

# EBPO ATLIKTA LIETUVOS NEPRIKLAUSOMOS FISKALINĖS INSTITUCIJOS PERŽIŪRA 2025

EBPO LEIDINIAI APIE BIUDŽETO SUDARYMĄ

Volume 2025/11



# Atsakomybės ribojimas

Šį dokumentą 2025 m. gruodžio 8 d. patvirtino EBPO Vyresniųjų biudžeto pareigūnų komitetas, o Sekretoriatas jį parengė publikavimui.

Šis dokumentas, taip pat visi jame pateikti duomenys ir žemėlapiai nedarą poveikio jokios teritorijos statusui ar suverenumui, tarptautinių sienų ir ribų nustatymui ir bet kurios teritorijos, miesto ar vietovės pavadinimui.

## Visa ataskaita pateikiama anglų kalba:

OECD (2025), "OECD Review of Lithuania's Independent Fiscal Institution 2025", *OECD Papers on Budgeting*, No. 2025/11, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7dc42e4c-en>.

Oficialūs yra tik tekstai anglų ir prancūzų kalbomis. Jei vertimas neatitinka originalaus teksto, galioja tik originalus tekstas.

**Nuotraukų autoriai:** © Viršelio dizainas Meral Gedik, naudojant vaizdą iš © U.P.SD/Shutterstock.com ir © photosounds/Shutterstock.com.

© OECD 2025



Licencija: „Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)“

Šis kūrinys pateikiamas pagal „Creative Commons Attribution 4.0 International“ licenciją. Naudojant šį kūrinį, jūs sutinkate laikytis šios licencijos sąlygų (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).

**Priskyrimas** – turite pacituoti kūrinį.

**Vertimai** – turite pacituoti originalų kūrinį, nurodyti originalo pakeitimus ir pridėti šį tekstą: *Jeį yra neatitikimų tarp originalaus kūrinio ir vertimo, galiojančiu laikomas tik originalaus kūrinio tekstas.*

**Adaptacijos** – turite pacituoti originalų kūrinį ir pridėti šį tekstą: *Tai yra originalaus EBPO kūrinio adaptacija. Šioje adaptacijoje išreikštos nuomonės ir argumentai neturėtų būti pateikiami kaip oficialios EBPO ar jos valstybių narių nuomonės.*

**Trečiųjų šalių medžiaga** – licencija netaikoma trečiųjų šalių medžiagai kūrinyje. Jei naudojate tokią medžiagą, esate atsakingi už trečiosios šalies leidimo gavimą ir už bet kokius ieškinius dėl pažeidimo.

Be aiškaus leidimo negalite naudoti EBPO logotipo, vizualinio identiteto ar viršelio paveikslėlio arba teigti, kad EBPO pritaria jūsų kūrinio naudojimui.

Bet koks ginčas, kylantis pagal šią licenciją, sprendžiamas arbitražu pagal Nuolatinio arbitražo teismo (PCA) 2012 m. arbitražo taisykles. Arbitražo vieta yra Paryžius (Prancūzija). Arbitrų skaičius yra vienas.

# Santrauka

---

Tai antroji EBPO atlikta Lietuvos nepriklausomos fiskalinės institucijos – Biudžeto stebėsenos departamento (BSD) – peržiūra. Joje analizuojama pažanga nuo pirmosios peržiūros, atliktos 2019 m., ir nagrinėjama, kaip institucija gali išlikti efektyvi, susidurdama su naujais iššūkiais. Peržiūros rezultatai rodo, kad BSD sustiprino savo analitines kompetencijas, užtikrino didesnę prognozių skaidrumą ir investavo į aiškesnę komunikaciją. Vis dėlto tai, kad šis departamentas veikia Valstybės kontrolės viduje, vis dar riboja jo nepriklausomumą, matomumą ir poveikį. Įsigaliojus 2024 m. ES ekonominės valdysenos sistemai, Lietuva turi prisitaikyti prie naujų teisinių reikalavimų nepriklausomoms fiskalinėms institucijoms. Kartu didėja ir fiskalinis spaudimas dėl augančių gynybos išlaidų ir demografinių pokyčių. Šioje peržiūroje pateikiamos atnaujintos rekomendacijos, kaip sustiprinti BSD nepriklausomumą, aiškiau apibrėžti jo mandatą ir sustiprinti jo, kaip patikimos nepriklausomos fiskalinės institucijos, vaidmenį šiame naujame fiskaliniame kontekste.

---

**Raktiniai žodžiai:** nepriklausoma fiskalinė institucija; peržiūra; biudžetas; fiskalinė taryba

**JEL kodas:** H1; H6; H61

Šis dokumentas yra serijos „EBPO leidiniai apie biudžeto sudarymą“ dalis, <https://doi.org/10.1787/cc8869fa-en>.

## Kontaktai

Scherie NICOL (✉ [scherie.nicol@oecd.org](mailto:scherie.nicol@oecd.org)).

# Pratarmė

Nepriklausomos fiskalinės institucijos (NFI) – reikšminga naujovė viešųjų finansų valdymo srityje. Jos tapo vienu pagrindinių daugelio valstybių fiskalinių sistemų ramsčių.

Lietuvos NFI – Biudžeto stebėsenos departamentas (BSD), įkurtas Lietuvos Respublikos valstybės kontrolėje ir yra jos dalimi. Šis departamentas buvo įsteigtas 2015 m. laikantis Lietuvos Respublikos įsipareigojimo vykdyti tvarią fiskalinę politiką pagal ES taisykles, tapus Europos ekonomikos ir pinigų sąjungos nare. BSD prašymu, EBPO 2019 m. atliko pirmąją šios institucijos peržiūrą, pateikė galimus sprendimus ir rekomendacijas, atsižvelgiant į nacionalinius pokyčius ir tarptautinę patirtį. Šios rekomendacijos rėmėsi esamomis BSD stiprybėmis ir nustatytais iššūkiais.

2025 m. valstybės kontrolierius ir BSD vadovė paprašė atlikti antrąją peržiūrą. EBPO vertinimo komanda 2025 m. birželio mėn. surengė susitikimus su suinteresuotomis šalimis. Atliekant peržiūrą įvertinta BSD pažanga įgyvendinant 2019 m. [EBPO teiktas rekomendacijas](#). Taip pat nustatyti nauji iššūkiai, su kuriais susiduria BSD, ir pateikti siūlymai, kaip departamentas galėtų geriau vykdyti savo funkcijas. BSD veikla nuo 2019 m. yra pasikeitusi, ypač atsižvelgiant į naują Europos Sąjungos ekonominės valdysenos sistemą, įsigaliojusią 2024 metais. Ši peržiūra atliekama sudėtingesnėmis fiskalinėmis aplinkybėmis nei pirmoji. Lietuvos Vyriausybė, kaip ir kitos Europos ekonomikos, susiduria su esamais ir naujais kylančiais iššūkiais biudžetui, tarp jų – visuomenės senėjimu ir didėjančiomis išlaidomis gynybai.

Nuo 2009 m. EBPO vienija NFI per Parlamentinių biudžeto pareigūnų ir nepriklausomų fiskalinių institucijų darbo grupę (PBO-DG). Ši darbo grupė siekia identifikuoti ir skleisti gerąją praktiką bei nustatyti standartus NFI veiklai visose šalyse narėse. 2014 m. buvo parengta EBPO rekomendacija dėl nepriklausomų fiskalinių institucijų principų, kurioje yra reikalavimas dėl būtinybės atlikti NFI išorinius vertinimus. Šio reikalavimo logika aiški – nepriklausomumas reikalauja atskaitomybės. Kaip NFI prisideda prie vyriausybių atskaitomybės, taip ir jos pačios turi pareigą būti atskaitingos. Ši peržiūra yra išorinių NFI vertinimų serijos dalis.

# Padėkos

Šią EBPO peržiūrą parengė EBPO Viešojo valdymo direktoratas, vadovaujamas viešojo valdymo direktorės Elsa'os Pilichowski'os ir bendrai prižiūrint Viešojo valdymo ir biudžeto skyriaus vadovui Jón'ui Blöndal'ui. Peržiūros bendraautoriai – Scherie Nicol (vadovė – Nepriklausomos fiskalinės institucijos), Becky Verreau (EBPO konsultantė) ir Carlos Herrero Garcia (Ispanijos nepriklausoma fiskalinės atsakomybės tarnyba – AIReF). Peržiūrą taip pat papildė Seamus'o Coffey'o (Airijos fiskalinė patariamoji taryba) indėlis ir EBPO Parlamento biudžeto pareigūnų ir nepriklausomų fiskalinių institucijų darbo grupės atsiliepimai.

Autoriai dėkoja Lietuvos nepriklausomai fiskalinei institucijai už bendradarbiavimą ir paramą visos peržiūros proceso metu, ypač Jurgai Rukšėnaitei (Biudžeto stebėsenos departamento vadovei), taip pat išorės suinteresuotosioms šalims, pateikusioms vertingų įžvalgų.

Corey Steinhouse teikė logistinę paramą, o Meral Gedik – leidybos paramą.

# Turinys

Atsakomybės ribojimas	2
Santrauka	3
Pratarmė	4
Padėkos	5
Santrumpos ir akronimai	8
Santrauka	9
Pažanga nuo 2019 m. EBPO peržiūros	9
Rekomendacijų santrauka	10
<b>1 Pažanga nuo 2019 m. EBPO peržiūros</b>	<b>11</b>
1.1. Dabartinės peržiūros kontekstas	11
1.2. BSD sustiprino savo techninius pajėgumus ir patikimumą	13
1.3. Reikia imtis daugiau veiksmų siekiant padidinti BSD veiklos nepriklausomumą	14
1.4. Pastangos didinti BSD matomumą davė nevienareikšmių rezultatų	16
<b>2 Nauja fiskalinė sistema</b>	<b>19</b>
2.1. Kontekstas	19
2.2. 2024 m. Europos ekonominės valdysenos sistemos peržiūra	19
2.3. Vertinimas, kaip Lietuvos NFI turi keistis, kad atitiktų naujus reikalavimus	21
<b>3 Žvilgsnis į ateitį – kiti svarbūs klausimai</b>	<b>28</b>
3.1. Besikeičiantis fiskalinis kontekstas Lietuvoje	28
3.2. Suinteresuotosios šalys norėtų, kad BSD atliktų daugiau aktualių analizių	29
3.3. Suinteresuotosios šalys norėtų, kad BSD atliktų svarbesnį vaidmenį visuomenėje	30
3.4. Abu šie pokyčiai reikalauja sustiprinti BSD nepriklausomumą	33
<b>4 Išvados</b>	<b>34</b>
<b>A Priedas. Suinteresuotosios šalys, su kuriomis buvo konsultuotasi atliekant EBPO peržiūrą</b>	<b>35</b>
<b>B Priedas. BSD leidiniai 2021–2025 m.</b>	<b>36</b>
Literatūra	38
Pastabos	39

## PAVEIKSLAI

1 pav. BSD ir FM prognozių palyginimas su panašių institucijų prognozėmis	13
2 pav. BSD prognozių paklaidų palyginimas su panašių institucijų paklaidomis	14
3 pav. BSD, kaip VK padalinio, statusas	15
4 pav. Dabartiniai VK (kairėje) ir BSD (dešinėje) logotipai	17
5 pav. BSD matomumą būtų galima žymiai labiau pagerinti	18
6 pav. EPBO fiskalinių interesų gynimo indeksas	30
7 pav. NFI vadovavimo modelis ES valstybėse narėse	31

## LENTELĖS

1 lentelė. Kaip buvo įgyvendintos 2019 m. EBPO atliktos BSD peržiūros rekomendacijos	12
2 lentelė. Ankstesnės ir atnaujintos ES ekonominės valdysenos sistemos nuostatų dėl NFI palyginimas	21
3 lentelė. Lietuvos fiskalinės drausmės taisyklių apžvalga ir BSD stebėsenos vaidmuo	24
4 lentelė. BSD teisinės sistemos pritaikymas 2024 m. Direktyvos reikalavimams ir funkcijoms	26

## INTARPAI

1 intarpas. Investicijos į BSD komunikacijos gebėjimus	16
2 intarpas. BSD konferencija apie Lietuvos viešųjų finansų tvarumą	17
3 intarpas. Įstatymų projektai, skirti Lietuvos nacionalinei fiskalinei sistemai reformuoti	20
4 intarpas. Diskusijos dėl Suomijos fiskalinės institucijos perkėlimo iš Nacionalinės audito institucijos į naują nepriklausomą instituciją	31
5 intarpas. Fiskalinės tarybos vadovavimas ir komunikacijos kultūra pasirinktose ES NFI	32
6 intarpas. AIReF proaktyvi komunikacija	33

# Santrumpos ir akronimai

AIReF	Ispanijos nepriklausoma fiskalinės atsakomybės institucija
AG	Valstybės kontrolierius
BS	Bendradarbiavimo susitarimas
BSD	Biudžeto stebėsenos departamentas
BVP	Bendrasis vidaus produktas
EK	Europos Komisija
ES	Europos Sąjunga
ES-NFI	ES nepriklausomų fiskalinių institucijų tinklas
FM	Lietuvos Respublikos finansų ministerija
FSP	Vidutinės trukmės fiskaliniai-struktūriniai planai
IFAC	Airijos fiskalinė patariamoji taryba
LB	Lietuvos bankas
NFI	Nepriklausoma fiskalinė institucija
PBO-DG	EBPO Parlamento biudžeto pareigūnų ir nepriklausomų fiskalinių institucijų darbo grupė
PDP	Perviršinio deficito procedūra
Seimas	Lietuvos Respublikos Seimas
SN	Lietuvos Respublikos Seimo nariai
TVF	Tarptautinis valiutos fondas
VK	Valstybės kontrolė
VLT	Vidutinės trukmės tikslas
VSDF	Valstybinis socialinio draudimo fondas

# Santrauka

Lietuvos nepriklausoma fiskalinė institucija (NFI) – Biudžeto stebėsenos departamentas (BSD) – buvo įsteigta laikantis Lietuvos Respublikos įsipareigojimo vykdyti tvarią fiskalinę politiką pagal ES taisykles, tapus Europos ekonomikos ir pinigų sąjungos nare. BSD veikia Lietuvos Respublikos valstybės kontrolėje (VK), todėl Lietuva yra viena iš nedaugelio EBPO šalių – kartu su Suomija ir Prancūzija – kur nepriklausoma fiskalinė institucija yra susieta su aukščiausiajia audito institucija. Šioje EBPO peržiūroje vertinama BSD pažanga lyginant su pirmąja peržiūra, kuri buvo atlikta 2019 m., remiantis EBPO nepriklausomų fiskalinių institucijų principais ir lyginant BSD raidą su panašių institucijų patirtimi visoje EBPO.

Nuo 2019 m. Lietuvos viešųjų finansų aplinkybės tapo gerokai sudėtingesnės. Geopolitiniai iššūkiai paskatino įsipareigojimus didinti gynybos išlaidas, o demografiniai pokyčiai ir sveikatos apsaugos poreikiai toliau daro struktūrinį spaudimą viešiesiems finansams. Tuo pačiu metu Vyriausybė įgyvendino ambicingą mokesčių reformą.

Šiame besikeičiančiame kontekste Lietuva, kaip ir visos ES valstybės narės, iki 2025 m. pabaigos privalo perkelti į nacionalinę teisę atnaujintą 2024 m. ES ekonominės valdysenos direktyvą. Ji sustiprina NFI vaidmenį ir nepriklausomumą, todėl būtina koreguoti ir BSD institucinę struktūrą, kad ji atitiktų ES standartus. ES šalyse vyksta perkėlimo procesas. Tarp panašių šalių kaip Lietuva, Suomija pasiūlė įstatymo projektą, kuriuo jos NFI iš aukščiausiosios audito institucijos būtų perkelta ir taptų nauja nepriklausoma institucija. Pastebima plačiai paplitusi tarptautinė tendencija siekti didesnio institucinio matomumo, t. y. platesnio supratimo apie instituciją ir jos veiklą. Lietuva taip pat turės į tai atsižvelgti, kad atitiktų kitų šalių praktiką. Šalies viduje neseniai įvykę pokyčiai, įskaitant naujos valstybės kontrolinės paskyrimą, naujai suformuotą Vyriausybę ir reikšmingus Seimo sudėties pokyčius, dar labiau pabrėžia institucinio aiškumo ir atsparumo svarbą.

## Pažanga nuo 2019 m. EBPO peržiūros

Nuo 2019 m. EBPO atliktos peržiūros BSD pasiekė reikšmingų techninių patobulinimų, įskaitant makroekonominių prognozių skelbimą, personalo sudėties stabilizavimą ir išvadų aiškumo pagerinimą. Tačiau ankstesnės peržiūros pagrindinės rekomendacijos, susijusios su instituciniu nepriklausomumu, iki šiol nėra įgyvendintos.

BSD veikimas VK sudėtyje ir toliau lemia neaiškią skirtį tarp fiskalinės priežiūros ir audito funkcijų. Nepaisant ankstesnių pastangų aiškiau atskirti institucijos įvaizdį, suinteresuotosios šalys dažnai vis dar sieja BSD išvadas ir ataskaitas su VK audito funkcija. Toks institucinis modelis kelia pavojų BSD efektyvumui, nes riboja jo nepriklausomumą, matomumą ir poveikį.

Pastaraisiais metais sumažėjo išorinis matomumas. Atskiros BSD interneto svetainės<sup>1</sup>, panaikinimas, nutrauktos reguliarios spaudos konferencijos ir ribotas žiniasklaidos dėmesys sumažino BSD analizių pasiekiamumą. Nors BSD rezultatai išlieka techniškai aukšto lygio, jų įtaka platesnei fiskalinei diskusijai sumažėjo ir galimybės labiau prisidėti prie platesnių fiskalinės politikos diskusijų išlieka ribotos. Daugelis suinteresuotųjų šalių vis dar nelaiko BSD pagrindiniu ar autoritetingu fiskalinės informacijos šaltiniu, o tai

riboja jo atliekamo darbo matomumą ir poveikį. Dėl to institucija išnaudoja ne visas galimybes informuoti ir prisidėti prie vykstančių ir naujų fiskalinės politikos diskusijų. Vis dėlto BSD 2025 m. konferencijos apie demografinius pokyčius ir fiskalinį tvarumą sėkmė rodo aiškų poreikį gauti pagrįstas, nepriklausomas įžvalgas apie ilgalaikius Lietuvos fiskalinius iššūkius.

2024 m. ES ekonominės valdysenos reformos nustatė griežtesnius reikalavimus NFI – nuo struktūrinio nepriklausomumo iki pakankamų išteklių ir aiškaus teisinio mandato. Lietuvos fiskalinis kontekstas, kuriam būdingos augančios išlaidos gynybai, demografinis spaudimas ir diskusijos dėl mokesčių reformos, dar kartą išryškina poreikį institucijai, kuri galėtų laiku pateikti matomą ir nepriklausomą analizę, padedančią priimti pagrįstus sprendimus.

## Rekomendacijų santrauka

Siekiant spręsti šiuos iššūkius ir palaikyti tolesnę BSD raidą, EBPO rekomenduoja Lietuvai sutelkti dėmesį į tris tarpusavyje susijusius prioritetus:

### 1. Institucinio nepriklausomumo ir vadovybės stiprinimas

Įsteigti BSD kaip visiškai nepriklausomą fiskalinę tarybą, turinčią savo mandatą, juridinio asmens statusą ir biudžeto eilutę. Užtikrinti, kad sustiprintos institucijos struktūra būtų atvirai aptarta ir formaliai patvirtinta parlamento, taip sustiprinant jos teisėtumą. Jos nepriklausomą vadovybę skirti taikant skaidrias, kompetencijomis pagrįstas procedūras, užtikrintas įstatymuose numatytomis kompetencijomis, kadencijomis ir atleidimo apsaugomis. Apsvarstyti galimybę suteikti parlamento komitetui antrinę tvirtinimo funkciją, dar labiau sustiprinančią skyrimo proceso teisėtumą ir skaidrumą.

### 2. Aiškaus mandato užtikrinimas ir tinkamų išteklių skyrimas

Patikslinti ir išplėsti BSD mandatą, kad jis visiškai atitiktų 2024 m. ES ekonominės valdysenos sistemos reikalavimus, įskaitant nacionalinės biudžeto sistemos vertinimą, prognozių *ex-post* vertinimą ir reikalavimus, kad Vyriausybė privalo laikytis BSD vertinimo arba viešai paaiškinti, kodėl jo nesilaiko. Užtikrinti išteklius, atitinkančius šį išplėstą BSD mandatą.

### 3. Matomumo ir poveikio didinimas

Sustiprinti BSD viešąjį identitetą ir komunikacijos strategiją, kad jo atliekamos analizės pasiektų platesnę auditoriją – tai didintų politinį ir visuomenės supratimą apie pagrindinius fiskalinius klausimus. Atskira interneto svetainė, reguliarus bendravimas su visuomene ir aktyvus dalinimasis įžvalgomis biudžeto klausimais sustiprintų jo, kaip nepriklausomo fiskalinių interesų gynėjo (angl. *fiscal advocate*), patikimumą.

Šios rekomendacijos remiasi 2019 m. EBPO atliktos peržiūros rekomendacijomis ir siekia užtikrinti, kad BSD veiksmingai ir tvariai vykdytų savo, kaip Lietuvos NFI, pareigas. Jos taip pat suteikia institucijai galimybę atlikti pagrindinį vaidmenį, palaikant fiskalinį tvarumą ir visuomenės supratimą apie biudžeto pasirinkimus – tuo metu, kai Lietuvos fiskalinė situacija reikalauja stipresnių institucijų ir aiškesnių balsų.

# 1 Pažanga nuo 2019 m. EBPO peržiūros

## 1.1. Dabartinės peržiūros kontekstas







Vadovaudamiesi tarptautine geraja praktika ir Lietuvos teisės aktų nuostata kas penkerius metus atlikti nepriklausomą išorinį vertinimą (Valstybės kontrolės įstatymo (VK įstatymas) 6 straipsnio 5 dalis), valstybės kontrolierius ir BSD vadovė<sup>2</sup> įsipareigojo atlikti nepriklausomą išorinį BSD vertinimą (Seimas, 2015<sup>[1]</sup>). Jis buvo atliktas 2019 m. ir rėmėsi EBPO nepriklausomų fiskalinių institucijų principais (EBPO, 2014<sup>[2]</sup>) 2025 m. valstybės kontrolierius ir BSD vadovė paprašė atlikti antrąjį vertinimą, kad būtų įvertinta BSD pažanga įgyvendinant 2019 m. EBPO peržiūroje pateiktas rekomendacijas.

2019 m. EBPO peržiūroje buvo nustatyti keli iššūkiai, su kuriais tuo metu susidūrė BSD. Labiausiai joje buvo pabrėžta, kad BSD turi ribotą viešąjį identitetą ir matomumą, trūksta jo veiklos nepriklausomumo, susiduria su sunkumais įdarbinant ir išlaikant labiau patyrusius darbuotojus. Siekiant spręsti šiuos iššūkius, 2019 m. EBPO pateikė keletą rekomendacijų (EBPO, 2019<sup>[3]</sup>). Šios rekomendacijos apėmė tai, kad:

1. BSD turėtų tapti atskira institucija.
2. BSD turėtų turėti įgaliojimus savarankiškai priimti sprendimus dėl personalo įdarbinimo.
3. BSD turėtų turėti galimybę planuoti savo biudžetą, kurį patvirtintų Seimas.
4. BSD turėtų sukurti aiškesnį savo atpažįstamumą komunikuojant, kad būtų kuo mažiau painiavos dėl jo vaidmens.
5. BSD turėtų skelbti savo makroekonominės prognozes, įskaitant informaciją apie savo metodiką. BSD taip pat turėtų skelbti savo prognozių palyginimą su kitų institucijų prognozėmis, kartu pateikti ir savo prognozių peržiūrų analizę

BSD ir kitos suinteresuotosios šalys dirbo siekdami įgyvendinti daugelį rekomendacijų, pateiktų 2019 m. EBPO vertinime. Bendra kiekvienos rekomendacijos įgyvendinimo pažangos apžvalga pateikta 1 lentelėje.

## 1 lentelė. Kaip buvo įgyvendintos 2019 m. EBPO atliktos BSD peržiūros rekomendacijos

	Rekomendacija	Pagrindiniai dalyviai	Vertinimas	Įgyvendinimas
1	BSD turėtų tapti atskira institucija.	Seimas, VK, BSD		BSD vis dar nėra atskira institucija su savo identitetu. Buvo imtasi veiksmy siekiant didesnės autonomijos, įskaitant BSD vadovo išvadų ir ataskaitų pasirašymą bei jų pristatymą Seime.
2	BSD turėtų turėti įgaliojimus savarankiškai priimti sprendimus dėl personalo įdarbinimo.	Seimas, VK, BSD		VK įstatymo pakeitimai suteikė reikiamus įgaliojimus samdyti darbuotojus be išorinės įtakos, įskaitant BSD, tačiau BSD darbuotojų atlyginimai ir kt. išlieka nekonkurencingi.
3	BSD turėtų turėti galimybę planuoti savo biudžetą, kurį patvirtintų Seimas.	Seimas, VK, BSD		BSD buvo skirta atskira biudžeto eilutė VK biudžeto paraiškoje, tačiau biudžetas nėra atskirtas.
4	BSD turėtų sukurti aiškesnį savo atpažįstamumą komunikuojant, kad būtų kuo mažiau painiava dėl jo vaidmens.	VK, BSD		BSD išvadose ir ataskaitose naudojamas pakeistas logotipas ir naujos spalvos, tačiau kai kuriose srityse stebimas regresas, pvz., panaikinta atskira interneto svetainė, nebevyksta spaudos konferencijos.
5a	BSD turėtų skelbti savo makroekonominės prognozes, įskaitant informaciją apie savo metodiką.	VK, BSD		2023 m. rugsėjo mėn. BSD pradėjo skelbti savo makroekonominės prognozes ir tam tikrą informaciją apie savo metodiką <sup>1</sup> .
5b	BSD turėtų skelbti savo prognozių palyginimą su kitų institucijų prognozėmis, kartu pateikti ir savo prognozių peržiūrų analizę.	VK, BSD		Planuojama tai atlikti tinkamu laiku, tačiau jau atlikta pirminė analizė, vertinanti prognozių tikslumą, lyginant su Finansų ministerija ir Lietuvos banku.

1. BSD interneto svetainė apie makroekonominės prognozes (žiūrėta 2025-07-14): <https://www.valstybeskontrolė.lt/LT/post/17680>.

Bendrai, vertinant pažangą nuo 2019 m. EBPO peržiūros, galima išskirti tris pagrindinius pastebėjimus:

1. BSD sustiprino savo techninius pajėgumus ir patikimumą.
2. Buvo imtasi veiksmy siekiant didesnio BSD veiklos nepriklausomumo, tačiau reikalingas didesnis institucinis savarankiškumas.
3. Nepaisant pastangų didinti BSD matomumą, išlieka painiava dėl jo identiteto ir vaidmens.

Kiekvienas šių pastebėjimų išsamiau aptariami žemiau.

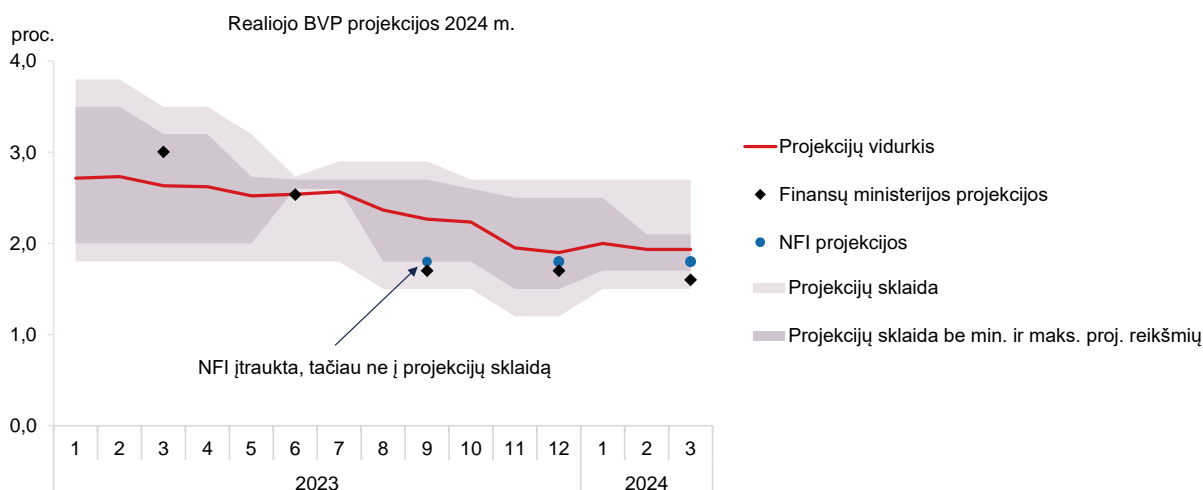
## 1.2. BSD sustiprino savo techninius pajėgumus ir patikimumą

2019 m. EBPO peržiūroje buvo rekomenduota, kad BSD padidintų skaidrumą ir sustiprintų institucinį atsparumą, siekdamas sustiprinti savo, kaip objektyvių ir nešališkų analizių teikėjo, reputaciją. Pagrindinės rekomendacijos apėmė platesnės informacijos apie makroekonominės prognozes viešinimą, darbuotojų kaitos rizikų valdymą ir analizių prieinamumo didinimą. Taip pat peržiūroje BSD buvo skatinamas palyginti savo veiklos rezultatus su panašiomis institucijomis, siekiant didinti patikimumą ir užtikrinti atitiktį EBPO geriausiai praktikai.

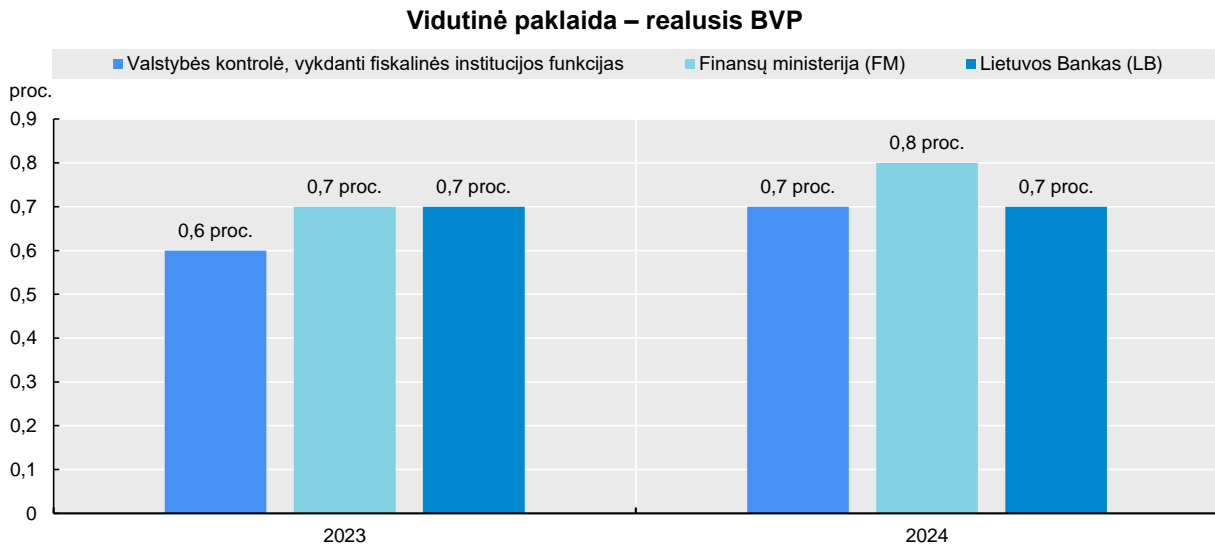
Nuo 2019 m. BSD pasiekė reikšmingą pažangą įgyvendindamas šias rekomendacijas, ypač gerindamas metodologinį skaidrumą ir žinių valdymą. 2023 m. rugsėjo mėn. departamentas pradėjo skelbti savo makroekonominės prognozes kartu su lydimaisiais techniniais dokumentais. Šios prognozės dabar skelbiamos du kartus per metus, o esant išskirtinėms aplinkybėms – ir dažniau. Be to, BSD teikia duomenis Excel formatu, kad palengvintų išorinę analizę. Siekiant sumažinti rizikas, kylančias dėl personalo kaitos, BSD įtvirtino žinių dalijimosi praktiką, užtikrino, kad kiekvieną modelį galėtų valdyti keli darbuotojai, ir pradėjo rengti procedūrų vadovus. Taip pat išplėstas vizualizacijos priemonių, tokių kaip neapibrėžtumo grafikai ar temperatūros diagramos, naudojimas, kad ekonominiai duomenys būtų lengviau suprantami. Be to, BSD pradėjo sistemingai lyginti savo prognozes su Finansų ministerijos ir Lietuvos banko prognozėmis, o publikuoti rezultatai rodo, kad BSD prognozių tikslumas iš esmės yra panašus į kitų panašių institucijų (žr., pavyzdžiui, 11 pav.). Taip pat pradėta vertinti savo prognozių paklaidas, palyginti su panašių institucijų paklaidomis, nors kol kas tai daroma tik vidiniam naudojimui (žr. 2 pav.).

Papildomi veiksmai gali padėti BSD dar labiau sustiprinti patikimumą ir analitinius gebėjimus. Savo modelių viešinimas bei labiau sistemingi prognozių paklaidų palyginimai su kitomis institucijomis sustiprintų pastaruosiu metu pasiektą skaidrumą. Naujai kuriamas pusiau struktūrinis makroekonominis–fiskalinis modelis<sup>3</sup> turėtų tapti reikšmingu metodologiniu žingsniu į priekį, ypač derinant jį su jau taikomais laiko eilučių metodais. Be to, BSD galėtų paprašyti savo patariamąsios darbo grupės peržiūrėti naująjį modelį, kad gautų vertingų išorės įžvalgų jo kokybei užtikrinti. Visos šios priemonės toliau stiprintų BSD, kaip patikimo, nepriklausomo ekonominės ir fiskalinės analizės šaltinio, vaidmenį.

### 1 pav. BSD ir FM prognozių palyginimas su panašių institucijų prognozėmis



## 2 pav. BSD prognozių paklaidų palyginimas su panašių institucijų paklaidomis



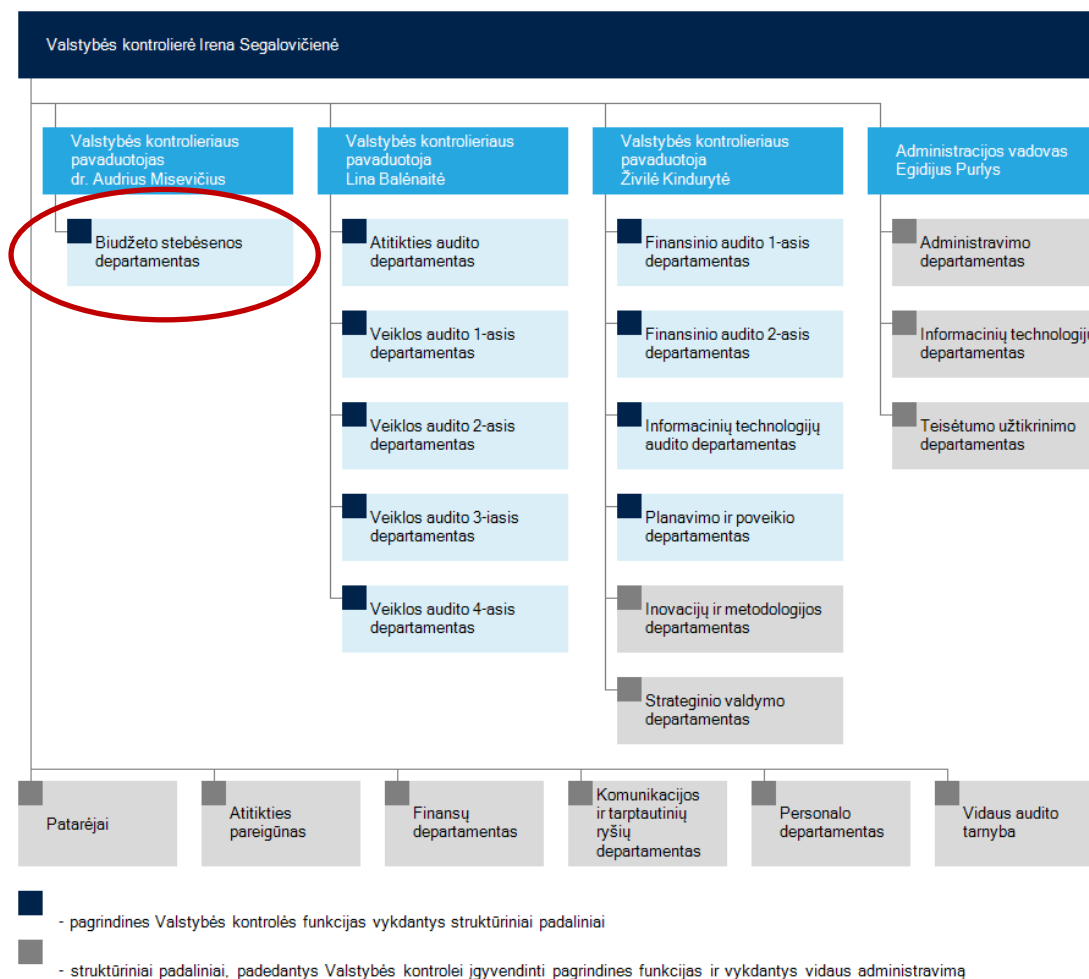
Šaltinis – BSD (nepaskelbta).

### 1.3. Reikia imtis daugiau veiksmų siekiant padidinti BSD veiklos nepriklausomumą

Veiklos nepriklausomumas yra būtinas, kad NFI galėtų teikti objektyvią ir nešališką analizę, ir nuo 2019 m. EBPO peržiūros BSD ėmėsi teigiamų veiksmų. 2021 m. įsigaliojus VK įstatymo pakeitimams VK ir BSD darbuotojai nebeprisiklauso valstybės tarnybos sistemai, tai suteikia institucijai daugiau lankstumo įdarbinimo procesuose ir mažina priklausomybę nuo centrinės valdžios. Dėl to BSD dabar gali tiesiogiai skelbti informaciją apie laisvas darbo vietas, taip paspartindamas įdarbinimo procesą ir padidindamas galimybes pritraukti kvalifikuotus kandidatus. Kaip pažymi BSD vadovė, palyginti su laikotarpiu iki paskutinės peržiūros, darbuotojų kaita taip pat stabilizavosi, o tam įtakos turėjo geresnis žinių dalijimasis ir didesnis vadovybės dėmesys žmogiškųjų išteklių stiprinimui. BSD vadovė dabar pasirašo išvadas ir ataskaitas, pristato jų rezultatus Seimo komitetams, priima sprendimus dėl BSD skiriamų išteklių, prižiūri kai kuriuos administracinius klausimus, pvz., mokymų ir komandiruočių planavimą (bet šiuos klausimus vis dar tvirtina valstybės kontrolierius). Šie pokyčiai suteikė BSD daugiau veiklos laisvės ir matomumo, padėdami stiprinti jo institucinį tęstinumą ir patikimumą.

Nepaisant šios pažangos, pagrindiniai veiklos nepriklausomumo aspektai tebėra ribojami dėl to, kad BSD veikia VK sudėtyje (žr. 3 pav. 3). Darbuotojų priėmimo ir atleidimo sprendimai formaliai priklauso valstybės kontrolierius, todėl departamentas neturi visiškos kontrolės savo personalo atžvilgiu. Atlyginimai nustatomi pagal VK tvarką, kurie yra vieni mažiausių Lietuvos viešajame sektoriuje. Tai riboja BSD galimybes įdarbinti ir išlaikyti aukštos kvalifikacijos ekonomistus konkurencingoje darbo rinkoje. Biudžeto planavimas šiek tiek pagerėjo įvedus apeliacijų teikimo Seimui procedūrą. Tačiau BSD pirminis biudžeto poreikis iki pateikimo Seimui peržiūrimas tiek VK, tiek Finansų ministerijos, o jo asignavimai nėra atskirai išskiriami. Ataskaitos ir jų pristatymai Seime taip pat toliau yra peržiūrimi ir kai kuriais atvejais oficialiai perduodami per VK vadovybę, o tai kelia neaiškumų dėl BSD nepriklausomumo ir identiteto. Šie apribojimai trukdo BSD gebėjimui įdarbinti ir išlaikyti kvalifikuotus darbuotojus, užtikrinti stabilų finansavimą ir kalbėti aiškiu instituciniu balsu.

## 3 pav. BSD, kaip VK padalinio, statusas



Šaltinis – (VK, 2025<sup>[5]</sup>).

Norint, kad BSD galėtų efektyviai vykdyti Lietuvos NFI funkcijas ir sustiprintų Lietuvos fiskalinę sistemą, reikalingi didesni pokyčiai. Veiksmingiausias būdas tai pasiekti – įsteigti BSD kaip visiškai nepriklausomą instituciją, turinčią savo aiškiai apibrėžtą teisinį mandatą. Veiklos nepriklausomumas yra pagrindinis reikalavimas, kad NFI galėtų veikti kaip patikima ir veiksminga fiskalinės drausmės sergėtoja (angl. *fiscal watchdog*), laikydama EBPO 2-ojo principo. Tai leidžia institucijai priimti strateginius ir veiklos sprendimus, kurie užtikrintų jos aktualumą, efektyvumą ir ilgalaiį tvarumą. Praktikoje tai apima analitinio darbo apimtį ir pobūdžio nustatymą, temų pasirinkimą, pagrindinių žinučių apibrėžimą ir sprendimus, kaip bus viešinami rezultatai. Tai taip pat leidžia NFI įvertinti ir užsitikrinti išteklius, reikalingus jos mandatui vykdyti. Be tokio nepriklausomumo nei įstatymų leidžiamoji valdžia, nei visuomenė negali būti tikri, kad NFI analizė yra objektyvi, pagrįsta faktais ir grindžiama vien profesionaliu nepriklausomu vertinimu.

Tai turėtų būti suderinta su teisinėmis nuostatomis, kurios BSD vadovui suteiktų visus įgaliojimus priimti darbuotojus, įskaitant galimybę nustatyti atlyginimus, kurie būtų konkurencingi su panašiomis institucijomis. Šios nuostatos taip pat turėtų užtikrinti, kad BSD turėtų savo asignavimus, atitinkančius jos mandatą, taip stiprinant jos nepriklausomumą ir stabilumą. Kaip savarankiška institucija, BSD galėtų tiesiogiai ir savo vardu bendrauti su Seimu ir visuomene, dar labiau sustiprindamas savo patikimumą. Ilgesnėje perspektyvoje tokie instituciniai pokyčiai yra svarbiausi siekiant užtikrinti, kad BSD turėtų nepriklausomumą ir veiklos laisvę, reikalingą NFI mandatui vykdyti.

#### 1.4. Pastangos didinti BSD matomumą davė nevienareikšmių rezultatų

Nuo 2019 m. EBPO peržiūros BSD ėmėsi tam tikrų veiksmų, siekdamas padidinti savo matomumą, ir kartu pasinaudojo pokyčiais, kurie išplėtė jo viešąjį vaidmenį. Pokyčiai, leidžiantys BSD vadovui pasirašyti išvadas ir ataskaitas bei pateikti jų rezultatus komitetams Seime, padidino institucijos žinomumą. Be to, BSD investavo į savo komunikacijos gebėjimų stiprinimą, pavyzdžiui, organizavo intensyvius darbuotojų mokymus, kad išvados ir ataskaitos būtų aiškesnės ir suprantamesnės (žr. 1 intarpas).

##### 1 intarpas. Investicijos į BSD komunikacijos gebėjimus

Nuo 2019 m. EBPO peržiūros BSD kryptingai siekė stiprinti savo komunikacijos įgūdžius, pripažindamas, kad aiškios ir suprantamos informacijos pateikimas yra būtinas, kad jo analizės darytų įtaką diskusijoms. Svarbus žingsnis buvo pasamdyti komunikacijos ekspertą, kuris intensyviai dirbo su darbuotojais, siekdamas pagerinti jų rašytinių dokumentų aiškumą, stilių ir suprantamumą. Šie mokymai padėjo darbuotojams labiau orientotis į auditoriją – neapsiriboti vien techninės informacijos pateikimu, o ieškoti būdų, kaip sudėtingas fiskalines ir ekonomines temas paaiškinti taip, kad jos būtų suprantamos ne tik specialistams.

Ši investicija lėmė teigiamus kultūrinius pokyčius institucijoje. Išvados ir ataskaitos dabar rengiamos aiškiau išskiriant pagrindines žinutes, kurios struktūruojamos taip, kad rezultatai ir jų pasekmės būtų matomos iš karto, ir pateikiamos taip, kad jas lengviau suprastų politikos formuotojai, žiniasklaida ir plačioji visuomenė. Suinteresuotosios šalys patvirtino, kad BSD išvados ir ataskaitos per pastaruosius kelerius metus tapo suprantamesnės ir atspindi ne tik techninį analizės tikslumą, bet ir pažangą komunikacijos srityje.

BSD taip pat sustiprino savo išorinį matomumą – 2025 m. surengė konferenciją demografinių pokyčių ir fiskalinio tvarumo tema, kuri sulaukė palankaus suinteresuotųjų šalių įvertinimo (žr. 2 intarpas). Šios pastangos rodo aiškų potencialą stiprinti BSD viešąjį balsą.

Šiuos pasiekimus užgožė kai kurie veiksmai, kurie toliau silpnina BSD identitetą ir riboja jo veiklos pasiekiamumą. 2022 m. pristatytas pakeistas logotipas vis dar yra glaudžiai susijęs su VK dizainu ir nesukūrė išskirtinio BSD viešojo įvaizdžio (žr. 4 pav.). Dar svarbiau yra tai, kad 2021 m. panaikinus atskirą interneto svetainę, nutraukus reguliarias spaudos konferencijas ir naudojantis VK socialinių tinklų kanalais, institucijos matomumas sumažėjo, palyginus su laikotarpiu iki 2019 m. EBPO peržiūros. Seimo kreipimasis dėl BSD pristatymų tebėra perduodamas per VK vadovybę ir daugelis suinteresuotųjų šalių, įskaitant Seimo narius, toliau painioja BSD fiskalinės analizės vaidmenį su VK audito funkcija. Dėl to dažnai BSD produktų kokybė lieka nepastebėta, o departamento balsas, kaip nepriklausomo fiskalinių interesų gynėjo, sunkiai išsiskiria viešojoje erdvėje.

#### 4 pav. Dabartiniai VK (kairėje) ir BSD (dešinėje) logotipai



Šaltinis – VK interneto svetainė.

### 2 intarpas. BSD konferencija apie Lietuvos viešųjų finansų tvarumą

2025 m. balandžio mėn. BSD, bendradarbiaudamas su Seimo Audito komitetu ir VK, surengė konferenciją „Viešieji finansai ir demografiniai iššūkiai: kaip pasirengti ateičiai?“.

Konferencijoje dalyvavo Seimo nariai, Vyriausybės, akademinės ir verslo bendruomenių atstovai, kad aptartų ilgalaikius fiskalinius iššūkius. Ekspertai nagrinėjo įvairius veiksnius, turinčius įtakos Lietuvos viešųjų finansų tvarumui, įskaitant senėjančią visuomenę, konkurencingumą ir didėjančias išlaidas gynybai.

Konferencijos įrašas viešai prieinamas lietuvių kalba Seimo „YouTube“ kanale, kur susilaukė beveik 700 peržiūrų (2025 m. lapkričio mėn. duomenimis). Ši sėkmė rodo, kad gali būti užslėptas visuomenės susidomėjimas BSD veikla, ypač kai analizė pateikiama aktualių ir ilgalaikių iššūkių kontekste. Tokie renginiai galėtų būti svarbus mechanizmas, padedantis sustiprinti BSD žinučių poveikį ir matomumą ateityje.

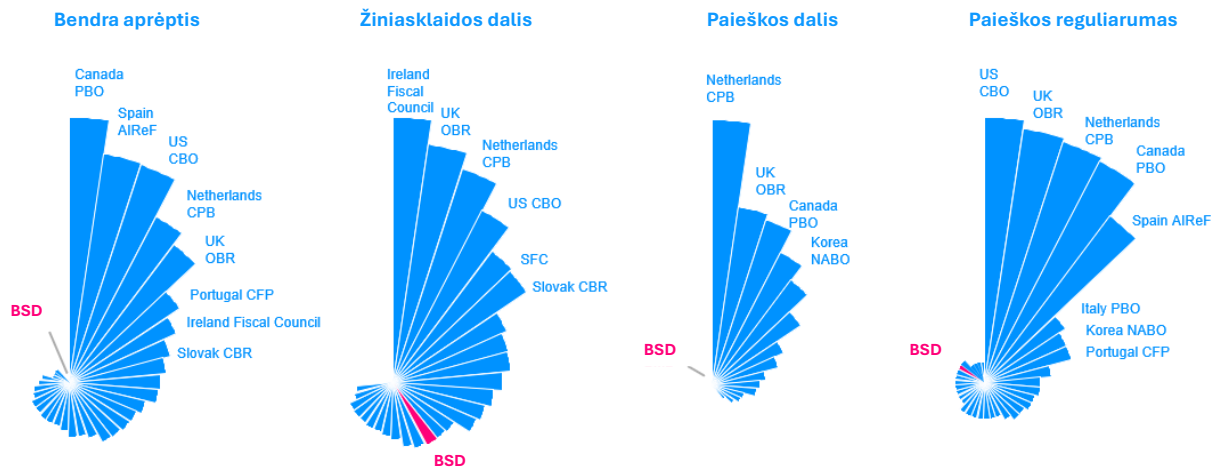
Taip pat verta paminėti, kad suinteresuotosios šalys aiškiai susiejo BSD su konferencija, nepaisant to, kad Seimas ir VK buvo viešai paminėti konferencijos medžiagoje (pvz., pranešime spaudai). Pranešime spaudai anglų kalba BSD vadovė nurodoma viena iš pranešėjų, o tai vienintelė nuoroda į BSD vaidmenį. Didesnis viešas BSD vaidmens pripažinimas galėtų padėti sustiprinti jo darbų poveikį ir matomumą.

Gebėjimas aiškiai komunikuoti yra esminis bet kurios NFI efektyvumo elementas. Dalis pokyčių, kurie sumažino BSD matomumą, atsirado iš skirtingų valstybės kontrolierių vadovavimo sprendimų, priimtų laikui bėgant, pabrėžiant rizikas, susijusias su NFI buvimu VK sudėtyje.

Kaip visiškai nepriklausoma institucija BSD galėtų sukurti savo aiškų ir autoritetingą vaidmenį viešojoje erdvėje. Aiškesnė institucinė tapatybė, didesnė komunikacinė autonomija ir nuoseklesnis viešasis įsitraukimas – reguliariai rengiant spaudos konferencijas, turint atskirą interneto svetainę, aktyviau dalyvaujant žiniasklaidoje ir didinant BSD vadovo matomumą – padidintų institucijos veiklos pasiekiamumą ir poveikį.

EBPO atlikti tyrimai apie NFI komunikacijos poveikį rodo, kad BSD turi didelį potencialą stiprinti savo matomumą viešojoje erdvėje. Visuomenės informuotumas apie šios institucijos darbą išlieka palyginti žemas, tai patvirtina ir ribota žiniasklaidos dalis, matoma 5 paveiksle. 2023 m. tik nedidelė dalis interneto naujienų straipsnių biudžeto temomis nurodė BSD atliktą analizę ir vertinimus. Bendras žiniasklaidos dėmesys BSD – vienas mažiausių tarp visų NFI. Internetinės paieškos duomenys taip pat rodo ribotą visuomenės susidomėjimą. Konkrečiai, 2023 m. žiniasklaidos aprėpties duomenys trijuose didžiausiuose šalies interneto naujienų portaluose parodė, kad tik pavieniai straipsniai minėjo BSD, taip pat labai mažai buvo tų, kuriuose BSD siejamas su biudžeto ir fiskalinėmis temomis. Mažą matomumą patvirtina ir visuomenės paieškos elgsena: palyginus su paieška tema „valstybės skola“, BSD paieškos dalis buvo beveik lygi nuliui. Panašiai, 2021–2023 m. laikotarpiu tik 1 proc. savaičių paieškos apimtis buvo didesnė nei nulis. Dėl to OECD atlikta analizė priskiria BSD prie nepriklausomų fiskalinių institucijų, kurios turi pakankamai išvystytą komunikacijos infrastruktūrą, tačiau jų viešosios komunikacijos poveikis išlieka labai ribotas. Siekdamas sustiprinti savo poveikį, BSD turėtų sustiprinti savo, kaip fiskalinių interesų gynėjo, vaidmenį. Tai apima aktualių analizių atlikimą ir stipresnės komunikacijos kultūros kūrimą (žr. 3 skyrių).

5 pav. BSD matomumą būtų galima žymiai labiau pagerinti



Šaltinis – EBPO fiskalinių interesų gynimo indeksas 2024 m. ir EBPO skaičiavimai

# 2 Nauja fiskalinė sistema

## 2.1. Kontekstas

ES fiskalinė sistema jau ilgą laiką daro įtaką nacionalinei biudžeto valdysenos praktikai valstybėse narėse, įskaitant Lietuvą. Stabilumo ir augimo paktas (SAP) ir vėlesnės reformos skatino nepriklausomų fiskalinių institucijų steigimą ir plėtrą. Reglamentas Nr. 2013/473 nustatė minimalius standartus, kurių turėjo laikytis euro zonos valstybių NFI: institucinė autonomija, pakankami ištekliai, laiku atliekama viešoji komunikacija, taip pat joms priskirtos pagrindinės funkcijos tvirtinti prognozes ir vykdyti fiskalinės drausmės taisyklių laikymosi priežiūrą. Šie reikalavimai tapo pagrindu BSD įsteigimui kaip Lietuvos NFI.

2024 m. ES ekonominės valdysenos sistemos reforma suteikia NFI stipresnį teisinį statusą ir platesnį vaidmenį užtikrinant viešųjų finansų tvarumą. Šiame skyriuje pakartotinai nagrinėjama, ar BSD gali efektyviai veikti šiame naujajame kontekste, vertinant, kaip jis gali prisitaikyti prie naujos fiskalinės sistemos, kartu išsaugodamas savo nepriklausomumą ir patikimumą.

## 2.2. 2024 m. Europos ekonominės valdysenos sistemos peržiūra

2024 m. ES ekonominės valdysenos sistemos reforma daugiau dėmesio skiria vidutinio laikotarpio fiskaliniam tvarumui. Išlaikant 3 proc. BVP deficito ir 60 proc. BVP skolos pamatines vertes, kaip pagrindinė priemonė įvedami nacionaliniai vidutinės trukmės fiskaliniai struktūriniai planai (FSP). Šiuose daugiamečiuose planuose nustatoma skolos tvarumą užtikrinanti grynųjų išlaidų trajektorija, grindžiama apsaugos priemonėmis, kuriomis siekiama užtikrinti, kad deficitai neviršytų 3 proc. BVP, o koregavimas nebūtų atidedamas.

Reforma taip pat sustiprina NFI institucinį pagrindą. Direktyva 2024/1265 nustato specialią teisinę sistemą NFI, numatydama, kad šios institucijos turi būti struktūriškai nepriklausomos arba turėti funkcinį savarankiškumą, būti įsteigtos nacionaliniais teisės aktais ir apsaugotos nuo politinių nurodymų. Direktyva taip pat apibrėžia minimalius standartus ištekliams, prieigai prie informacijos, narių skyrimo skaidrumui, galimybei viešai komunikuoti ir periodiniams išoriniams vertinimams. Šios nuostatos skirtos užtikrinti NFI nepriklausomumą ir patikimumą, kartu garantuojant jų nuolatinį veikimą nacionalinėse sistemose.

Be institucinių reikalavimų, Direktyva išplečia NFI pagrindinių ir neprivalomų funkcijų spektrą. Privalomos užduotys apima makroekonominių prognozių tvirtinimą arba rengimą ir fiskalinės drausmės taisyklių laikymosi stebėseną. Naujos privalomos funkcijos apima nacionalinės biudžeto sistemos nuoseklumo ir kokybės vertinimą bei sistemingą bendradarbiavimą su parlamentais. Neprivalomos užduotys apima nuomonių teikimą dėl prognozių, kuriomis grindžiamos FSP (ši funkcija taps privaloma nuo 2032 m.), taip pat metinių pažangos ataskaitų arba deficito koregavimo priemonių vertinimus. Direktyva taip pat įtvirtina „atsižvelgimo arba paaiškinimo“ principą, kuris įpareigoja vyriausybes laikytis NFI vertinimų arba viešai pagrįsti, kodėl nuo jų nukrypstama.

2 lentelėje apibendrinti pagrindiniai pokyčiai nepriklausomoms fiskalinėms institucijoms, palyginti su ankstesne ES ekonominės valdysenos sistema.

Naujos sistemos efektyvumas priklausys nuo tinkamo jos įgyvendinimo nacionaliniu lygmeniu. Siekiant, kad sistema veiktų sėkmingai, tokios valstybės narės kaip Lietuva turi užtikrinti patikimą vidutinės trukmės planavimą, nuoseklių įsipareigojimų vykdymą ir, svarbiausia, pakankamus išteklius bei NFI institucinę apsaugą. Jei šios sąlygos bus įvykdytos, reforma gali sustiprinti fiskalinę drausmę, atskaitingumą ir atsakomybę visoje ES. Jei ne – ilgalaikiai fiskalinės sistemos trūkumai gali išlikti, o tai gali turėti neigiamų pasekmių ir Lietuvos fiskaliniam tvarumui. Šiuo metu vyksta ES Direktyvos perkėlimas į Lietuvos nacionalinę teisę: Vyriausybė pateikė Seimui įstatymo projektą, kuriuo siekiama iš dalies pakeisti Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinį, VK ir Fiskalinės drausmės įstatymus. Įstatymo projekte VK yra įtvirtinama kaip NFI, kartu apibrėžiant jai priskiriamas funkcijas (žr. 3 intarpas).

### 3 intarpas. Įstatymų projektai, skirti Lietuvos nacionalinei fiskalinei sistemai reformuoti

2025 m. spalio mėn. Lietuvos Vyriausybė pateikė Seimui teisės aktų paketo projektą, kuriuo siekiama suderinti nacionalinę fiskalinę sistemą su nauja ES ekonomikos valdymo sistema ir perkelti Direktyvą 2024/1265. Ši reforma iš esmės pakeičia BSD vaidmenį.

Paketu keičiami trys pagrindiniai įstatymai: Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas, Valstybės kontrolės (VK) įstatymas ir Fiskalinės drausmės įstatymas (kuris taps Fiskalinės valdysenos įstatymu).

Konstitucinio įstatymo projekte įvedama nauja fiskalinė taisyklė, pagrįsta grynosiomis išlaidomis, laikantis ES reglamento 2024/1263, tačiau neapibrėžiamas nepriklausomos fiskalinės institucijos (NFI) statusas. Šiuo metu BSD mandatas nustatytas Konstituciniame įstatyme, kuriam pakeisti reikalinga kvalifikuota dauguma.

Valstybės kontrolės įstatymas iš dalies keičiamas siekiant nustatyti dvigubą mandatą: VK tampa ir aukščiausiajį audito institucija, ir nepriklausoma fiskaline institucija (NFI). Fiskalinė stebėseną dabar yra pagrindinė įstatyme nustatyta VK funkcija, o visos nuorodos į BSD yra pašalintos. Siekiant sustiprinti įgyvendinimą, įstatymo projekte reikalaujama kas penkerius metus atlikti atskirus išorinius audito ir NFI funkcijų vertinimus, NFI – vadovaujantis EBPO principais ir ES NFI standartais. Jame taip pat nustatomi NFI darbuotojų kompetencijos reikalavimai, įskaitant makroekonomikos ir viešųjų finansų patirtį, o valstybės kontrolieriaus kvalifikacija lieka nepakitusi.

Pagal naująjį Fiskalinės valdysenos įstatymą, NFI privalo tvirtinti arba netvirtinti Vyriausybės ekonominės raidos scenarijų ir pateikti išvadas dėl makroekonominių prielaidų, kuriomis grindžiamas vidutinės trukmės fiskalinis-struktūrinis planas.

Fiskalinė stebėseną pereina nuo struktūrinio balanso prie grynujų išlaidų taisyklės. NFI vertins, ar biudžeto projektas, metinės pažangos ataskaitos ir taisomosios priemonės pagal perviršinio deficito procedūrą atitinka išlaidų planą. Ji taip pat privalo atlikti metinius *ex-post* vertinimus, kad Vyriausybės prognozėse nustatytų „reikšmingas sisteminės klaidas“.

Teisės aktai įtvirtina „atsižvelgimo arba paaiškinimo“ principą: jei Vyriausybė ar savivaldybės nesutinka su NFI išvadomis, jos privalo viešai pagrįsti savo poziciją laikydamosi griežtų terminų.

Šios reformos žymi svarbų etapą įgyvendinant naują ES ekonominę valdyseną. Tolesnės priemonės galėtų sustiprinti NFI nepriklausomumą ir veiksmingumą (žr. 4 lentelė).

## 2 lentelė. Ankstesnės ir atnaujintos ES ekonominės valdysenos sistemos nuostatų dėl NFI palyginimas

	<b>Ankstesnė ES ekonominės valdysenos sistema</b>	<b>Atnaujinta ES ekonominės valdysenos sistema</b>
Taikymas	Euro zonos valstybės narės	Visos ES valstybės narės
NFI apibrėžtis	Nėra aiškaus apibrėžimo: struktūriškai nepriklausomos arba funkcinio požiūriu autonomiškos institucijos, kurių veikla grindžiama nacionalinės teisės nuostatomis.	Aiškus apibrėžimas: struktūriškai nepriklausomos arba funkcinio požiūriu nepriklausomos institucijos, įsteigtos pagal nacionalinės teisės nuostatas.
NFI reikalavimai	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teisinis pagrindas: nacionaliniai teisės aktai, reglamentai arba privalomos administracinės nuostatos.</li> <li>• Sudėtis: nariai skiriami atsižvelgiant į jų patirtį ir kompetenciją.</li> <li>• Draudimas vadovautis biudžeto valdymo institucijų ar bet kurios kitos viešosios ar privačios įstaigos nurodymais.</li> <li>• Gebėjimas laiku informuoti visuomenę.</li> <li>• Pakankami ištekliai savo mandatui vykdyti.</li> <li>• Tinkama prieiga prie informacijos, reikalingos jų mandatui vykdyti.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teisinis pagrindas: nacionaliniai teisės aktai, reglamentai ar privalomos administracinės nuostatos.</li> <li>• Sudėtis: nariai teikiami ir skiriami remiantis jų patirtimi ir kompetencija konkrečiose srityse bei taikant skaidrias procedūras.</li> <li>• Draudimas vadovautis biudžeto valdymo institucijų ar bet kurios kitos viešosios ar privačios įstaigos nurodymais.</li> <li>• Gebėjimas laiku viešai informuoti apie atliktus vertinimus ir išvadas.</li> <li>• Pakankami ir stabilūs ištekliai, kad galėtų veiksmingai vykdyti savo užduotis.</li> <li>• Pakankama ir laiku teikiama prieiga prie informacijos, reikalingos jų užduotims atlikti.</li> <li>• Reguliarūs nepriklausomo vertintojo atliekami išoriniai vertinimai.</li> </ul>
NFI privalomos funkcijos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Makroekonominių prognozių, kuriomis grindžiami nacionaliniai vidutinės trukmės struktūriniai fiskaliniai planai ir biudžeto projektai, tvirtinimas arba rengimas.</li> <li>• Fiskalinės drausmės taisyklių laikymosi stebėseną: nacionalinės fiskalinės drausmės taisyklės ir taisyklės, įtraukiančios į nacionalinį biudžeto procesą VLT.</li> <li>• Vertinimas dėl korekcinio mechanizmo, taikomo nukrypimui nuo VLT, biudžeto koregavimo tempo ir išskirtinių aplinkybių, pateisinančių nukrypimą nuo VLT arba koregavimo trajektorijos, aktyvavimą.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Metinių ir daugiamečių makroekonominių prognozių rengimas, vertinimas arba tvirtinimas.</li> <li>• Konkrečiai šaliai nustatytų skaitinių fiskalinės drausmės taisyklių laikymosi stebėseną.</li> <li>• Nacionalinės biudžeto sistemos nuoseklumo, suderinamumo ir veiksmingumo vertinimas.</li> <li>• Dalyvavimas reguliariuose posėdžiuose ir diskusijose nacionaliniame parlamente, gavus kvietimą.</li> <li>• Nuo 2032 m. – išvados teikimas dėl makroekonominių prognozių ir prielaidų, kuriomis grindžiamas kitas grynųjų išlaidų planas FSP ir patikslintame FSP.</li> </ul>

Pastaba: reglamentas (ES) Nr. 2013/473 lieka galioti pagal peržiūrėtą ES ekonomikos valdysenos sistemą, o jame pateikta NFI apibrėžtis, instituciniai reikalavimai ir papildomos funkcijos toliau taikomi tik euro zonos valstybėms narėms.

### 2.3. Vertinimas, kaip Lietuvos NFI turi keistis, kad atitiktų naujus reikalavimus

BSD buvo įsteigtas Lietuvai įgyvendinus ES ekonominės valdysenos sistemą ir Fiskalinę sutartį<sup>4</sup>. Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas įtvirtino biudžeto politikos kontrolės instituciją, atsakingą už fiskalinių taisyklių laikymosi priežiūrą – šią funkciją priskyrė VK, o ją vykdo BSD. Nuo pat įkūrimo prieš dešimtmetį BSD šias funkcijas vykdo kaip VK padalinys, o ne kaip savarankiška institucija. Naujoji valdysenos sistema suteikia galimybę peržiūrėti BSD nepriklausomumą, institucinę struktūrą ir funkcijas, kad jis atitiktų naujus ES minimalius standartus, taikomus nepriklausomoms fiskalinėms institucijoms, ir priartėtų prie geriausios Europos praktikos.

#### 2.3.1. Nepriklausomumas

Peržiūrėta ES sistema reikalauja, kad NFI būtų nepriklausomos arba funkciškai savarankiškos, o šis statusas būtų aiškiai įtvirtintas įstatymuose. Dabartinė Lietuvos sistema iš dalies atitinka šį reikalavimą, nes VK yra nepriklausoma nuo Vyriausybės ir atskaitinga Seimui. Vis dėlto BSD padėtis VK reiškia, kad jis lieka pavaldus valstybės kontrolieriui. Nors BSD yra apsaugotas nuo tiesioginės biudžeto valdymo institucijų įtakos, jis neturi visiškos autonomijos savo motininėje institucijoje, o jo veiklos prioritetai gali būti paveikti platesnių VK interesų, kurie daugiausiai orientuoti į auditą.

Praktinis BSD nepriklausomumas labai priklauso nuo valstybės kontrolieriaus požiūrio, todėl departamentas yra pažeidžiamas vadovybės pasikeitimų atveju. Vadovavimo stiliai skiriasi, todėl laikui bėgant BSD veiklos autonomija ir matomumas skyrėsi.

Visiškai nepriklausomos institucijos įsteigimas būtų efektyviausias būdas užtikrinti nuoseklų nepriklausomumą ir patikimumą. Teisinis mandatas turėtų suteikti BSD visišką įgaliojimą priimti sprendimus dėl vadovybės, personalo ir biudžeto. Tai padėtų sustiprinti institucines apsaugos priemones perkeltant Direktyvą 2024/1265 į Lietuvos teisę ir užtikrinti visišką atitiktį ES standartams.

### **2.3.2. Institucinė struktūra**

BSD institucinė struktūra turi teisinį pagrindą, tačiau jai trūksta pastovumo, numatyto naujoje ES sistemoje. VK turi įtvirtintą Konstitucijoje teisinį pagrindą ir jai suteikta atsakomybė prižiūrėti valstybės biudžeto vykdymą, o Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas įtvirtina biudžeto politikos kontrolės institucijos funkciją. Tačiau pats BSD nėra tiesiogiai įsteigtas respublikiniuose teisės aktuose – jo mandatas grindžiamas tik VK vidaus teisės aktais, kurias valstybės kontrolierius gali vienašališkai keisti. Toks reguliavimas tiesiogiai nepažeidžia Direktyvos, tačiau jis silpnina pastovumo, skaidrumo ir autonomijos apsaugos priemones.

Dabartinis reguliavimas tik iš dalies atitinka ES standartus dėl NFI vadovybės sudėties ir skyrimo. Valstybės kontrolierius skiriamas pagal aiškias Konstitucijos nuostatas, numatančias patirties kriterijus, o BSD vadovas skiriamas vidine VK tvarka, taikant tik bendrus VK žmogiškųjų išteklių valdymo kriterijus. Teisės aktai nenustato reikalavimo turėti specialių žinių viešųjų finansų ar makroekonomikos srityse, taip pat nėra numatytas skaidrus, nuopelnais pagrįstas atrankos procesas. Dėl to esama sistema iš esmės užtikrina tik minimalius kvalifikacinius reikalavimus, bet nėra visiškai suderinta su Direktyvos nuostatomis dėl profesinės kompetencijos ir skaidraus skyrimo.

Priemonių dėl teisinės apsaugos nuo politinių nurodymų yra, tačiau jų veiksmingumą riboja struktūrinė priklausomybė nuo VK vadovybės. Tiek Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstituciniame įstatyme, tiek VK įstatyme apibrėžta, kad biudžeto politikos kontrolės institucija neturi vadovautis kitos institucijos nurodymais, tačiau praktikoje BSD tebėra pavaldus valstybės kontrolieriui ir jo pavaduotojui. Ši įtvirtinta struktūra iškreipia Direktyvoje numatytą atskyrimą ir gali riboti visapusišką apsaugos priemonių veikimą.

BSD nuolat susiduria su iššūkiais, susijusiais su išteklių ir komunikacija, o tai silpnina jo gebėjimą atitikti Direktyvos standartus. BSD dabar dirba septyni darbuotojai<sup>5</sup>, tačiau tai, kad atlyginimai yra mažesni nei panašiose institucijose, reiškia, kad BSD gali būti sunku pritraukti ir išlaikyti kvalifikuotus ekspertus. Jo biudžetas tebėra susietas su VK, o tai sukelia nestabilumą. Tuo pačiu metu jo matomumas žiniasklaidoje ir visuomenės informavimas lieka riboti dėl priklausomumo nuo VK komunikacijos kanalų, o tai trukdo būti matomam kaip nepriklausomai fiskalinei institucijai. Šie iššūkiai dar labiau pabrėžia būtinybę įsteigti BSD kaip visiškai nepriklausomą fiskalinę instituciją, turinčią autonomiją personalo ir komunikacijos srityse.

Kita vertus, prieigos prie informacijos ir išorinio vertinimo reikalavimai iš esmės yra įvykdyti. Konstitucinis įstatymas garantuoja BSD laiku gauti prieigą prie makroekonominių duomenų ir informacijos iš valdžios institucijų, tai papildomai sustiprinama bendradarbiavimo susitarimais su Lietuvos banku, Valstybės duomenų agentūra ir Finansų ministerija. Įstatymas taip pat numato reguliarius išorinius vertinimus, kurie atliekami kas penkerius metus: 2019 m. buvo atlikta EBPO peržiūra, o ši užsakyta 2025 metais. Šios nuostatos iš esmės užtikrina atitiktį šiose srityse.

### 2.3.3. Funkcijos

Lietuvos teisinė sistema BSD jau priskiria pagrindines NFI funkcijas, tačiau pagal naująją ES sistemą išlieka trūkumų. Pagal VK įstatymą biudžeto politikos kontrolės institucija privalo tvirtinti Vyriausybės makroekonominės prognozes. Taip pat BSD per metus pateikia dvi išvadas dėl Stabilumo programos ir valstybės biudžeto. 2025 m. BSD jau įvertino vidutinės trukmės fiskalinį struktūrinį planą (FSP), kuris pagal naują ES ekonominės valdymo sistemą pakeitė Stabilumo programą. BSD taip pat vertins metinę pažangos ataskaitą, kurią ES valstybės narės privalo teikti kasmet. Esant išskirtinėms aplinkybėms, pavyzdžiui, COVID-19 ar Rusijos agresijos prieš Ukrainą atvejais, BSD rengė dažnesnius vertinimus ir analizavo išlygų taikymo pagrįstumą. BSD taip pat stebi fiskalinės drausmės taisyklių laikymąsi, rengia išvadas dėl struktūrinio postūmio užduočių ir koregavimo priemonių poreikio. 3 lentelėje pateikta Lietuvos fiskalinės drausmės taisyklių apžvalga ir konkreti BSD stebėsenos funkcija pagal dabartinę teisinę sistemą.

Kai kurios privalomos funkcijos pagal Direktyvą 2024/1265 dar nėra įtvirtintos Lietuvos teisinėje sistemoje. BSD nėra teisiškai įpareigotas vertinti nacionalinės biudžeto sistemos nuoseklumą ir veiksmingumą, taip pat teisės aktai nenumato reguliarių BSD vadovo atstovaujamo posėdžių Seime. Kaip minėta ankstesniame skyriuje, BSD vadovas dažnai pristato parengtas išvadas Seimo komitetuose, tačiau jo dalyvavimas vis dar siejamas su VK vadovybe, o tai apriboja tiek matomumą, tiek tiesioginę atskaitomybę.

Lietuvos sistemoje taip pat nenumatytos kelios naujos arba neprivalomos NFI funkcijos, nors BSD turi technines galimybes jas atlikti. Įstatymas nenumato BSD atsakomybės vertinti makroekonominės prielaidas, kuriomis grindžiamas naujasis FSP, tačiau BSD nuomonę dėl pirmojo FSP pateikė 2025 m. birželio mėnesį. BSD taip pat yra gerai pasirengusi analizuoti nuokrypius metinėse pažangos ataskaitose arba vertinti deficito koregavimo priemones, nors šios funkcijos dar nėra įtvirtintos teisės aktais. ES direktyva 2024/1263 numato, kad FSP vertinimas taps privalomas nuo 2032 m., tačiau ankstesnis vertinimo įgyvendinimas sustiprintų fiskalinį patikimumą.

Kitos funkcijos tebėra tik iš dalies suderintos su Direktyvos reikalavimais. Analogiškai, „atsižvelgimo arba paaiškinimo“ principas taikomas tik nesilaikant struktūrinio postūmio užduoties, reikalaujant paaiškinimų Seimui, bet ne visuomenei. Direktyvos reikalavimas dėl bendro, viešo „atsižvelgimo arba paaiškinimo“ įpareigojimo dėl visų NFI vertinimų dar nėra įgyvendintas. Galiausiai, nors nepriklausomas *ex-post* prognozių vertinimas Direktyvoje nėra apibrėžtas kaip privaloma NFI užduotis, Lietuva dar nėra nustačiusi aiškaus BSD vaidmens nepriklausomame *ex-post* prognozių vertinime, nors BSD jau tikrina savo ir kitų institucijų prognozių tikslumą.

### 3 lentelė. Lietuvos fiskalinės drausmės taisyklių apžvalga ir BSD stebėsenos vaidmuo

Fiskalinės drausmės taisyklė	Pagrindinis turinys	BSD stebėsenos vaidmuo
1. Perteklinio valdžios sektoriaus taisyklė (struktūrinis balansas / VLT)	Reikalaujama, kad valdžios sektorius laikytųsi vienos iš sąlygų: <ul style="list-style-type: none"> <li>Perteklinis pagal struktūrinį balansą.</li> <li>Struktūrinis balansas yra mažesnis už VLT absoliučiąją vertę ir mažėja.</li> <li>Struktūrinis balansas yra mažesnis už VLT absoliučiąją vertę, jei produkcijos atotrūkis yra neigiamas.</li> <li>Laikomasi nustatytos struktūrinio postūmio užduoties.</li> <li>Vidutinio laikotarpio tikslas paprastai yra struktūrinis deficitas, <math>\leq 0,5</math> proc. BVP (arba <math>\leq 1</math> proc., jei skola yra mažesnė nei 60 proc. BVP ir rizika dėl ilgalaikio tvarumo yra maža).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Išvada apie praėjusių metų struktūrinio postūmio užduoties įgyvendinimą.</li> <li>Išvada dėl priežasčių, dėl kurių nebuvo pasiekta praėjusių metų struktūrinio postūmio užduotis, ir dėl koregavimo priemonių tinkamumo.</li> <li>Išvada dėl struktūrinio postūmio užduoties ir gairių, kurias Vyriausybė siūlo Seimui.</li> <li>Išvada dėl struktūrinio postūmio užduoties, nustatytos Biudžeto įstatymo projekte, ir papildomų priemonių poreikio.</li> </ul>
2. Išlaidų augimo ribojimo taisyklė	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jei 5 metų vidutinis valdžios sektoriaus balansas yra neigiamas, didelių asignavimų (<math>&gt;3</math> proc. BVP) biudžetų išlaidų augimas negali viršyti pusės potencialaus BVP augimo (su tam tikromis išimtimis).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Išvada dėl Biudžeto įstatymo projekte nustatytos struktūrinio postūmio užduoties ir papildomų priemonių poreikio.</li> </ul>
3. Valdžios sektoriui priskiriamų biudžetų taisyklės	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dideli biudžetai (<math>&gt;0,3</math> proc. BVP, išskyrus valstybės biudžetą ir Valstybinį socialinio draudimo fondą (VSDF)): struktūriškai subalansuoti arba pertekliniai.</li> <li>VSDF: jo struktūrinis deficitas gali didėti tik tais metais, kai produkcijos atotrūkis yra neigiamas.</li> <li>Maži biudžetai (asignavimai <math>\leq 0,3</math> proc. BVP): subalansuoti, tačiau kai produkcijos atotrūkis yra neigiamas, asignavimai gali viršyti pajamas iki 1,5 proc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Išvada dėl struktūrinio postūmio užduoties, nustatytos Biudžeto įstatymo projekte, ir papildomų priemonių poreikio.</li> </ul>
4. Savivaldybių lankstumas ir skolos / garantijų limitai	Konkrečios taisyklės savivaldybėms, kad jos laikytųsi „valdžios sektoriui priskiriamų biudžetų taisyklių“: <ul style="list-style-type: none"> <li>ES bendrojo finansavimo asignavimų atskaitymas iš išlaidų.</li> <li>Einamųjų metų pajamų padidinimas nepanaudotomis praėjusių metų pajamų dalimis.</li> <li>Skolos limitas: savivaldybės skola <math>\leq 60</math> proc. (75 proc. Vilniaus atveju) savivaldybės gyventojų pajamų mokesčio prognozės tiems metams + praėjusių metų savivaldybės pajamos.</li> <li>Garantijų limitas: <math>\leq 10</math> proc. savivaldybės gyventojų pajamų mokesčio prognozės tiems metams + praėjusių metų savivaldybės pajamos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Išvada dėl Biudžeto įstatymo projekte nustatytos struktūrinio postūmio užduoties ir papildomų priemonių poreikio.</li> <li>Išvada dėl savivaldybių atitikties fiskalinėmis taisyklėmis (iki birželio 30 d.).</li> </ul>
5. Išskirtinės aplinkybės / išlyga	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lankstumas, kai įvyksta įstatyme apibrėžtas „nepaprastas įvykis“ arba didelis ekonomikos nuosmukis.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Išvada dėl to, ar padėtis atitinka teisinį nepaprastojo įvykio apibrėžimą.</li> </ul>

#### 2.3.4. Apibendrinantis vertinimas

Apibendrinant, reikia tikslingų reformų, kad Lietuva visiškai atitiktų 2024 m. ES sistemą dėl NFI ir sustiprintų BSD, kaip nacionalinės NFI, patikimumą. Lietuva turi tvirtą teisinį pagrindą, įtvirtintą Konstituciniame įstatyme ir VK įstatyme, tačiau dabartinis BSD integravimas į VK išlieka su reikšmingais neatitikimais, kuriuos reikalauja išspręsti 2024 m. reforma. Keletas pagrindinių apsaugos priemonių jau yra įdiegtos (nepriklausomumas pagal įstatymą, prieiga prie informacijos, išorinė peržiūra), BSD atlieka pagrindines funkcijas, įskaitant makroekonominių prognozių vertinimą ir fiskalinės drausmės taisyklių laikymosi stebėseną.




Siekiant visiško suderinamumo su 2024 m. ES sistema, BSD turi būti įsteigtas kaip savarankiška institucija, nepriklausoma nuo VK. Įsteigimo teisės aktuose turėtų būti numatytas skaidrus ir nuopelnais pagrįstas vadovybės skyrimo procesas, pakankami išteklių mandatui vykdyti ir atskiras komunikacijos profilis. Apibendrinant, Lietuvai būtų naudinga:

1. **Įsteigti BSD kaip nepriklausomą instituciją įstatymu**, suteikiant jam juridinio asmens statusą, aiškų mandatą ir biudžetą.
2. **Skaidrios, nuopelnais pagrįstos BSD vadovybės skyrimo procedūros**, nustatančios aiškius teisės aktuose įtvirtintus reikalavimus viešųjų finansų ir makroekonomikos kompetencijai bei užtikrinančios tvirtas kadencijos apsaugas.
3. **Įtvirtinti visų privalomų ir aktualių neprivalomų NFI funkcijų atlikimą pagal Direktyvą**, įskaitant nacionalinės biudžeto sistemos vertinimą, prognozių *ex-post* vertinimą ir naują „atsižvelgimo arba paaiškinimo“ principą BSD teisės aktuose.
4. **Pakankami išteklių išplėtam mandatui**, įskaitant galimybę BSD teikti prašymą dėl savo biudžeto, siekiant atitikti kitų nepriklausomų institucijų praktiką.
5. **Sustiprinti BSD komunikacijos priemonių mechanizmą**, įskaitant savo interneto svetainę, logotipą, tiesioginį bendradarbiavimą su Seimu ar žiniasklaida.

Šių neatitikimų pašalinimas bus esminis siekiant sustiprinti BSD patikimumą ir efektyvumą pagal reformuotą ES ekonominės valdysenos sistemą ir užtikrinti visišką Lietuvos atitiktį ES reikalavimams. 4 lentelėje apibendrinama dabartinė BSD institucinė struktūra ir funkcijos, palyginti su Direktyvos reikalavimais, nurodytos sritys, kuriose reikalavimai yra visiškai įvykdyti (tamsiai žalia spalva), iš dalies įvykdyti (šviesiai žalia, geltona ir oranžinė spalvos) ir neįvykdyti (raudona spalva).

## 4 lentelė. BSD teisinės sistemos pritaikymas 2024 m. Direktyvos reikalavimams ir funkcijoms

2024 m. Direktyvos reikalavimai	Dabartinės BSD teisinės sistemos vertinimas	Rekomendacija
Nepriklausomumas / funkcinis savarankiškumas nuo nacionalinių biudžeto institucijų		<ul style="list-style-type: none"> <li>Perkeliant 2024 m. Direktyvą, teisiškai apibrėžti BSD kaip atskirą instituciją nuo VK, turinčią savo biudžetą, o prireikus leisti jai naudotis bendromis paslaugomis su kita organizacija.</li> </ul>
Teisinis pagrindas		<ul style="list-style-type: none"> <li>Perkeliant 2024 m. Direktyvą, BSD institucinę struktūrą ir funkcijas reglamentuoti konstituciniu įstatymu.</li> </ul>
NFI narių sudėtis ir skyrimas		<p>Perkeliant 2024 m. Direktyvą, teisiškai apibrėžti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Reikalavimus, kuriuos turi atitikti BSD vadovas dėl profesinės patirties ir kompetencijos viešųjų finansų, makroekonomikos ar biudžeto valdymo srityse.</li> <li>BSD vadovo skyrimo procesą: Vyriausybės teikimą ir Seimo paskyrimą kvalifikuota balsų dauguma, atsižvelgiant į nuopelnus.</li> </ul>
NFI draudimas priimti nurodymus iš biudžeto institucijų ar kitų subjektų		<p>Perkeliant 2024 m. direktyvą, teisiškai:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Apibrėžti BSD kaip atskirą nuo VK instituciją.</li> <li>Aiškiai uždrausti nepriklausomam BSD vykdyti biudžeto valdymo institucijų ar kitų subjektų nurodymus.</li> </ul>
Komunikacijos gebėjimai		<p>Perkeliant 2024 m. direktyvą, teisiškai:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Apibrėžti BSD kaip atskirą instituciją nuo VK, leidžiant jai naudotis bendromis paslaugomis.</li> <li>Paskirti BSD specialų personalą ir išteklius, skirtus komunikacijos užduotims atlikti.</li> <li>Reikalauti, kad BSD laiku skelbtų atliekamų vertinimus savo vardu.</li> </ul>
Pakankami ir stabilūs ištekliai, užduotims vykdyti		<p>Perkeliant 2024 m. direktyvą, teisiškai:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Įtvirtinti būtinybę užtikrinti pakankamus ir stabilius išteklius BSD.</li> <li>Pagerinti BSD išteklių paskirstymą, kad BSD atlyginimai būtų konkurencingi, pvz., lyginant su Lietuvos banko darbuotojų atlyginimais.</li> <li>Užtikrinti, kad BSD personalo pajėgumai atitiktų naujų privalomų funkcijų vykdymo poreikius.</li> <li>Leisti BSD teikti savo prašymą dėl biudžeto, kad jis atitiktų kitų nepriklausomų institucijų praktiką.</li> </ul>
Tinkama ir laiku pasiekama prieiga prie informacijos		<p>Perkeliant 2024 m. Direktyvą, teisiškai:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Apibrėžti pareigą sudaryti bendradarbiavimo susitarimus tarp atitinkamų institucijų ir BSD, siekiant reguliuoti prieigą prie informacijos.</li> <li>Išsaugoti BSD teisę gauti informaciją, reikalingą jos pareigoms atlikti.</li> </ul>
Reguliarūs nepriklausomų vertintojų išorės vertinimai		Perkeliant 2024 m. Direktyvą, užtikrinti, kad būtų išlaikyta teisinė prievolė kas penkerius metus atlikti nepriklausomą išorinį vertinimą, aiškiai taikant jį BSD.
Metinių ir daugiamečių makroekonominių prognozių rengimas, vertinimas ar tvirtinimas		Perkeliant 2024 m. Direktyvą, išlaikyti BSD funkciją tvirtinti Finansų ministerijos makroekonominės prognozes.
Šalių fiskalinės drausmės taisyklių laikymosi stebėseną		Perkeliant 2024 m. Direktyvą, išlaikyti BSD funkciją stebėti fiskalinės drausmės taisyklių laikymąsi.
Nacionalinės biudžeto sistemos nuoseklumo, suderinamumo ir efektyvumo vertinimas		Perkeliant 2024 m. Direktyvą, teisiškai priskirti BSD nacionalinės biudžeto sistemos vertinimo užduotį, aiškiai apibrėžiant procedūras ir institucijas, sudarančias biudžeto sistemą.
Dalyvavimas reguliariuose posėdžiuose ir diskusijose Seime pagal kvietimą		<p>Perkeliant 2024 m. Direktyvą į nacionalinę teisę, teisiškai:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Apibrėžti BSD kaip atskirą nuo VK instituciją, leidžiant jai naudotis bendromis paslaugomis.</li> <li>Suteikti BSD teisę dalyvauti Seimo posėdžiuose ir pateikti savo išvadas, ypač kai svarstomi su BSD veikla susiję klausimai.</li> </ul>

Atsižvelgimo arba paaiškinimo principas		Perkeliant 2024 m. Direktyvą į nacionalinę teisę, teisiškai apibrėžti Vyriausybės pareigą atsižvelgti į BSD vertinimus, kylančius iš jos privalomų funkcijų vykdymo, arba per du mėnesius pateikti viešą paaiškinimą, jei šios pareigos nesilaikoma.
Išvada dėl makroekonominių prognozių, kuriomis grindžiamas FSP pateiktas grynujų išlaidų planas (privaloma 2032 m.)		Konstituciniu įstatymu BSD pavesti užduotį vertinti makroekonominės prognozes, kuriomis grindžiamas FSP nuo teisinės reformos įsigaliojimo (nelaukiant 2032 m.).
Išvados dėl metinėje pažangos ataskaitoje pateikto grynujų išlaidų plano atitikties		Konstituciniu įstatymu BSD pavesti užduotį vertinti metinėje pažangos ataskaitoje pateiktą grynujų išlaidų trajektorijos atitiktį.
Ataskaita apie priemones koreguoti pertekliniam deficitui		Konstituciniu įstatymu BSD pavesti užduotį, Vyriausybės kvietimu pagal PDP, parengti ataskaitą, kurioje būtų įvertintos priemonės, kurių imtasi siekiant koreguoti perviršinį deficitą.
Makroekonominių prognozių <i>ex-post</i> vertinimas (neprivaloma)		Teisiškai pavesti BSD užduotį nepriklausomai atlikti <i>ex-post</i> makroekonominių prognozių vertinimus.

# 3 Žvilgsnis į ateitį – kiti svarbūs klausimai

## 3.1. Besikeičiantis fiskalinis kontekstas Lietuvoje

Lietuvos fiskalinė aplinka žengia į sudėtingą padidėjusios įtampos laikotarpį. Istorškai šalis išlaikė santykinai nedidelę valstybės skolą, palyginti su kitomis EBPO narėmis, remdamasi apdairiu fiskaliniu valdymu ir konservatyviais biudžeto valdymo principais. Tačiau Lietuva, kaip maža ir atvira ekonomika, išlieka itin jautri išorės šokams, tokiems kaip kintančios pasaulinės žaliavų kainos ar eksporto paklausos pokyčiai. Rusijos karas prieš Ukrainą sustiprino šalies pažeidžiamumą, padidindamas neapibrėžtumą ir skatindamas infliacinį spaudimą pastaraisiais metais (EBPO, 2025<sup>[6]</sup>).

Trumpuoju ir vidutiniu laikotarpiu gynybos ir saugumo išlaidos tampa pagrindiniu nauju fiskaliniu iššūkiu. Politinėje erdvėje sutariama, kad gynybos išlaidos būtų didinamos iki maždaug 5 proc. BVP, atsižvelgiant į regiono geopolitines realijas. Šiam augimui finansuoti reikės tiek fiskalinės korekcijos, tiek pajamų didinimo priemonių. Seimas jau patvirtino 2025 m. mokesčių reformos paketą, kuris didina pelno mokesčio tarifus, didina gyventojų pajamų mokesčio progresyvumą ir turto apmokestinimą, panaikina ir sumažina pasirinktas PVM lengvatas bei įveda naują saugumo įnašą ir akcizus saldiems gėrimams, siekiant padėti padengti šias išlaidas. Vis dėlto tikėtinas ir papildomas skolinimasis, kaip rodo Lietuvos prašymas aktyvuoti išlygą pagal atnaujintą ES ekonominės valdysenos sistemą. Ši išlyga leidžia 2025–2028 m. turėti iki 1,5 proc. BVP didesnius deficitus, nei lemtų grynųjų išlaidų augimo taisyklė. Šis lankstumas suteikiamas atsižvelgiant į gynybos išlaidų padidėjimą, palyginti su 2021 m. lygiu.

Demografiniai pokyčiai – dar vienas svarbus kylančio fiskalinio spaudimo veiksnys. Lietuva susiduria su vienu sparčiausių projektuojamų darbingo amžiaus gyventojų skaičiaus mažėjimu tarp EBPO šalių, o senėjimo rodiklis iki 2050 m. turėtų viršyti 50 procentų. Prognozuojama, kad išlaidos senatvės pensijoms ir sveikatos priežiūrai ženkliai padidės, be to, daugiau nei trečdalis dabartinių pensininkų jau dabar gyvena žemiau skurdo ribos ir spaudimas nedelsiant didinti socialines išlaidas didėja (EBPO, 2025<sup>[6]</sup>). Šie iššūkiai apsunkins fiskalinius kompromisus tarp dabartinės ir ateities kartų.

Reaguojant į kylančius iššūkius, reikės reformų, susijusių tiek su pajamomis, tiek su išlaidomis. Lietuvos mokesčių ir BVP santykis tebėra mažesnis už EBPO vidurkį, todėl norint didinti pajamas tikėtina, bus reikalinga išplėsti nekilnojamojo turto mokesčio bazę, stiprinti PVM prievolių vykdymą ar didinti gyventojų pajamų apmokestinimo progresyvumą. Kalbant apie išlaidų koregavimus, demografiniai pokyčiai ir gynybos poreikiai reikalauja sistemingai vykdyti išlaidų peržiūras, siekiant nustatyti galimybes didesnam efektyvumui ir prioretizuoti aukštos vertės viešąsias paslaugas. Šešėlinė ekonomika, kuri sudaro daugiau nei 20 proc. BVP, dar labiau riboja fiskalinę erdvę ir pabrėžia būtinybę didinti mokesstinę drausmę ir skaidrumą (EBPO, 2025<sup>[6]</sup>).

Šie iššūkiai pabrėžia, kaip svarbu BSD tapti stipria NFI, kuri gali padėti visuomenei geriau suprasti viešuosius finansus. Konkrečiai, institucija turėtų būti pajėgi:

- Teikti patikimas fiskalinio tvarumo ir politikos pasirinkimų kompromisų analizes.
- Palaikyti informuotą viešą diskusiją apie reformų, įskaitant mokesčių ir pensijų, būtinybę.
- Didinti atskaitingumą ir skaidrumą, Lietuvai įgyvendinant atnaujintą ES ekonominės valdysenos sistemą.

Remiantis suinteresuotųjų šalių nuomonėmis ir tarptautine patirtimi, šioje ataskaitoje pateikiami trys papildomi pastebėjimai, susiję su BSD stiprinimu kaip veiksmingos NFI, didinančios visuomenės supratimą ir palaikančios informuotą diskusiją apie fiskalines reformas ateinančiais metais:

1. Suinteresuotosios šalys norėtų, kad BSD atliktų daugiau aktualių analizių;
2. Suinteresuotosios šalys norėtų, kad BSD atliktų svarbesnį vaidmenį visuomenėje;
3. Abu šie pokyčiai reikalauja sustiprinti BSD nepriklausomumą.

Kiekvienas šių pastebėjimų yra aptariamasis detalčiau žemiau.

### 3.2. Suinteresuotosios šalys norėtų, kad BSD atliktų daugiau aktualių analizių

BSD svarbą ir matomumą būtų galima sustiprinti atliekant daugiau aktualių analizių, kurios atlieptų svarbiausias fiskalinės ir biudžetinės politikos diskusijas. Šiuo metu BSD kasmet skelbia 7–8 ataskaitas (žr. B priedą, kuriame pateiktas visas pastarųjų penkerių metų leidinių sąrašas). Daugelis jų yra reguliarūs leidiniai, o dažniausia – „Išvada dėl ekonominės raidos scenarijaus tvirtinimo“, kuri skelbiama kelis kartus per metus, siekiant pateikti Vyriausybės ekonominės perspektyvos vertinimą. Kitos reguliarios išvados ir ataskaitos apima Lietuvos stabilumo programos vertinimus, išvadas dėl fiskalinės drausmės taisyklių laikymosi savivaldybių biudžetams ir struktūrinio postūmio užduočių vertinimus. Rečiau BSD skelbia ilgalaikes analizes, pavyzdžiui, viešųjų finansų tvarumo vertinimus ir vidutinės trukmės fiskalines ar skolos prognozes, kurios padeda vykdyti strateginį planavimą ir fiskalinę priežiūrą. Suinteresuotosios šalys išreiškė poreikį papildyti šiuos reguliarius leidinius laiku pateikiamomis biudžeto analizėmis aktualiais politikos klausimais, tokiais kaip mokesčių reformos siūlymai, su gynyba susiję pokyčiai ir alternatyvūs biudžeto scenarijai. Dažnesnis BSD bendradarbiavimas su Seimu metų eigoje leistų atlikti išsamesnes fiskalinių procesų analizes ir padėtų aiškiau įvertinti įvairių reformų kryptį tvarumą.

Aktualios ir vidutinio laikotarpio analizės taip pat prisidėtų prie platesnių diskusijų tarp išorės suinteresuotųjų šalių ir visuomenės. Suinteresuotosios šalys siūlė, kad BSD galėtų, pavyzdžiui, analizuoti svarstomų mokesčių reformų fiskalinį ir paskirstomąjį poveikį, vertinti vidutinio laikotarpio alternatyvių išlaidų priemonių poveikį, rengti scenarijais pagrįstus vertinimus, kurie parodytų skirtingų ekonominių ar politinių pasirinkimų pasekmes. BSD taip pat galėtų pateikti Lietuvos fiskalinės sistemos struktūrinių problemų, pavyzdžiui, valdžios sektoriaus ir valstybinio socialinio draudimo biudžetų sąveikos arba pensijų sistemos ilgalaikio tvarumo, analizes. 2025 m. mokesčių reformos paketas buvo pateiktas kaip pavyzdys, kai išsamesnė ir platesnė BSD analizė būtų paskatinusi aktyvesnes viešas diskusijas.

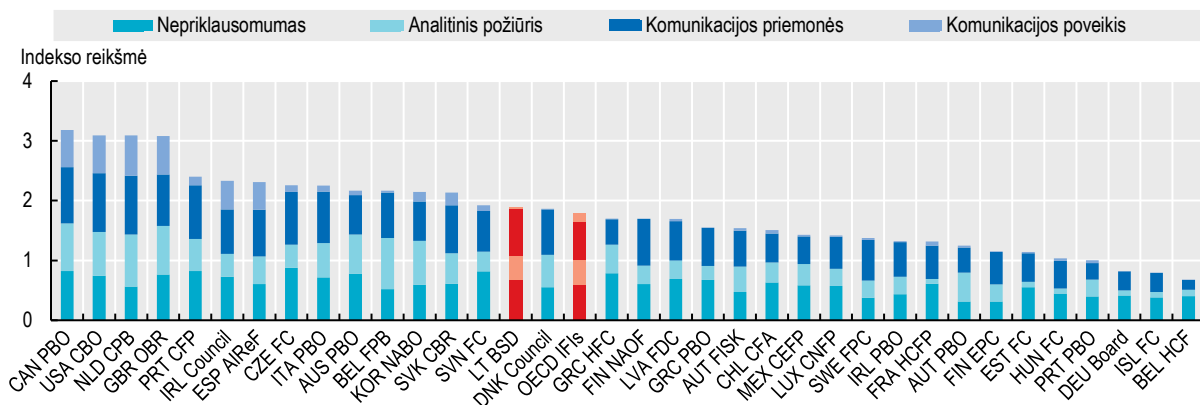
Naujoji ES sistema suteikia BSD papildomų galimybių išplėsti ir pagilinti analitinę veiklą. Būsima atsakomybė vertinti nacionalinę biudžeto sistemą suteikia galimybę atkreipti dėmesį į struktūrinius fiskalinės valdysenos trūkumus ar spragas. Taip pat „atsižvelgimo arba paaiškinimo“ principas galėtų būti naudojamas siekiant atkreipti dėmesį į formalias arba nepakankamas Vyriausybės reakcijas ir didinant viešąją fiskalinių sprendimų kontrolę. Praktikoje BSD galėtų susieti šias naujas funkcijas su aktualiais klausimais, pavyzdžiui, vertindamas, ar siūlomos pajamų priemonės sudaro tvarų pagrindą didinti gynybos išlaidas arba ar pensijų reformos tinkamai suderina trumpalaikį pakankamą poreikių patenkinimą su ilgalaikiu tvarumu.

Išplėtus savo veiklos sritį, BSD neturėtų nukrypti į politinius komentarus, kurie galėtų kelti abejonių dėl jo nešališkumo. Tai reikštų susitelkimą į fiskalinės politikos ilgalaikio tvarumo vertinimą, o tai ir yra deramas nepriklausomos fiskalinės institucijos vaidmuo. Pavyzdžiui, BSD galėtų vertinti, ar Lietuvos skola išlieka tvari, ar siūlomas išlaidų didinimas atitinka fiskalines taisykles, ar struktūrinės reformos yra tinkamos ilgalaikiam tvarumui užtikrinti. Tokios analizės papildytų Finansų ministerijos rengiamas „nesikeičiančios politikos“ prognozes ir pateiktų išsamesnį fiskalinių pasirinkimų ir pasekmių vaizdą.

### 3.3. Suinteresuotosios šalys norėtų, kad BSD atliktų svarbesnį vaidmenį visuomenėje

Vien laiku pateikiamos analizės nepakanka – būtina užtikrinti, kad ši analizė didintų visuomenės supratimą apie svarbiausius fiskalinius iššūkius, formuotų politinę ir viešą diskusiją. Norint pasiekti didesnį poveikį, BSD turi toliau stiprinti savo, kaip fiskalinių interesų gynėjo, vaidmenį – komunikuoti savo išvadas prieinamai, matomai ir įtaigiai. Nepriklausomos fiskalinės institucijos, derinančios analitinį tikslumą ir stiprią viešąją komunikaciją, yra veiksmingiausios formuojant fiskalinės politikos diskusijas (žr. 6 pav.).

#### 6 pav. EPBO fiskalinių interesų gynimo indeksas



Pastaba: duomenys apima 35 nacionalines NFI, veikiančias 29 EBPO šalyse.

Šaltinis – EBPO nepriklausomų fiskalinių institucijų duomenų bazė (2021 m.) ir EBPO komunikacijos poveikio skaičiavimai (2021–2023 m.).

EBPO fiskalinių interesų gynimo indeksas rodo, kad BSD atsilieka nuo kitų šalių institucijų „komunikacijos poveikio“ srityje (0,03), nepaisant pakankamai tvirto „komunikacijos priemonių“ įvertinimo (0,78). Tai rodo, kad nors VK turi tam tikrų komunikacijos priemonių ir procesų, BSD veiklos rezultatai kol kas nepasiekia auditorijos ar nedaro jai reikšmingo poveikio. Kitaip tariant, jo balsas vis dar per silpnas platesnėje fiskalinėje diskusijoje.

Suinteresuotosios šalys patvirtino šią situaciją, kad nors BSD ataskaitos pasižymi aukšta analitine kokybe, jų matomumas išlieka ribotas – žiniasklaidoje jos aptariamoms retai, o viešas institucijos atpažįstamumas išlieka menkas, palyginti su kitomis nepriklausomomis fiskalinėmis institucijomis. Stipresnis viešas BSD vaidmuo galėtų padėti geriau suprasti fiskalinių pasirinkimų naudas ir pasekmes ir skatinti labiau pagrįstus sprendimus. Lietuvoje, kur nepriklausomi komentarai fiskalinėmis temomis yra reti, BSD turi unikalią galimybę atlikti šį vaidmenį.

Norint tapti stipresniu fiskalinių interesų gynėju, nepakanka vien tik skelbti ataskaitas. Svarbu kurti komunikacijos kultūrą, integruoti aiškias ir suprantamas žinutes į analitinius produktus, investuoti į komunikacijos kanalus, pasiekiančius skirtingas auditorijas.

BSD įsteigimas kaip visiškai nepriklausomos institucijos ne tik sustiprintų jo gebėjimą veikti kaip patikimam fiskalinio intereso atstovui, bet ir suderintų Lietuvos institucinį modelį su visoje EBPO vykdomų reformų kryptimi. Kitų valstybių nepriklausomos fiskalinės institucijos stiprina savo autonomiją ir investuoja į labiau matomas, aktyvesnes komunikacijos strategijas, siekdamos didesnio jų poveikio. Jei Lietuva nesiims panašių veiksmų, ji gali būti suvokiama kaip išimtis. Pavyzdžiui, Suomija – viena iš nedaugelio šalių, kurioje NFI yra integruota į aukščiausiąją audito instituciją – šiuo metu svarsto įstatymų pakeitimus, kuriais NFI būtų perkeliama į atskirą instituciją – Ekonominės politikos peržiūros tarybą (žr. 4 intarpas).

#### 4 intarpas. Diskusijos dėl Suomijos fiskalinės institucijos perkėlimo iš Nacionalinės audito institucijos į naują nepriklausomą instituciją

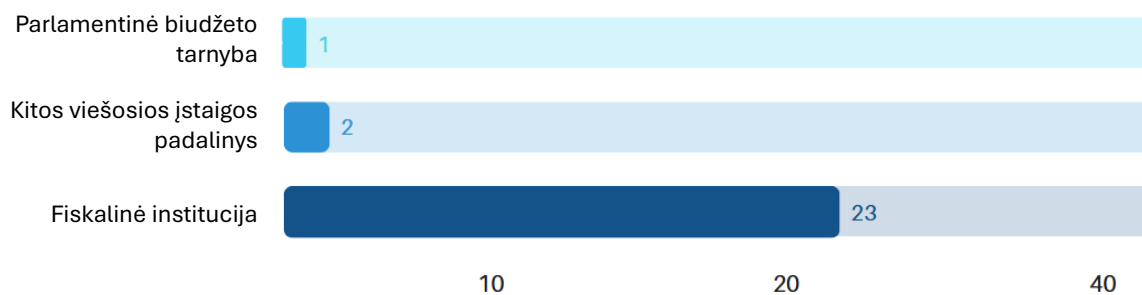
Fiskalinės politikos stebėsenos funkcija (plačiau žinoma kaip Suomijos NFI) buvo įsteigta 2013 m. sausio mėn. Suomijos nacionalinėje audito institucijoje (SNAI) kaip atskira komanda, atsakinga už fiskalinės politikos priežiūrą. Pagal galiojančią teisinę sistemą Fiskalinės politikos įstatymas nustato, kad SNAI yra institucija, atsakinga už nacionalinių fiskalinių taisyklių laikymosi stebėseną, o NFI komanda veikia pagal SNAI darbo tvarkos taisykles. Kaip ir Lietuvoje, šis institucinis suskirstymas sujungia audito ir NFI funkcijas vienoje organizacijoje.

Šiuo metu Suomija rengiasi perkelti atnaujintus naujosios ES ekonominės valdysenos sistemos reikalavimus į nacionalinę teisę. Atsižvelgdama į tai, vyriausybė pasiūlė teisės aktą (naująjį Viešųjų finansų valdymo aktą ir papildomą Ekonomikos politikos peržiūros tarybos aktą), kuriuo NFI būtų perkelta iš SNAI į esamą instituciją, vadinamą Ekonomikos politikos taryba. Taryba yra įsikūrusi Finansų ministerijos administraciniame padalinyje. Pagal pasiūlymą ši taryba turėtų aiškiai įstatymu apibrėžtą priežiūros mandata, atskirtą nuo audito funkcijų, užuot veikusi pagal vidinius SNAI reglamentus.

Įgyvendindama šiuos pakeitimus, Suomijos Vyriausybė siekia pagerinti reguliavimo sistemos aiškumą, išteklių naudojimo efektyvumą ir institucijos funkcijų pobūdį, ypač tais atvejais, kai atliekamas korekcijos mechanizmo aktyvavimo sąlygų vertinimas. Tačiau teisės aktai vis dar svarstomi parlamente, o galutinė NFI institucinės struktūros forma išlieka neaiški.

Kaip visiškai nepriklausoma institucija, BSD galėtų pasinaudoti fiskalinės tarybos vadovavimo modeliu. Tai suteiktų galimybę turėti žinomus, aukštos kvalifikacijos vadovus, viešai pristatančius BSD analizę – taip, kaip daro dauguma ES šalių analogiškų institucijų (žr. 7 pav.).

#### 7 pav. NFI vadovavimo modelis ES valstybėse narėse



Pastaba: Prancūzijos NFI – Aukščiausioji viešųjų finansų taryba – taip pat turi sekretoriata, įsikūrusį aukščiausiojoje audito institucijoje, tačiau joje yra fiskalinės tarybos vadovavimo modelis. Kai kuriose šalyse (pvz., Belgijoje ir Nyderlanduose) NFI funkcijos yra padalytos tarp dviejų institucijų. Viena institucija kiekvienoje šalyje turi tarybos vadovavimo modelį, kita – „kita“ vadovavimo modelį. Ispanija taip pat turi „kita“ vadovavimo modelį.

Šaltinis – (EBPO, 2021<sup>[7]</sup>).

Tarptautinė patirtis (pvz., Airijos, Rumunijos ir Slovakijos fiskalinės tarybos) rodo, kad tokios institucijos gali tapti stipriomis fiskalinio intereso atstovėmis, kai joms atstovauja žinomi, kvalifikuoti ir nepriklausomi nariai (žr. 5 intarpas).

## 5 intarpas. Fiskalinės tarybos vadovavimas ir komunikacijos kultūra pasirinktose ES NFI

### Airija

Airijos fiskalinės patariamiosios tarybos, įsteigtos 2011 m., sudėtyje yra penki nepriklausomi nariai. Tarybos nariai skiriami pagal jų patirtį ir kompetenciją nacionalinių bei tarptautinių makroekonominių ir fiskalinių klausimų srityse. Taryba atlieka ryškų vaidmenį viešose fiskalinėse diskusijose. Tai daugiausia lemia jos pirmininkas ir vyriausiasis ekonomistas / sekretoriato vadovas, kurie yra paskirti atstovai spaudai ir pagrindiniai kontaktiniai asmenys žiniasklaidai.

Taryba pagrindiniu savo veiksmingumo veiksmu laiko stiprią komunikacijos kultūrą. Ji aktyviai bendradarbiauja su žiniasklaida, dažnai dalyvauja televizijos ir radijo laidose, aiškiai ir suprantamai pristato informaciją, pateikdama pavyzdžių, padedančių gyventojams suvokti biudžeto sprendimų pasekmes. Tarybos veikla itin matoma – beveik 30 proc. su biudžetu susijusių interneto svetainių naujienų straipsnių mini jos analizę. Taryba taip pat stiprina savo poveikį, bent tris kartus per metus susitikdama su parlamento komitetais.

### Rumunija

Rumunijos fiskalinė taryba (*Consiliul Fiscal*) sudaryta iš penkių narių. Jie turi būti pakankamai nusipelnę ir turėti techninę kompetenciją (turėti universitetinį išsilavinimą, ilgametę patirtį ekonomikos, biudžeto ar finansų srityje ir ne mažesnę nei dešimties metų nepriekaištingą reputaciją šiose srityse).

Tarybos pirmininkas aktyviai dalyvauja viešojoje erdvėje: pasirodo televizijoje ir radijuje, rašo tinklaraščius ir straipsnius, dalyvauja viešųjų finansų konferencijose. Taryba taip pat drąsiai nagrinėja politiška jautrias temas. Dėl tokio aktyvaus veikimo būdo pagrindinės žiniasklaidos priemonės dažnai apibendrina jos išvadas ir pateikia nuorodas į ataskaitas. Tarybos nariai taip pat kviečiami pristatyti savo darbus parlamento biudžeto komitetui.

### Slovakija

Slovakijos biudžeto atsakomybės tarybai vadovauja Fiskalinės atsakomybės valdyba, kurią sudaro trys nariai. Valdybos nariai privalo turėti atitinkamą kompetenciją ir patirtį, įskaitant magistro laipsnį ir ne mažiau kaip penkerių metų darbo patirtį viešųjų finansų ir makroekonomikos srityje.

Pastaraisiais metais Taryba vis daugiau investuoja į komunikaciją: sukūrė „YouTube“ kanalą, tinklalaidę, paskyras socialiniuose tinkluose („Facebook“, „Instagram“, „X“), rašo tinklaraščius. Visos spaudos konferencijos ir svarbiausi pareiškimai transliuojami tiesiogiai „YouTube“ kanale, o svarbiausi komentarai ir tinklaraščiai pateikiami ir garsinių įrašų formatu. Taryba pradėjo kurti trumpus vaizdo įrašus, kuriuose pateikia duomenų istorijas, ir reguliariai skelbia infografikus. Pirmininkas taip pat rengia neformalius pusryčius su žiniasklaida prieš ataskaitų paskelbimą ir dalyvauja televizijos laidose.

Dėl tokios aktyvios veiklos ypač išaugo Tarybos įtaka žiniasklaidoje. Pirmininkas taip pat atstovauja Tarybai kasmetiniame posėdyje su Finansų ir biudžeto komitetu, be to, visi valdybos nariai palaiko aktyvų neformalų bendradarbiavimą su parlamento nariais.

Siekiant maksimaliai padidinti visiškai nepriklausomos institucijos poveikį, BSD idealiu atveju turėtų parengti savo komunikacijos strategiją, apimančią reguliarias spaudos konferencijas, aktyvesnį dalyvavimą socialinėje žiniasklaidoje ir produktus, pritaikytus plačiajai visuomenei. Toks aktyvus komunikacijos modelis padėtų sustiprinti BSD analizės poveikį ir užtikrintų, kad jos išvados taptų matomu indėliu į viešą fiskalinę diskusiją. Tai leistų BSD artėti prie gerosios panašių Europos institucijų praktikos (žr. 6 intarpas, kuriame pateiktas Ispanijos AIReF pavyzdys).

## 6 intarpas. AIReF proaktyvi komunikacija

Nepriklausoma fiskalinės atsakomybės institucija (AIReF) buvo įsteigta Ispanijoje 2013 m. kaip nacionalinės reformos proceso dalis, siekiant sustiprinti šalies fiskalinę sistemą. AIReF nuo pat įkūrimo pripažino, kad komunikacijos strategija yra esminė priemonė vykdant jos mandatą užtikrinti viešųjų finansų tvarumą.

Nuo pat įkūrimo AIReF komunikacijos strategija buvo orientuota didinti naujai sukurtos institucijos žinomumą. Įsitvirtinus AIReF pozicijai, ši strategija išsiplėtė – jos tikslas tapo įtvirtinti institucijos reikšmę Ispanijos ekonominėse diskusijose ir priartinti ją prie plačiosios visuomenės.

AIReF komunikacijos strategija grindžiama bendru skaidrumo principu, kuris reglamentuoja jos veiklą. Komunikacijos priemonės apima aktyvų bendradarbiavimą su žiniasklaida – tiek nacionaline, tiek regionine, tiek ekonominei tematikai specializuota. Palaikomi tiesioginiai ryšiai su žurnalistais: rengiami interviu su AIReF prezidentu ir techniniai susitikimai. Be to, kiekvieną AIReF ataskaitą lydi spaudos konferencijos ar techniniai pristatymai, kuriuose paaiškinamos pagrindinės išvados.

AIReF prezidentas taip pat aktyviai dalyvauja forumų, konferencijų ir seminarų veikloje – tiek specializuotose, tiek bendro pobūdžio – bei reguliariai pasirodo parlamente. Institucija siekia matomumo ir akademinėje aplinkoje, ypač universitetuose, viešųjų finansų temose, ir organizuoja seminarus su akademikais, viešojo sektoriaus atstovais ir kitomis suinteresuotomis šalimis, siekdama patvirtinti savo analizes ir dalintis rezultatais.

Galiausiai, AIReF palaiko tiesioginį ryšį su visuomene per savo interneto svetainę ir socialinių tinklų paskyras, kurios padeda išplėsti jos pasiekiamumą plačiajai visuomenei, ypač per „X“ ir „LinkedIn“. Be to, neseniai AIReF pristatė iniciatyvą „AIReF Divulga“ – specialią interneto svetainės skiltį, skirtą institucijos darbui, ataskaitoms ir išvadoms pateikti prieinamai, kartu paaiškinant pagrindines ekonomines sąvokas, susijusias su viešųjų finansų tvarumu.

### 3.4. Abu šie pokyčiai reikalauja sustiprinti BSD nepriklausomumą

Stipresnis fiskalinių interesų gynėjo vaidmuo neišvengiamai reiškia didesnę politinį spaudimą NFI, todėl institucinis nepriklausomumas tampa dar svarbesnis.

Fiskalinės institucijos, veikiančios kaip fiskalinio intereso atstovės, turi būti ypač gerai apsaugotos nuo politinio spaudimo, kad išvengtų reputacijos rizikos, kai jų analizės prieštarauja vyriausybės pozicijai. BSD atveju tai reiškia, kad naujų ES reikalavimų perkėlimas į nacionalinę teisę turėtų būti suprantamas kaip galimybė įtvirtinti institucijos nepriklausomumą ir užtikrinti jos mandatą atitinkančius išteklius. Aiškesnės institucinės apsaugos priemonės leistų BSD drąsiau kelti sudėtingus fiskalinius klausimus, žinant, kad jo įgaliojimai ir finansavimas yra užtikrinti nepriklausomai nuo politinių aplinkybių.

Dabartinis BSD integravimas į VK struktūrą suteikia tam tikras apsaugos priemones, bet kartu sukuria ir pažeidžiamumą, nes jo veiklos nepriklausomumas galiausiai priklauso nuo valstybės kontrolieriaus požiūrio. Todėl sustiprinta teisinė bazė, išteklių ir aiškūs vadovybės skyrimo procesai, numatyti naujuose įgaliojimuose reglamentuojančiuose teisės aktuose, padidintų BSD atsparumą ir patikimumą.

Sustiprindama nepriklausomumą, Lietuva ne tik atitiktų minimalius ES standartus, taikomus NFI, bet ir priartintų BSD prie geriausios Europos praktikos. Tai leistų BSD tapti centriniu dalyviu užtikrinant fiskalinį tvarumą augančio spaudimo viešiesiems finansams laikotarpiu ir toliau veikti kaip patikimas, nešališkas balsas Lietuvos fiskalinės politikos sistemoje.

# 4 Išvados

Lietuva išgyvena lemiamą savo NFI raidos momentą. Nuo 2019 m. EBPO peržiūros BSD ėmėsi veiksmų stiprindama savo analitinius pajėgumus, gerindama metodologinį skaidrumą ir didindama savo rezultatų aiškumą. Šie pokyčiai sustiprino jo techninį patikimumą ir sukūrė pagrindą stipresnei fiskalinei priežiūrai.

Vis dėlto tolesnis BSD veikimas VK sudėtyje išlieka struktūriniu apribojimu. Toks institucinės sąrangos modelis riboja jo veiklos nepriklausomumą, silpnina viešąjį identitetą ir apriboja galimybes būti matomu ir autoritetingu balsu fiskalinėse diskusijose. Vadovybė, personalas ir komunikacija tebėra VK pavaldumo srityje, todėl BSD lieka pažeidžiamas dėl kintančių institucinių prioritetų, o jo poveikis viešajam diskursui mažėja.

2024 m. ES ekonominės valdysenos sistema nustatė aiškų teisinį pagrindą reformai. Atnaujintoje direktyvoje numatyti minimalūs reikalavimai NFI, įskaitant struktūrinį nepriklausomumą, skaidrų vadovybės skyrimą, pakankamus išteklius ir aiškų mandatą. Lietuva turi perkelti šiuos reikalavimus į nacionalinę teisę iki 2025 m. pabaigos.

Tai ne tik atitiktis užtikrinimas – tai galimybė užtikrinti, kad Lietuva neatsilikytų nuo kitų šalių. Daugelyje EBPO šalių NFI aktyviai investuoja į matomumo didinimą ir aktyvias komunikacijos strategijas, siekdamos padėti visuomenei geriau suprasti fiskalinius klausimus ir sustiprinti fiskalinės politikos diskusijas. Lietuva neturėtų rizikuoti atsilikti ar būti laikoma turinčia silpnesnę instituciją. Be reformos, dabartinis BSD modelis gali riboti jo patikimumą ir efektyvumą, lyginant su panašiomis institucijomis, kurios keičiasi reaguodamos į sudėtingesnius fiskalinius iššūkius ir naujus valdysenos standartus.

Įsteigus BSD kaip visiškai nepriklausomą instituciją, remiantis įgalinančiais teisės aktais, būtų pašalinti atitiktis trūkumai ir Lietuvos modelis būtų suderintas su geriausia praktika. Be to, tai įgalintų BSD tapti stipresniu fiskalinių interesų gynėju didėjant spaudimui Lietuvos viešiesiems finansams. Gynybos išlaidų, demografinių pokyčių ir pensijų reformos diskusijos reikalauja patikimos, laiku atliekamos analizės ir aiškios komunikacijos. Fiskalinės tarybos vadovavimo modelis, įprastas tarp ES šalių, dar labiau padidintų BSD įtaką ir poveikį.

Stiprindama BSD nepriklausomumą, mandatą ir viešąjį vaidmenį, Lietuva gali kurti atsparesnę fiskalinę sistemą, skatinti didesnę skaidrumą ir atskaitingumą bei užtikrinti, kad biudžeto sprendimai remtųsi patikima, nešališka analize. Šios reformos padės užtikrinti, kad Lietuva turėtų reikiamas stiprias biudžeto institucijas – ne tik atitikti ES reikalavimus, bet ir stiprinti visuomenės pasitikėjimą bei apsaugoti viešųjų finansų tvarumą ateityje.

## A Priedas. Suinteresuotosios šalys, su kuriomis buvo konsultuotasi atliekant EBPO peržiūrą

- Akademinė bendruomenė
- Lietuvos bankas
- Biudžeto stebėsenos departamentas
- Biudžeto stebėsenos departamento patariamoji darbo grupė
- Komerciniai bankai
- Europos Komisija
  - Ekonomikos ir finansų reikalų generalinis direktoratas (DG ECFIN, įskaitant Lietuvos skyrių)
  - Europos Komisijos atstovybė Lietuvoje
- Tarptautinis valiutos fondas
- Finansų ministerija
  - Finansų politikos departamentas
  - Biudžeto departamentas
  - Valstybės išdo departamentas
- Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija
- Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė
- Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija
- Lietuvos Respublikos Seimas
  - Audito komitetas
  - Biudžeto ir finansų komitetas
- Valstybės duomenų agentūra

## B Priedas. BSD leidiniai 2021–2025 m.

### 2025 m. leidiniai

Mėnuo	Leidiniai
Vasaris	Valdžios sektoriaus finansų tvarumo 2025–2050 m. vertinimas
Kovas	Išvada dėl ekonominės raidos scenarijaus tvirtinimo
Birželis	Lietuvos vidutinės trukmės laikotarpio fiskalinio struktūrinio plano fiskalinės dalies vertinimas
Birželis	Išvada dėl savivaldybių biudžetų fiskalinės drausmės taisyklių laikymosi 2024–2025 m.
Rugsėjis	Išvada dėl ekonominės raidos scenarijaus tvirtinimo
Lapkritis	Išvada dėl struktūrinio postūmio užduoties

### 2024 m. leidiniai

Mėnuo	Leidiniai
Sausis	Išvada dėl ekonominės raidos scenarijaus tvirtinimo
Kovas	Išvada dėl ekonominės raidos scenarijaus tvirtinimo
Gegužė	2024-2027 m. valdžios sektoriaus finansų vertinimas
Birželis	Išvada dėl savivaldybių biudžetų fiskalinės drausmės taisyklių laikymosi 2023–2024 m.
Liepa	Išvada dėl ekonominės raidos scenarijaus tvirtinimo
Rugsėjis	Išvada dėl ekonominės raidos scenarijaus tvirtinimo
Lapkritis	Išvada dėl struktūrinio postūmio užduoties
Gruodis	Išvada dėl ekonominės raidos scenarijaus tvirtinimo

### 2023 m. leidiniai

Mėnuo	Leidiniai
Kovas	Išvada dėl ekonominės raidos scenarijaus tvirtinimo
Gegužė	Lietuvos stabilumo 2023 m. programos vertinimas
Gegužė	Išvada dėl savivaldybių biudžetų fiskalinės drausmės taisyklių laikymosi 2022–2023 m.
Liepa	Išvada dėl ekonominės raidos scenarijaus tvirtinimo
Rugsėjis	Išvada dėl ekonominės raidos scenarijaus tvirtinimo
Spalis	Išvada dėl struktūrinio postūmio užduoties

### 2022 m. leidiniai

Mėnuo	Leidiniai
Kovas	Išvada dėl struktūrinio postūmio užduoties, nustatomos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekte, ir papildomų priemonių (pinigine išraiška) poreikio šiai užduočiai įvykdyti
Balandis	Išvada dėl ekonominės raidos scenarijaus tvirtinimo
Gegužė	Išvada dėl struktūrinio postūmio užduoties, nustatomos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekte, ir papildomų priemonių (pinigine išraiška) poreikio šiai užduočiai įvykdyti
Gegužė	Lietuvos stabilumo 2022 metų programos vertinimas
Birželis	Išvada dėl savivaldybių biudžetų fiskalinės drausmės taisyklių laikymosi 2021–2022 m.
Liepa	Išvada dėl ekonominės raidos scenarijaus tvirtinimo

Rugsėjis	Išvada dėl ekonominės raidos scenarijaus tvirtinimo
Rugsėjis	Išvada dėl susidariusios padėties atitikties išskirtinių aplinkybių sąvokai
Spalis	Išvada dėl struktūrinio postūmio užduoties
Gruodis	Išvada dėl ekonominės raidos scenarijaus tvirtinimo

## 2021 m. leidiniai

Mėnuo	Leidiniai
Kovas	Išvada dėl ekonominės raidos scenarijaus tvirtinimo
Gegužė	Lietuvos stabilumo 2021 metų programos vertinimas
Gegužė	Išvada dėl struktūrinio postūmio užduoties, nustatomos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekte, ir papildomų priemonių (pinigine išraiška) poreikio šiai užduočiai įvykdyti
Birželis	Išvada dėl savivaldybių biudžetų fiskalinės drausmės taisyklių laikymosi 2020–2021 m.
Birželis	Išvada dėl ekonominės raidos scenarijaus tvirtinimo
Rugsėjis	Išvada dėl ekonominės raidos scenarijaus tvirtinimo
Lapkritis	Išvada dėl struktūrinio postūmio užduoties, nustatomos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekte, ir papildomų priemonių (pinigine išraiška) poreikio šiai užduočiai įvykdyti
Gruodis	Išvada dėl ekonominės raidos scenarijaus tvirtinimo

# Literatūra

- BSD (2024), 2024-03-27 *Išvada dėl ekonominės raidos scenarijaus tvirtinimo*, [4]  
<https://www.valstybeskontrolė.lt/EN/Product/Download/4607>.
- EBPO (2025), *EBPO ekonominės apžvalgos – Lietuva 2025 m.*, EBPO leidykla, Paryžius, [6]  
<https://doi.org/10.1787/4abf1ea5-en>.
- EBPO (2021), *EBPO NFI nepriklausomų fiskalinių institucijų duomenų bazė*, <https://web-archive.oecd.org/2022-05-24/623092-ifi-database.htm>. [7]
- EBPO (2019), *EBPO atlikta Lietuvos nepriklausomos fiskalinės institucijos peržiūra*, EBPO leidykla, Paryžius, <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/parliamentary-budget/Lithuania%20IFI%20Review%20ENG.pdf>. [3]
- EBPO (2014), „Rekomendacijos dėl nepriklausomų fiskalinių institucijų veiklos principų“, *EBPO teisiniai dokumentai*, OECD/LEGAL/0401, EBPO, Paryžius, [2]  
<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0401>.
- Seimas (2015), *Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas, 2015 m. kovo 26 d. Nr. XII-1588*, [1]  
<https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/f54ba23218b511e5bfc0854048a4e288?jfwid=76rykbz8o>.
- VK (2025), „Struktūra“, Valstybės kontrolė, <https://www.valstybeskontrolė.lt/LT/Struktura>. [5]

# Pastabos

<sup>1</sup> BSD dabar turi atskirą skiltį VK svetainėje.

<sup>2</sup> Anksčiau šis departamentas vadinosi Biudžeto politikos stebėsenos departamentu (BPSD). 2021 m. pavadinimas buvo pakeistas į Biudžeto stebėsenos departamentą (BSD). Tai yra jo dabartinis pavadinimas, todėl šioje ataskaitoje jis taip ir vadinamas. Be to, kaip aptarta toliau, vertinant NFI, įsikūrusias kitose viešosiose institucijose, tokiose kaip Lietuvos, reikia išnagrinėti dviejų subjektų (šiuo atveju – BSD ir VK) sąveiką. Kadangi BSD atlieka NFI funkcijas ir šis departamentas buvo pirmojo vertinimo objektas, jis yra ir šio antrojo vertinimo objektas, jei nenurodyta kitaip.

<sup>3</sup> Šį modelį kuria išorės konsultantas, pasitelkus ES techninės paramos priemonę.

<sup>4</sup> Atkreiptinas dėmesys, kad šis vertinimas grindžiamas tuo metu galiojančiais teisės aktais ir tuo metu, kai atliekama peržiūra, siūlomų teisės aktų projektais.

<sup>5</sup> Viena darbuotoja šiuo metu yra vaiko priežiūros atostogose.

*EBPO biudžeto sudarymo leidiniai* pateikia įžvalgas apie pažangiausias institucines sąrangas, sistemas ir priemones, skirtas išteklių paskirstymui ir valdymui viešajame sektoriuje. Dokumentuose apibendrinami geriausi naujausi EBPO darbai biudžeto sudarymo ir viešųjų išlaidų srityje – juos peržiūrėjo EBPO vyresniųjų biudžeto pareigūnų komitetas (VBP).

Laukiame skaitytojų atsiliepimų. Savo nuomonę apie dokumentų serijos tobulinimą galite siųsti:

EBPO biudžeto sudarymo leidinių redaktoriams,

OECD, 2, André-Pascal kelias,

75775 Paryžius Cedex 16, Prancūzija.

✉ [sbo.news@oecd.org](mailto:sbo.news@oecd.org)

## Redaktoriai

---

## EBPO BIUDŽETO SUDARYMO LEIDINIAI

Elsa Pilichowski

Viešojo valdymo direktorato direktorė

Jón R. Blöndal

*Vyriausiasis redaktorius*

Meral Gedik

*Vykdomasis redaktorius*

---

Daugiau informacijos rasite mūsų svetainėje

<https://www.oecd.org/en/topics/public-finance-and-budgets.html>

