



LIETUVOS RESPUBLIKOS VALSTYBĖS KONTROLĖ

Lietuvos Respublikos Seimui

IŠVADA DĖL STRUKTŪRINIO POSTŪMIO UŽDUOTIES, NUSTATOMOS VALSTYBĖS BIUDŽETO IR SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETŲ FINANSINIŲ RODIKLIŲ PATVIRTINIMO ĮSTATYMO PROJEKTE, IR PAPILDOMŲ PRIEMONIŲ (PINIGINE IŠRAIŠKA) POREIKIO ŠIAI UŽDUOČIAI ĮVYKDYTI

2017 m. lapkričio 15 d. Nr. BP-5
Vilnius

Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinio įstatymo 6 straipsnio 6 dalyje nustatyta, kad struktūrinio postūmio užduotis ir jų gaires likusiais vidutinio laikotarpio metais Vyriausybė siūlo Seimui ir Seimas jas nustato tik tiems metams, prieš kuriuos faktinis arba numatomas struktūrinis valdžios sektoriaus deficitas yra didesnis arba faktinis ar numatomas struktūrinis valdžios sektoriaus perteklius yra mažesnis negu vidutinio laikotarpio tikslas.

Lietuvos Respublikos 2018 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto apžvalgoje Vyriausybė nurodė, kad 2017 m. numatomas 0,7 proc. BVP struktūrinis valdžios sektoriaus deficitas yra mažesnis už vidutinio laikotarpio tikslą, todėl struktūrinio postūmio užduotis nebuvo nustatyta.

Fiskalinės institucijos vertinimu, numatomas 2017 m. struktūrinis valdžios sektoriaus deficitas sudarys 0,2 proc. BVP ir bus mažesnis už vidutinio laikotarpio tikslą (1 proc. BVP deficitą), todėl, rengiant Lietuvos Respublikos 2018 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą, struktūrinio postūmio užduotis pagrįstai nenustatyta.

Fiskalinė institucija, atlikdama Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstituciniame įstatyme nustatytų taisyklių laikymosi stebėseną ir remdamasi Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos nepriklausomoms fiskalinėms institucijoms rekomenduojamais principais, atliko 2018 m. valdžios sektoriaus finansinių rodiklių vertinimą ir teikia Seimui savo nuomonę.

Valdžios sektoriui priskiriami biudžetai turi būti sudaromi laikantis nacionalinių taisyklių ir taisyklių, kurios taikomos Lietuvai kaip euro zonos narei. Nacionalinėmis fiskalinės drausmės taisyklėmis

siekiami skolos tvarumo ir ekonomikos stabilizavimo. Ekonomikos stabilizavimas vykdamas anticiklinę fiskalinę politiką būtinas tam, kad būtų išvengta ekonomikos perkaitimo ir vėliau einančio nuosmukio ciklą. Gerais laikais suformavus pakankamą fiskalinę erdvę, nuosmukio metu galima būtų vykdyti anticiklinį skatinimą, o ne prociklinį konsolidavimą.

Fiskalinė institucija pritaria Vyriausybei, kad pagal suplanuotus valdžios sektoriaus biudžetų projektus 2018 m. nėra erdvės prisiimti daugiau įsipareigojimų, didinančių išlaidas ar mažinančių pajamas. Jei būtų prisiimami papildomi ilgalaikiai įsipareigojimai, tai jie turi būti kompensuojami ilgalaikių pajamų šaltiniu. Teigiamai vertintina, kad, esant ekonomikos šilimo požymiams, 2018 m. valdžios sektoriaus biudžeto projektais formuojamas perteklius.

Dėl biudžeto valdysenos sistemos

1. Fiskalinė institucija teigiamai vertina XVII Vyriausybės ryžtą reformuoti biudžeto valdyseną. Strateginio planavimo ir biudžeto formavimo, orientuoto į rezultatus ir užtikrinančio finansų tvarumą, sistemos pertvarka įtraukta į Vyriausybės programos įgyvendinimo planą. Pirmieji teigiami poslinkiai matomi dokumentuose, lydinčiuose 2018 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą. Šių dokumentų struktūra aiški, klausimai dėstomi nuosekliai. Vietoje 995 tarpinių rezultatų, pateiktų su 2017 m. biudžeto projektu, su 2018 m. biudžeto projektu pateikiami efekto rezultatai. Dalis jų galėtų būti ambicingesni, tačiau pažanga yra.
2. Vyriausybė derybose dėl 2018 m. valstybės biudžeto taikė tam tikrą valstybės biudžeto asignavimų peržiūrėjimo metodą, tačiau šio proceso negalima pavadinti išsamia išlaidų peržiūra. Siūlytina pasitelkti išorės ekspertų techninę paramą kuriant tinkamą išlaidų peržiūros procesą. Išsamios išlaidų peržiūros rezultatas turi būti skaidriai ir viešai pateikiamas visuomenei.
3. Vyriausybė turi užtikrinti, kad piliečiai aiškiai suprastų, kaip biudžetas veikia jų kasdienį gyvenimą. Atsižvelgiant į Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos rekomendacijas dėl biudžeto skaidrumo, siūlytina kartu su biudžeto projektu rengti ir viešai skelbti ne specialistams suprantama kalba parengtą informaciją apie biudžetą – vadinamąjį piliečių biudžetą.

Dėl Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstituciniame įstatyme nustatytų fiskalinės drausmės taisyklių laikymosi

4. Vyriausybės vertinimu, 2018 m. valdžios sektoriui priskiriamų biudžetų visuma užtikrins anticiklinę politiką. Tai reiškia, kad bus laikomasi perteklinio valdžios sektoriaus taisyklės, kuri reikalauja, kad 2018 m. struktūrinis valdžios sektoriaus deficitas turi bent 0,1 proc. p. BVP mažėti lyginant su numatomu 2017 m. struktūriniu valdžios sektoriaus deficitu. Vyriausybė 2017 m. numato 0,7 proc. BVP dydžio struktūrinį valdžios sektoriaus deficitą, 2018 m. prognozuoja – 0,1 proc. BVP deficitą. Tai reiškia, kad 2018 m. struktūrinis valdžios sektoriaus deficitas mažėja 0,6 proc. p. BVP.

Fiskalinės institucijos *ex-ante* vertinimu, 2018 m. struktūrinis valdžios sektoriaus deficitas, lyginant su 2017 m., auga 0,3 proc. p. BVP ir sudaro 0,5 proc. BVP, todėl yra rizika, kad bus nesilaikoma perteklinio valdžios sektoriaus taisyklės. Vertinimų skirtumą lemia Finansų ministerijos ir fiskalinės institucijos produkcijos atotrūkio nuo potencialo skirtingas 2018 m. įvertis bei 2017 m. numatomo valdžios sektoriaus balanso rodiklio dydis.

5. Fiskalinė institucija vertindama ekonominės raidos scenarijų nevertina ir netvirtina Vyriausybės apskaičiuoto produkcijos atotrūkio nuo potencialo dydžio, nes šis rodiklis paskelbiamas po ekonominės raidos scenarijaus tvirtinimo. Produkcijos atotrūkio nuo potencialo dydis daro reikšmingą įtaką išvada dėl Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstituciniame įstatyme nustatytos perteklinio valdžios sektoriaus taisyklės laikymosi. Kitų Europos Sąjungos valstybių fiskalinės institucijos tvirtindamos ekonominės raidos scenarijų, kartu tvirtina ir produkcijos atotrūkio nuo potencialo dydį. Papildžius ekonominės raidos scenarijaus tvirtinamų rodiklių sąrašą šiuo rodikliu, sumažėtų perteklinio valdžios sektoriaus taisyklės laikymosi vertinimo skirtumai.
6. Vyriausybė, rengdama 2018 m. valdžios sektoriui priskirtų biudžetų projektus, valdžios sektoriaus išlaidų augimo ribojimo taisyklės netaikė. Nurodyta, kad netaikė, nes susidarė viena iš Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstituciniame įstatyme nustatytų taisyklės netaikymo aplinkybių – numatomas valdžios sektoriaus balanso rodiklio postūmis yra teigiamas ir sudaro 1,0 proc. p. BVP. Toks postūmis gaunamas kaip atskaitos tašką pasirinkus 2017 m. valdžios sektoriaus balanso rodiklį, pateiktą Stabilumo 2017 m. programoje.

Fiskalinė institucija atskaitos tašku naudoja valdžios sektoriaus balanso rodiklio įvertį, gautą įvertinus visą iki 2017 m. spalio mėn. turimą informaciją bei prielaidas dėl numatomo 2017 m. valdžios sektoriaus biudžetų vykdymo. Pagal fiskalinės institucijos vertinimą, 1 proc. p. BVP dydžio teigiamas postūmis nesusidaro, todėl išlaidų augimas 2018 m. turėtų būti ribojamas.

Šiuo metu galiojantys Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas ir jį įgyvendinantys teisės aktai suteikia atskaitos taško (valdžios sektoriaus balanso rodiklio įverčio) pasirinkimo laisvę, todėl atsiranda erdvė interpretacijoms, skirtingai suprasti ir taikyti teisės aktus. Atskaitos taško pasirinkimas pagal Stabilumo programą galėtų būti svarstytinas, jeigu fiskalinė institucija teiktų nuomonę dėl minėtoje programoje pateikiamų valdžios sektoriaus balanso vidutinio laikotarpio užduočių.

Dėl valstybės skolos

7. Stabilumo 2017 m. programoje kaip vienas iš svarbiausių viešųjų finansų politikos 2017–2020 metais tikslų numatyta, gerinant valstybės skolos tvarumą, kasmet siekti valdžios sektoriaus pertekliaus, ne mažesnio nei 0,3 proc. BVP. Tačiau formuojamas valdžios sektoriaus perteklius nesumažins nominalios valstybės skolos, nes ji augs, kol bent vienas valdžios sektoriaus biudžetas bus deficitinis. Santykinę, procentais BVP išreikštą skolą mažins palankus ekonomikos augimo ir žemos palūkanų normos skirtumas – automatinė skolos dinamika. Nesant kitų valstybės skolos mažinimo šaltinių, valstybės skolos

refinansavimui skolinimosi poreikis iki 2026 m. kasmet sudarys apie 1,6 mlrd. Eur. Didžiausi skolos grąžinimai numatyti 2018 m. ir 2020–2022 m.

8. Vyriausybė turėtų patvirtinti vidutinio ir ilgojo laikotarpio valdžios sektoriaus skolos prognozavimo metodiką. Fiskalinė institucija ne kartą konstatavo, kad turi būti įvertintas ir teisės aktuose nustatytas grėsmės Lietuvos valstybės finansų tvarumui nekeliantis skolos lygis ir siektina fiskalinė erdvė. Būtina apsispręsti, kokio dydžio minimalų fiskalinį rezervą Lietuva turi sukaupti ir (ar) kiek ciklinių pajamų skirti skolai mažinti.

Šią išvadą pagrindžianti analizė pateikta ataskaitoje „2018 m. valdžios sektoriaus finansinių rodiklių vertinimas“, kuri kartu su išvada teikiama Seimui.

Valstybės kontrolierius

Arūnas Dulkys