



Bruselis, 2015 11 16
C(2015) 8107 final

KOMISIJOS NUOMONĖ

2015 11 16

dėl LIETUVOS biudžeto plano projekto

KOMISIJOS NUOMONĖ

2015 11 16

dėl LIETUVOS biudžeto plano projekto

BENDROSIOS PASTABOS

1. Reglamente (ES) Nr. 473/2013 išdėstomos nuostatos, kuriomis siekiama sustiprinti biudžeto politikos stebėseną euro zonoje ir užtikrinti, kad nacionaliniai biudžetai derėtų su ekonominės politikos gairėmis, parengtomis vadovaujantis Stabilumo ir augimo paktu (SAP) ir Europos ekonominės politikos koordinavimo semestru.
2. Reglamento (ES) Nr. 473/2013 6 straipsniu reikalaujama, kad valstybės narės kasmet ne vėliau kaip spalio 15 d. pateiktų Komisijai ir Euro grupei biudžeto plano projektą, apimančią pagrindinius valdžios sektoriaus ir jo subsektorių ateinančių metų biudžeto būklės aspektus.

PASTABOS DĖL LIETUVOS

3. Pagal Reglamento (ES) Nr. 473/2013 7 straipsnį, remdamasi 2015 m. spalio 15 d. Lietuvos pateiktu 2016 m. biudžeto plano projektu, Komisija priėmė toliau pateiktą nuomonę.
4. Lietuvai taikoma Stabilumo ir augimo pakto prevencinės dalis ir ji 2015 m. neturėtų nukrypti nuo vidutinio laikotarpio biudžeto tikslo bei užtikrinti, kad 2016 m. nuokrypis neviršytų leidžiamos ribos, susijusios su sisteminė pensijų reforma.
5. Pagal makroekonominį scenarijų, kuriuo grindžiamas biudžeto plano projektas, numatoma, kad 2015 m. realiojo BVP augimas sulėtės, o 2016 m. vėl ims kilti. Remiantis scenarijumi, daroma prielaida, kad dėl stabiliai didėjančio užimtumo ir didesnio nominaliojo darbo užmokesčio augimą daugiausia skatins vidaus paklausa. Palyginti su scenarijumi, kuriuo grindžiama stabilumo programa, 2015 m. augimo prognozė buvo sumažinta nuo 2,5 % iki 1,9 %. Tokį sumažinimą teko atlikti iš esmės dėl mažesnio BVP augimo pirmąjį 2015 m. pusmetį, nes eksportas į Rusiją sumažėjo labiau, negu buvo numatyta. Palyginti su stabilumo programa, 2016 m. prognozuojamas 3,2 % augimas iš esmės nesikeičia, nes numatomas privataus vartojimo padidėjimas, kuris kompensuos šiek tiek lėtesnį eksporto augimą. Apskritai, biudžeto plano projekto makroekonominės projekcijos yra panašios į Komisijos, pagal kurias prognozuojama, kad 2015 ir 2016 m. realusis BVP augs atitinkamai 1,7 % ir 2,9 %. Biudžeto plano projekte prognozuojama, kad 2015 m. infliacija bus -0,4 %, o 2016 m. – 1,4 %, t. y. viršys Komisijos 2015 m. rudens prognozės projekcijas (atitinkamai -0,8 % ir 0,6 %). Taip pat biudžeto plano projekte numatomas svarbiausių mokesčių bazių (privataus vartojimo ir darbo užmokesčio) augimo tempas 2016 m. iš esmės atitinka Komisijos prognozes. Apskritai, Komisijos nuomone, biudžeto plano projektas grindžiamas tikėtinomis makroekonominėmis prielaidomis.
6. Reglamentu (ES) Nr. 473/2013 reikalaujama, kad biudžeto projektas būtų pagrįstas nepriklausomos įstaigos patvirtintomis arba parengtomis makroekonominėmis prognozėmis. Makroekonominę prognozę, kuria pagrįstas biudžeto plano projektas, patvirtino Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė, vykdanči biudžeto politikos kontrolės institucijos funkciją. Vis dėlto tvirtindama prognozes Valstybės kontrolė

pabrėžė, kad padėtis gali būti ir blogesnė, negu prognozuojama, todėl rekomendavo ypač apdairiai planuoti 2016 m. biudžeto pajamas. Valstybės kontrolės veikla pagrįsta teisine sistema, kuria užtikrinamas jos nepriklausomumas, ji turi ilgalaikę nuo valdžios nepriklausančios įstaigos reputaciją.

7. Biudžeto plano projekte numatoma, kad, nepaisant sulėtėjusio realiojo BVP augimo, 2015 m. valdžios sektoriaus deficitas bus 0,9 % BVP, t. y. šiek tiek mažesnis už 1,2 % deficitą, numatytą stabilumo programoje. Mažesnę deficitą lemia geresni vietos valdžios biudžeto rezultatai ir papildomos vienkartinės pajamos. Be to, per pirmąjį 2015 m. pusmetį labai padaugėjo daug mokestinių pajamų atnešančių BVP augimo sudedamųjų dalių, kaip antai privataus vartojimo, užimtumo ir darbo užmokesčio – tai padeda surinkti pajamas ir į tai atsižvelgiama biudžeto plano projekte. Palyginti su stabilumo programa, biudžeto plano projekto išlaidų dalyje numatyta daugiau lėšų skirti investicijoms. 2016 m. biudžeto plano projekte numatyta siekti, kad valdžios sektoriaus deficitas būtų 1,3 % BVP, t. y. 0,2 % BVP didesnis, negu numatyta stabilumo programoje. Deficitas šiek tiek padidės dėl keleto biudžeto plano projekte numatytų naujų ekspansinių diskrecinių fiskalinių priemonių (visų pirma dėl padidintos neapmokestinamų pajamų ribos, didesnių pensijų ir didesnio viešojo sektoriaus darbo užmokesčio), kurios kai kuriais mažiau padidintais mokesčiais kompensuojamos tik iš dalies.

Palyginti su 2013 m. konvergencijos programos prognoze, dėl sumažėjusių palūkanų normų 2015 m. pavyko sutaupyti apie 0,5 % BVP palūkanų išlaidų. 2012–2015 m. laikotarpio struktūrinės pirminės pastangos yra mažesnės, negu iš pradžių planuota 2013 m., o palūkanų sutaupyta daugiau iš dalies dėl rinkos kainų skirtumų mažėjimo, nulemtos ankstesnės apdairios fiskalinės politikos, o tai rodo, kad rinkos kainų skirtumų sumažėjimas pakeitė struktūrines pirmines pastangas. Pagal biudžeto plano projektą 2016 m. palūkanų išlaidos turėtų sumažėti dar 0,1 % BVP.

8. Komisijos 2015 m. rudens prognozėje numatoma, kad valdžios sektoriaus deficitas 2015 m. bus 1,1 % BVP, o 2016 m. – 1,3 % BVP. Numatomas 2015 m. deficitas yra 0,2 % BVP didesnis, negu planuojama biudžeto plano projekte, nes Komisijos prognozė dėl teigiamo mokesčių surinkimo priemonių poveikio ir vietos valdžios biudžeto rezultatų yra atsargesnė. 2016 m. Komisijos projekcija atitinka biudžeto plano projekto projekciją.
9. Biudžeto plano projekte numatoma, kad 2015 m. valdžios sektoriaus skola bus 42,9 % BVP, o 2016 m. – 40,8 %, t. y. panaši į Komisijos prognozuojamą skolą. Skolos padidėjimą 2015 m., palyginti su stabilumo programa, galima paaiškinti daugiausia tuo, kad ES lėšomis finansuojamoms išlaidoms buvo skiriama daugiau, negu įprasta, išankstinio finansavimo. Šios skolos padidėjimą 2016 m. galima paaiškinti pakeistais išankstinio būsimų obligacijų išpirkimų finansavimo terminais ir šiek tiek padidėsančiu 2016 m. valdžios sektoriaus deficitu. Skolos projekcijų rizika yra gerai subalansuota.
10. 2016 m. biudžeto plano projekte pasiūlyta keletas diskrecinių priemonių, susijusių su pajamomis ir išlaidomis. Grynasis šių priemonių poveikis, apskaičiuotas nominaliaja verte, – valdžios sektoriaus deficito padidėjimas šiek tiek mažiau kaip 0,5 % BVP. Neapmokestinamų pajamų ribų, pensijų ir socialinių išmokų bei viešojo sektoriaus tam tikrų kategorijų darbo užmokesčio padidinimas tik iš dalies kompensuojamas keliais šiek tiek padidintais mokesčiais, numatytais biudžeto plano projekte. Visos biudžeto plano projekte suplanuotos priemonės įtrauktos į Komisijos 2016 m. rudens prognozę.

11. Numatoma, kad (iš naujo apskaičiuotas) biudžeto plano projekto struktūrinis balansas 2015 m. pagerės 0,1 % BVP, t. y. šiek tiek mažiau, negu reikalaujamas 0,2 % BVP padidėjimas. Kita vertus, valdžios sektoriaus išlaidų, neatsižvelgiant į diskrecines pajamų priemones, augimo tempas neviršys 2015 m. taikomos išlaidų kriterijaus normos, taigi jos atitiks reikalavimus. Todėl reikia atlikti bendrą vertinimą. 2015 m. struktūrinį balansą neigiamai veikia laikinai padidėjusios investicijos, šis neigiamas poveikis sušvelninamas apskaičiuojant išlaidų kriterijų. Todėl išlaidų kriterijus laikomas svarbesniu pamatinės biudžeto būklės rodikliu. Taigi bendras vertinimas rodo, kad 2015 m. biudžeto plano projektas atitinka koregavimo planą siekiant vidutinio laikotarpio tikslo. Komisijos 2015 m. rudens prognozėje numatoma, kad struktūrinis balansas pagerės 0,2 % BVP: jis atitiks reikalaujamą koregavimą, o struktūrinis deficitas bus 1,2 % BVP. Taigi vertinama, kad, pritaikius 0,25 % BVP leistiną nuokrypį, Lietuva laikysis vidutinio laikotarpio tikslo reikalavimo (-1 % BVP). Be to, numatoma, kad grynojo išlaidų augimo tempas atitiks išlaidų kriterijų. Taigi laikoma, kad 2015 m. Lietuva laikėsi reikalavimų.

Iš biudžeto plano projekto (iš naujo apskaičiuoto) struktūrinio balanso matyti, kad 2016 m. gali būti reikšmingai nukrypta (atotrūkis – 0,6 % BVP) nuo reikalaujamo 0,1 % BVP koregavimo. Valdžios sektoriaus išlaidų, neatsižvelgiant į diskrecines pajamų priemones, augimo tempas rodo, kad gali būti šioms tokiam nuokrypiui (2016 m. atotrūkis – 0,4 %). Todėl reikia atlikti bendrą vertinimą. Kadangi struktūriniam balansui poveikį darys dideli pajamų trūkumai, tinkamesnis pamatinės biudžeto būklės rodiklis – išlaidų kriterijus. Remiantis šiuo rodikliu, bendras vertinimas rodo, kad pagal biudžeto plano projektą 2016 m. gali būti šiek tiek nukrypta nuo koregavimo plano siekiant vidutinio laikotarpio tikslo. Komisijos 2015 m. rudens prognozėje numatoma, kad struktūrinis balansas pablogės 0,2 % BVP, todėl matyti, kad bus tam tikras nuokrypis (atotrūkis – 0,3 % BVP). Iš išlaidų kriterijaus galima spręsti, kad 2016 m. nuokrypis bus reikšmingas (atotrūkis – 1,2 % BVP). Todėl reikia atlikti bendrą vertinimą. Pirma, struktūrinį balansą teigiamai veikia neplanuotos pajamos (o biudžeto plano projekte numatomi trūkumai, nes plane 2016 m. prognozuojamas didesnis teigiamas gamybos apimtys atotrūkis). Pakoregavus šias nenumatytas pajamas, numatomas nuokrypis, pagrįstas struktūrinio balanso kriterijumi, taptų reikšmingas. Antra, nors nuo išlaidų kriterijaus nukrypstama iš dalies dėl deficitą didinančių vienkartinį priemonių ir viešųjų investicijų svyravimų, pakoregavus šiuos elementus, nuokrypis tebebus reikšmingas. Taigi bendras vertinimas rodo, kad 2016 m. gali būti reikšmingai nukrypta nuo vidutinio laikotarpio tikslo. Ši išvada daroma prieš atsižvelgiant į visapusišką mokesčių administravimo reformos poveikį.

12. Į biudžeto plano projektą įtrauktas tikslas sumažinti darbo jėgos mokesčių našą. Numatoma padidinti neapmokestinamų pajamų ribas, daugiausia – mažas pajamas gaunantiems asmenims ir šeimoms, siekiant padidinti realias disponuojamas mažą darbo užmokestį gaunančių asmenų pajamas ir taip padidinti teigiamą poveikį namų ūkių vartojimui ir užimtumui. Tik dalį šio planuojamo sumažinimo numatyta padengti mokesčių perkėlimu į kitus mokesčius, darančius mažesnę žalą ekonomikos augimui. Be to, į biudžeto plano projektą įtrauktos priemonės, skirtos mokestinių prievolių vykdymui pagerinti ir nustatytoms darbo rinkos ir socialinės apsaugos sistemų problemoms spręsti.
13. Apskritai, Komisija laikosi nuomonės, kad Lietuvos, kuriai šiuo metu taikoma Stabilumo ir augimo pakto prevencinė dalis, biudžeto plano projektas gali neatitikti šio pakto nuostatų. Remiantis Komisijos 2015 m. rudens prognoze, numatoma, kad

reikalaujami koregavimo siekiant vidutinio laikotarpio tikslo rezultatai nebus pasiekti, be to, 2016 m. numatomas reikšmingas nuokrypis nuo vidutinio laikotarpio tikslo. Todėl Komisija ragina valdžios institucijas, kad jos, sudarydamos nacionalinį biudžetą, imtųsi būtinų priemonių ir užtikrintų, kad 2016 m. biudžetas atitiktų Stabilumo ir augimo paktą.

Komisija taip pat laikosi nuomonės, kad, įgyvendindama per 2015 m. Europos semestrą Tarybos pateiktas šaliai skirtas fiskalinio valdymo rekomendacijas, Lietuva nepadarė pakankamos pažangos, todėl ragina valdžios institucijas spartinti pažangą. Išsamus pažangos, padarytos įgyvendinant šaliai skirtas rekomendacijas, vertinimas bus atliktas 2016 m. šalių ataskaitose ir remiantis šaliai skirtomis rekomendacijomis, kurias Komisija priims gegužės mėn.

Priimta Briuselyje 2015 11 16

*Komisijos vardu
Pierre MOSCOVICI
Komisijos narys*