11,7	11,8	11,8	11,8	11,8
Tarpinis vartojimas	P.2	4,4	4,6	4,7	4,5	4,3
Subsidijos	D.3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Palūkanų išlaidos	D.41	0,8	1,0	1,1	1,3	1,5
Socialinės išmokos	D.6M	15,4	16,3	16,7	17,5	17,7
Kitos išlaidos, iš jų:		7,1	7,4	8,0	7,5	7,1
Bendrojo pagrindinio kapitalo formavimui	P.5L	4,4	4,9	5,7	4,9	4,8
Kapitalo pervedimai	D.9	0,7	0,7	0,5	0,4	0,4
Grynasis skolinimas (+) / grynasis skolinimasis (-)	B9	-1,3	-2,2	-2,6	-3,0	-3,3
Grynasis skolinimas (+) / grynasis skolinimasis (-), mlrd. Eur		-1,0	-1,8	-2,3	-2,8	-3,3

N – numatomas, P – prognozė

Dėl apvalinimo eilučių sumos gali nesutapti su detaliais duomenimis.

Šaltinis – Valstybės duomenų agentūra, Valstybės kontrolės, vykdančios fiskalinės institucijos funkcijas, skaičiavimai

2 lentelė. VK FI valdžios sektoriaus ir jo subsektorių balansų projekcijos

Rodiklis, proc. BVP	2024	2025N	2026P	2027P	2028P
Centrinės valdžios subsektorius	-2,5	-3,5	-3,8	-3,8	-3,9
Socialinio draudimo fondų subsektorius	1,3	1,3	1,2	0,9	0,7
Vietos valdžios subsektorius	0,0	0,0	-0,1	-0,1	-0,1
Valdžios sektorius	-1,3	-2,2	-2,6	-3,0	-3,3

N – numatomas, P – prognozė

Dėl apvalinimo eilučių sumos gali nesutapti su detaliais duomenimis.

Šaltinis – Valstybės duomenų agentūra, Valstybės kontrolės, vykdančios fiskalinės institucijos funkcijas, skaičiavimai

3 lentelė. VK FI projektuojama valdžios sektoriaus skola ir jos kaitos veiksniai

Nr.	Rodiklis (proc. BVP, jei nenurodyta kitaip)	2024	2025N	2026P	2027P	2028P
1.	VS skola	38,3	39,9	45,0	48,7	50,8
2.	VS skolos pokytis (3 + 4 + 7)	0,9	1,7	5,1	3,7	2,1
3.	Pirminis VS deficitai	1,0	1,2	1,6	1,7	1,8
4.	Automatinė skolos dinamika (5 + 6)	-1,4	-1,4	-1,4	-0,8	-1,0
5.	Realioji palūkanų norma	-0,4	-0,4	-0,2	0,2	0,3
6.	Realiojo BVP pokytis	-1,0	-0,9	-1,2	-1,0	-1,3
7.	Kiti skolą veikiantys srautai*	1,2	1,8	5,0	2,8	1,3
8.	Karinės įrangos, ginklų ir atsargų įsigijimo išlaidų statistinė kaupimo korekcija	0,5	1,0	2,0	1,5	1,0
9.	VS skola mlrd. Eur	30,0	33,3	40,1	45,5	50,1
10.	Palūkanų išlaidos	0,8	1,0	1,1	1,3	1,5
11.	Palūkanų išlaidos mlrd. Eur	0,6	0,8	1,0	1,2	1,5

* Iki 2024 m. apskaičiuotas kaip likutis, o 2025–2028 m. įtrauktas BP2026 numatytas skolos pokyčio tikslinimas (angl. *stock-flow adjustment*).

N – numatomas, P – prognozė

Dėl apvalinimo eilučių sumos gali nesutapti su detaliais duomenimis.

Šaltinis – Valstybės duomenų agentūra, BP2026, Valstybės kontrolės, vykdančios fiskalinės institucijos funkcijas, skaičiavimai

Išvados
„Dėl struktūrinio postūmio užduoties“
2 priedas

BIUDŽETO PROJEKTO ATITIKTIS FSP GRYNŲJŲ IŠLAIDŲ AUGIMO RIBOMS

		2025N	2026P	2027P	2028P	
FSP pateiktos ir Europos Tarybos patvirtintos grynųjų išlaidų ribos						
1.	Grynosios išlaidos ¹	pokytis, proc.	6,1	5,2	4,8	4,5
2.	Grynosios išlaidos	sukauptas ² augimo tempas, proc.	6,1	11,6	17,0	22,3
Projekcija pagal biudžeto projektą						
3.	Grynosios išlaidos	pokytis, proc.	9,0	7,4	5,5	5,0
4.	Grynosios išlaidos	sukauptas ² augimo tempas, proc.	9,0	17,1	23,5	29,7
Nuokrypiai						
5.	Metinis grynųjų išlaidų nuokrypis nuo FSP grynųjų išlaidų augimo ribų	proc. BVP	1,0	0,8	0,3	0,2
6.	Sukauptas grynųjų išlaidų nuokrypis, palyginti su FSP	proc. BVP	1,0	1,7	1,9	2,0
7.	Lankstumas dėl išlygos gynybos išlaidoms	proc. BVP	1,2	1,5	1,5	1,5
8.	Sukauptas grynųjų išlaidų nuokrypis, palyginus su FSP ir įvertinus lankstumą dėl išlygos gynybos išlaidoms	proc. BVP	-0,2	0,2	0,4	0,5

¹ Atitinka Europos Tarybos rekomendaciją, kuria pritariama Lietuvos FSP ir FSP pateiktoms grynųjų išlaidų augimo riboms.

² Sukauptas augimo tempas yra išlaidų pokytis nuo 2024 metų (baziniai FSP metai).

Galima sukaupto nuokrypio atitikties paklaida (įvertinus lankstumą dėl gynybos išlaidų) turėtų būti iki 0,6 proc. BVP. **Žaliame** fone pažymėti nuokrypiai atitinka šį kriterijų.

N – numatomas, P – prognozė

Šaltinis – Finansų ministerija

Išvados
„Dėl struktūrinio postūmio užduoties“
3 priedas

VK FI PROJEKCIJŲ ATITIKTIS FSP GRYNŲJŲ IŠLAIDŲ AUGIMO RIBOMS

		2025N	2026P	2027P	2028P	
FSP pateiktos ir Europos Tarybos patvirtintos grynųjų išlaidų ribos						
1.	Grynosios išlaidos ¹	pokytis, proc.	6,1	5,2	4,8	4,5
2.	Grynosios išlaidos	sukauptas ² augimo tempas, proc.	6,1	11,6	17,0	22,3
Projekcija pagal VK FI						
3.	Grynosios išlaidos	pokytis, proc.	8,7	8,2	5,8	5,4
4.	Grynosios išlaidos	sukauptas ² augimo tempas, proc.	8,7	17,6	24,4	31,1
Nuokrypiai						
5.	Metinis grynųjų išlaidų nuokrypis nuo FSP grynųjų išlaidų augimo ribų	proc. BVP	0,9	1,1	0,4	0,3
6.	Sukauptas grynųjų išlaidų nuokrypis, palyginti su FSP	proc. BVP	0,9	1,9	2,2	2,4
7.	Lankstumas dėl išlygos gynybos išlaidoms	proc. BVP	1,2	1,5	1,5	1,5
8.	Sukauptas grynųjų išlaidų nuokrypis, palyginus su FSP ir įvertinus lankstumą dėl išlygos gynybos išlaidoms	proc. BVP	-0,3	0,4	0,7	0,9

¹ Atitinka Europos Tarybos rekomendaciją, kuria pritariama Lietuvos FSP ir FSP pateiktoms grynųjų išlaidų augimo riboms.

² Sukauptas augimo tempas yra išlaidų pokytis nuo 2024 metų (baziniai FSP metai).

Galima sukaupto nuokrypio atitikties paklaida (įvertinus lankstumą dėl gynybos išlaidų) turėtų būti iki 0,6 proc. BVP. Žaliame fone pažymėti nuokrypiai atitinka šį kriterijų, o rausvame – nuokrypiai, kuriuose yra rizika jo neatitikti.

N – numatomas, P – prognozė

Šaltinis – Valstybės kontrolės, vykdančios fiskalinės institucijos funkcijas, skaičiavimai

Išvados
 „Dėl struktūrinio postūmio užduoties“
 4 priedas

VK FI ĮVERTINTOS GRYNOSIOS VALDŽIOS SEKTORIAUS IŠLAIDOS

Nr.	Rodiklis (proc. BVP, jei nenurodyta kitaip)	2023	2024	2025N	2026P	2027P	2028P
1.	Valdžios sektoriaus išlaidos	37,5	39,7	41,3	42,6	42,9	42,7
2.	Palūkanų išlaidos	0,6	0,8	1,0	1,1	1,3	1,5
3.	Ciklinės nedarbo išmokos	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
4.	ES programų išlaidos	1,0	1,3	1,7	2,0	1,1	0,9
5.	Bendrojo finansavimo išlaidos	0,1	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2
6.	Vienkartinės išlaidų priemonės (neįskaitant ES finansuojamų priemonių)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
7.	Grynosios pirminės valdžios sektoriaus išlaidos (iki diskrecinių pajamų priemonių) ($ne_t = 1 - 2 - 3 - 4 - 5 - 6$)	35,7	37,4	38,4	39,3	40,2	40,1
8.	Diskrecinės pajamų priemonės (neįskaitant vienkartinį pajamų priemonių) (drm_t)	–	0,1	0,2	0,4	0,6	–0,1
9.	Grynosios pirminės valdžios sektoriaus išlaidos (įvertinus diskrecines pajamų priemones) ($ne_t - drm_t = 7 - 8$)	–	37,3	38,2	38,9	39,6	40,2
10.	Nominalaus BVP pokytis (g_t), proc.	–	6,3	6,4	6,7	5,0	5,4
11.	Grynųjų pirminių valdžios sektoriaus išlaidų pokytis, proc. $\Delta ne_t = \frac{ne_t - drm_t}{ne_{t-1}} * (1 + g_t) - 1$	–	11,0	8,7	8,2	5,8	5,4

N – numatomas, P – prognozė

t – metai

Dėl apvalinimo eilučių sumos gali nesutapti su detaliais duomenimis.

Šaltinis – Valstybės duomenų agentūra, Finansų ministerija, Valstybės kontrolės, vykdančios fiskalinės institucijos funkcijas, skaičiavimai

Išvados
„Dėl struktūrinio postūmio užduoties“
5 priedas

**VK FI ĮVERTINTA CIKLINĖ LIETUVOS EKONOMIKOS PADĖTIS IR
STRUKTŪRINIS VALDŽIOS SEKTORIAUS BALANSAS**

Nr.	Rodiklis, proc. BVP	2023	2024	2025N	2026P	2027P	2028P
1.	Valdžios sektoriaus grynas skolinimas (+) / skolinimasis (-)	-0,7	-1,3	-2,2	-2,6	-3,0	-3,3
2.	Vienkartinės ir kitos laikinosios priemonės	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3.	Laikinosios priemonės*	-0,8	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0
4.	Produkcijos atotrūkis nuo potencialo, proc. pot. BVP	0,3	-0,1	-0,4	0,0	-0,4	-0,2
5.	Ciklinė biudžeto dedamoji (0,399 × 4 eil.)	0,1	0,0	-0,2	0,0	-0,2	-0,1
6.	Struktūrinis VS balansas (1 – 2 – 5)	-0,7	-1,3	-2,0	-2,6	-2,9	-3,2
7.	Struktūrinis VS balansas, neįtraukiant laikinųjų priemonių (1 – 2 – 3 – 5)	0,2	-1,0	-2,0	-2,6	-2,9	-3,2
8.	Palūkanos	0,6	0,8	1,0	1,1	1,3	1,5
9.	Struktūrinis VS pirminis balansas (6 + 8)	-0,1	-0,5	-1,1	-1,5	-1,6	-1,7
10.	Struktūrinis VS pirminis balansas, neįtraukiant laikinųjų priemonių (7 + 8)	0,8	-0,2	-1,1	-1,5	-1,6	-1,7
11.	Struktūrinio VS pirminio balanso pokytis	1,7	-0,4	-0,6	-0,5	0,0	-0,1
12.	Struktūrinio VS pirminio balanso pokytis, neįtraukiant laikinųjų priemonių	0,3	-0,9	-0,9	-0,5	0,0	-0,1

N – numatomas, P – prognozė

* Su COVID-19 susijusios ir energijos kainų augimo poveikio sušvelninimo priemonės, pagalba nuo Rusijos karinių veiksmų besitraukiantiems Ukrainos žmonėms ir kita parama Ukrainai, fizinio barjero ir saugos sistemų įrengimas Lietuvos-Baltarusijos pasienyje, Lietuvos geležinkelių infrastruktūros palaikymas.

Dėl apvalinimo eilučių sumos gali nesutapti su detaliais duomenimis.

Šaltinis – Finansų ministerija, Valstybės duomenų agentūra, Valstybės kontrolės, vykdančios fiskalinės institucijos funkcijas, skaičiavimai