

## DĖL LIETUVOS RESPUBLIKOS 2025–2027 METŲ BIUDŽETO PATVIRTINIMO ĮSTATYMO PROJEKTO IR LYDINČIŲJŲ ĮSTATYMŲ PROJEKTŲ

Teikiame ekspertizę dėl 2025–2027 metų biudžeto projekto, nustatančio finansavimą valstybės funkcijų vykdymui ateinančiais metais. Pagrindiniai konsoliduoto biudžeto rodikliai 2025 m.:

- Pajamos 2025 m. – 30,2 mlrd. eurų, išlaidos – 34,4 mlrd. eurų;
- Biudžeto deficitas – 3 proc. bendrojo vidaus produkto (BVP);
- Valstybės skolos lygis nuo šiemet esančių 39,4 proc. augs iki 43,2 proc. BVP.

### ESMINIAI BIUDŽETO TRŪKUMAI:

1. Biudžeto **išlaidų struktūra neatitinka deklaruojamų prioritetų**. Vertinant pagal biudžeto išlaidų struktūrą, pagrindinis ir vienintelis prioritetas yra socialinė apsauga – finansavimą jai per trejus metus siūloma didinti nuo 16,1 proc. iki 17,5 proc. BVP, t.y. 1,4 proc. Tuo tarpu išlaidas gynybai ketinama išlaikyti stabiliaame 3 proc. BVP lygyje.
2. **Nesudaromos prielaidos viešojo sektoriaus efektyvinimui**. Biudžeto projekte nėra nustatomi konkretūs tikslai viešųjų lėšų panaudojimo efektyvumui didinti, taigi lėšos skiriamos inertiškai buvusių laikotarpių pagrindu.
3. **Nepateikta informacija apie praeito laikotarpio biudžete nustatytus stebėsenos rodiklius**. Dėl to nėra aišku, ar pavyko pasiekti rodikliuose nustatytas reikšmes, dėl kokių priežasčių dalis rodiklių pasikeitė. Taip pat neaišku, kokią įtaką pasiekti rezultatai turėjo ateinančių laikotarpių finansavimo struktūrai.
4. **Dalis biudžeto projekte pateiktų stebėsenos rodiklių nematuoja rezultato** (piliečių patirtos naudos) ir yra orientuoti į procesines aplinkybes.
5. **Trūksta duomenų apie savivaldybių biudžetų išlaidas**. Biudžeto projekto prieduose nepateikiama informacija apie savivaldybių agreguotas išlaidas pagal valstybės veiklos sritis, struktūrą, pokyčius, taip pat siekiamus rodiklius. Dėl to negalima įvertinti konsoliduoto biudžeto išlaidų pokyčių, jų panaudojimo efektyvumo ir rezultatyvumo. Tai ypač svarbu, nes savivaldybių biudžetai auga rekordiniu tempu – virš 14 proc.
6. **Biudžete siūlomi sprendimai mažina gyventojų paskatas dirbti**. Dalį socialinių išmokų siūloma didinti net 26 proc. Tuo tarpu, minimalią mėnesinę mėnesio algą (MMA) gaunančio asmens efektyvusis gyventojų pajamų mokesčio (GPM) tarifas didės nuo 3,8 proc. 2024 m. iki 5,6 proc. 2025 m. Dėl to reikšmingai mažės paskatos dirbti.

## BIUDŽETO IŠLAIDOS TURĖTŲ ATITIKTI DEKLARUOJAMUS PRIORITETUS IR SKATINTI GYVENTOJUS DIRBTI

### REKOMENDACIJOS:

1. Augančias biudžeto lėšas nukreipti prioritetinei sričiai – gynybai.
2. Suvaldyti socialinių išmokų augimą, kad biudžeto augimą skirtume gynybos prioritetui, ir kad gyventojų paskatos dirbti nebūtų pakertamos. Tam tikslinga lėčiau indeksuoti socialines išmokas – ir tuo tikslu koreguoti socialinių išmokų indeksavimą reglamentuojantį įstatymą<sup>1</sup>, numatant mažesnius bazinės socialinės išmokos, tikslinių kompensacijų bazės ir valstybės remiamų pajamų santykius su minimalių vartojimo poreikių dydžiu.
3. Siekiant išlaikyti paskatas dirbti, didinti NPD. Tai galima padaryti perskirstant socialinių išmokų didinimui numatytas lėšas.
4. Nustatyti, kad bendra darbingo asmens gaunamos socialinės paramos (įskaitant nedarbo išmoką<sup>2</sup>) suma negali viršyti ES vidurkio ir sudaryti daugiau nei 74 proc.<sup>3</sup> MMA „į rankas“ (2023 m. sudarė 102,8 proc.).

Projekto rengėjai pateikia tris prioritetines 2025–2027 metų biudžeto kryptis:

- „Šalies ir visuomenės saugumas“ – gynyba, civilinė sauga ir kt.;
- „Žmonių pajamų didinimas“ – mokytojų, dėstytojų, tyrėjų, meno darbuotojų ir kt. darbo užmokesčio didinimas; socialinių išmokų, pensijų didinimas;
- „Investicijos į tvarią ir pažangią Lietuvos ateitį“ – įvairios daugiausia ES lėšomis finansuojamos investicijos.

Vertinant pagal biudžeto išlaidų struktūrą, pagrindinis prioritetasis yra socialinės apsauga – finansavimą jai siūloma didinti nuo 16,1 proc. (2024 m.) iki 16,8 proc. (2025 m.) ir 17,5 proc. (2027 m.) BVP. Tuo tarpu išlaidas gynybai ketinama išlaikyti stabiliai 3 proc. BVP lygyje, o išlaidas investicijoms kasmet mažinti, ypač 2027 m., pasibaigus „Naujos kartos Lietuva“ fondo finansavimui.

<sup>1</sup> Lietuvos Respublikos socialinės paramos išmokų atskaitos rodiklių ir bazinio bausmių ir nuobaudų dydžio nustatymo įstatymas Nr. X-1710.

<sup>2</sup> Jei pajamų vidurkis, naudojamas nedarbo išmokos dydžiui apskaičiuoti, yra arti minimalios algos lygio.

<sup>3</sup> ES vidurkis. Eurostat, 2024. <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/f32a50ea-f974-428b-85d8-d1d25e6846f9?lang=en>

Socialines išmokos<sup>4</sup> kitąmet siūloma didinti rekordiniu tempu – net 26 proc. Tam kitąmet numatoma skirti papildomai 424,6 mln. eurų. Prognozuojama, kad vidutinė nedarbo išmoka augs ženkliai greičiau nei atlyginimai – 11,1 proc. Taip pat pirmą kartą nuo 2021 m. siūloma nedidinti neapmokestinamojo pajamų dydžio (NPD) – jis įšaldomas 2024 m. lygyje. Tai reiškia, kad minimalią mėnesinę mėnesio algą (MMA) gaunančio asmens efektyvusis gyventojų pajamų mokesčio (GPM) tarifas didės nuo 3,8 proc. 2024 m. iki 5,6 proc. 2025 m.

Ketvirtadaliu didinamos socialinės išmokos ir didėjanti mokestinė našta mažiausias pajamas gaunantiems asmenims gali dar labiau sumažinti paskatas likti darbo rinkoje arba į ją sugrįžti. Eurostat duomenimis, jau dabar Lietuva yra vienintelė šalis ES, kurioje įsidarbinus ir praradus įvairias išmokas realios asmens pajamos į rankas gali ne paaugti, bet sumažėti<sup>5</sup>. Tokia socialinė politika skatina žmones iškristi iš darbo rinkos, taip mažindama valstybės mokestines pajamas ir padidindama socialines išlaidas. Ketvirčiu didinamos pašalpos šią problemą dar labiau paaštrins.

## BIUDŽETAS TURĖTŲ SUKURTI PRIELAIDAS OPTIMIZUOTI VIEŠĄJĮ SEKTORIŲ, DIDINTI LĖŠŲ PANAUDOJIMO SKAIDRUMĄ

### REKOMENDACIJOS:

1. Papildyti 2025–2027 metų biudžeto patvirtinimo įstatymo projekto 18 straipsnį punktu, kad valdžios sektoriaus balansas bus gerinamas tokiomis priemonėmis:
  - a. Vykdamas valstybės institucijų funkcijų, viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų peržiūrą;
  - b. Funkcijų peržiūra turi užtikrinti, kad visos valdžios funkcijos, teikiamos paslaugos atitinka laikmečio iššūkius, ir kad vardan gynybos atsisakoma visų nebūtinųjų išlaidų;
  - c. Pritaikant viešąsias paslaugas teikiančių įstaigų tinklą prie demografinių pokyčių, sumažinant finansavimo netolygumus regionuose;
  - d. Parengiant veiksmų planą, leisiantį sumažinti perteklinį valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių viešojo administravimo įstaigose skaičių.
2. Įpareigoti Vyriausybę iki 2025 m. gegužės parengti ir Seimui pristatyti valdžios sektoriaus balanso ir skolos lygio valdymo planą, kuriame turi atsispindėti:
  - a. Konkretūs funkcijų ir paslaugų optimizacijos tikslai ir rodikliai;

<sup>4</sup> Socialinės išmokos – išmoka vaikui (vaiko pinigai), vienkartinė išmoka vaikui, vienkartinė išmoka nėščiai moteriai, vienkartinė išmoka įsikurti, išmoka besimokančio ar studijuojančio asmens vaiko priežiūrai, vaiko laikinosios priežiūros išmoka ir kt.

<sup>5</sup> Eurostat, 2024.

- b. Viešąsias paslaugas teikiančių įstaigų tinklo optimizavimo tikslai ir rodikliai;
  - c. Valstybės tarnautojų ir darbuotojų, dirbančių viešojo administravimo įstaigose skaičiaus optimizacijos tikslai ir rodikliai;
  - d. Įgyvendinus plano priemones numatomi sutaupymai ir poveikis valdžios sektoriaus balansui ir skolai.
3. Pateikti detalią agreguotą savivaldybių biudžetų išlaidų informaciją biudžeto patvirtinimo įstatymo projekto prieduose.

Šis biudžeto projektas – pirmasis, nustatantis valstybės fondų rodiklius ne vieniems, o ateinantiems trejiems biudžetiniams metams. Taip pat atskirai pirmiesiems, antriesiems ir tretiesiems metams tvirtinami valstybės biudžeto asignavimai valstybės institucijoms. Tai sukuria leidžia užprogramuoti perteklinių administracinių paslaugų ir besidubliuojančių funkcijų atsisakymą. Suprojektuojant nuosaikesnį valstybės aparato išlaidų didinimą 2026–2027 metams, Vyriausybė turėtų imtis viešojo sektoriaus optimizacijos, taip sukurdamą finansinius šaltinius prioritetams finansuoti. Atliepiant poreikį didinti gynybos finansavimą būtina mažinti inertiškai augusias viešojo sektoriaus išlaidas.

Optimizaciją tikslinga vykdyti šiomis kryptimis:

- Šiuo metu valstybė finansuoja 908 administracines ir 130 viešųjų paslaugų. Valstybės kontrolė dar 2017 m. teikė rekomendaciją identifikuoti administracines ir viešąsias paslaugas, kurių teikimo valstybė galėtų atsisakyti<sup>6</sup>. Tam reikia atlikti viešojo administravimo subjektų veiklą reglamentuojančių teisės aktų peržiūrą, siekiant panaikinti perteklines, ribotą naudą nešančias funkcijas. Taip pat derėtų įvertinti visose valdymo srityse veikiančius specialiuosius įstatymus, kuriuose nustatyta pareiga valstybei teikti viešąsias paslaugas, dalies jų atsisakant. Teisingumo ministerijos skelbiamais duomenimis, iki šiol atlikti tik penki teisės aktų *ex-post* vertinimai<sup>7</sup>.
- Viešąsias paslaugas teikiančių įstaigų tinklas nepritaikytas prie demografinių pokyčių šalies teritorijoje. Keičiantis Lietuvos demografinėi situacijai valstybei darosi vis brangiau užtikrinti daugiausiai šalies biudžetui atsieinančias viešąsias paslaugas – švietimą ir sveikatą. Mažų mokyklų ir gydymo įstaigų administracijų ir infrastruktūros išlaikymas regionuose mokesčių mokėtojams kainuoja brangiai, nors šios įstaigos

<sup>6</sup> Valstybės kontrolė, „Ar pasirengta priimti sprendimus dėl administracinių ir viešųjų paslaugų teikimo pertvarkos?“, Valstybinio audito ataskaita, 2017.

<sup>7</sup> Teisingumo ministerija, „Galiojančio teisinio reguliavimo poveikio *ex post* vertinimas“, 2024.

<https://tm.lrv.lt/lt/teisine-informacija/galiojancio-teisinio-reguliavimo-poveikio-ex-post-vertinimas/>

aptarnauja vis mažesnį gyventojų skaičių. Dėl to vieno mokinio mokymo kaina mokesčių mokėtojams skirtingose mokyklose skiriasi net septynis kartus<sup>8</sup>.

- Pareigybių skaičius viešojo administravimo institucijose siekia 64 tūkst. ir kasmet nuosekliai auga<sup>9</sup>. Šių pareigybių darbo užmokesčiui mokėti naudojamos valstybės biudžeto, finansuojamo mokesčių mokėtojų, lėšos. Valstybės duomenų agentūros duomenimis, vidutinis darbo užmokestis viešojo valdymo, gynybos ir socialinio draudimo įstaigose šių metų balandžio mėnesį siekė 2414,7 eurų<sup>10</sup>. Jei pareigybių skaičius šiemet būtų lygus 2018 m. buvusiam pareigybių skaičiui, valstybė darbo užmokesčiui sutaupytų net 90,5 mln. eurų<sup>11</sup>. Ambicingesnis pareigybių skaičiaus optimizavimas, kurį įgalina skaitmenizavimas, dar labiau padidintų potencialius sutaupymus – geresnes ir greitesnes paslaugas už mažesnę kainą mokesčių mokėtojams.

Pastaraisiais metais sparčiai augusiems savivaldybių biudžetams numatomas ir tolesnis pajamų didinimas – 14,2 proc., kai valstybės biudžeto pajamos augs tik 5,9 proc. Visgi, biudžeto projekto prieduose pateikiama tik valstybės biudžeto detali išlaidų informacija, o apie savivaldybių agreguotas išlaidas pagal valstybės veiklos sritis informacija nepateikiama, nėra duomenų apie jų struktūrą pagal išlaidų tipus, pavyzdžiui, darbo užmokestį, investicijas ir kt. Tai neleidžia įvertinti konsoliduoto valstybės biudžeto išlaidų pokyčių, jų panaudojimo efektyvumo ir rezultatyvumo.

## BIUDŽETAS TURĖTŲ UŽTIKRINTI LĖŠŲ PANAUDOJIMO REZULTATYVUMĄ

### REKOMENDACIJOS:

1. Pakoreguoti biudžeto patvirtinimo įstatyme nurodytus stebėsenos rodiklius užtikrinant, kad jie matuotų biudžeto išlaidomis pasiekiamą rezultatą ir vertę klientui, o ne procesines aplinkybes. Kartu įvertinti, ar pateikti stebėsenos rodikliai išties patys svarbiausi iš pateiktų nacionaliniame pažangos plane – jie turėtų aiškiai atspindėti „valstybės užsakymą“ – kokio rezultato siekiama finansavimu. Svarbiausių valstybės siektinų rodiklių atranka galėtų vykti konsultuojantis su

<sup>8</sup> Dalia Plikūnė, „Naujausi gimnazijų reitingai: milžiniški kontrastai ir šokiruojanti egzaminų tendencija“, DELFI, 2024. <https://www.delfi.lt/projektai/studijos2024/naujausi-gimnaziju-reitingai-milziniski-kontrastai-ir-sokiruojanti-egzaminu-tendencija-120010167>

<sup>9</sup> Atviri valstybės tarnybos duomenys, 2024. <https://statistika.vtd.lt/index.html>

<sup>10</sup> Oficialiosios statistikos portalas, 2024. <https://osp.stat.gov.lt/>

<sup>11</sup> Pareigybių skaičius 2024 m. gegužę – 63 971, 2018 m. – 60 847. Sutaupymų suma gauta padauginus pareigybių skaičiaus skirtumą iš vidutinio mėnesinio darbo užmokesčio ir mėnesių skaičiaus. Šaltinis: Atviri valstybės tarnybos duomenys, 2024.

visuomene.

2. Ateinančiuose laikotarpiuose užtikrinti, kad kartu su biudžeto projektu būtų pateikta informacija apie praeitų laikotarpių biudžetų stebėsenos rodiklių siektas bei faktines reikšmes ir jų komentaras. Ši informacija reikalinga sprendimams dėl finansavimo pokyčių ateinančiuose laikotarpiuose priimti.

2025–2027 metų biudžeto patvirtinimo įstatyme siūloma nustatyti svarbiausių 41 stebėsenos rodiklių faktines bei siektinas reikšmes kiekvieniems ateinantiems trejiems biudžetiniams metams. Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (EBPO) parengtose rekomendacijose dėl į rezultatus orientuoto biudžetavimo nurodoma, kad rodikliai, kuriais matuojami biudžeto finansavimu siekiami tikslai, turėtų būti orientuoti į rezultatus – piliečiams sukurtą vertę, piliečių patirtą naudą, o ne į procesines aplinkybes.

Dauguma biudžeto projekte pateiktų rodiklių yra orientuoti į rezultatą, pavyzdžiui:

- Renovuotų daugiabučių namų skaičius per metus (vnt.);
- Gyventojų užimtumo lygis (proc.);
- Skrydžių kryptių iš Lietuvos oro uostų skaičius (vnt.).

Visgi, dalis rodiklių yra akivaizdžiai orientuoti į procesą, o ne į tiesiogiai piliečių patiriamą naudą:

- „Regionų plėtros programos lėšos, dėl kurių sudarytos projektų sutartys, (mln. eurų)“ – procesinė aplinkybė, o ne tiesioginė piliečių patiriama nauda;
- „Modernizacijai skiriamų lėšų dalis, palyginti su bendromis gynybai skirtomis išlaidomis, (proc.)“ – modernizacijai išleistų lėšų proporcija tiesiogiai nėra piliečių patiriama nauda – derėtų identifikuoti, kaip išmatuoti pačią modernizuotą gynybos sistemos dalį;
- „Valstybės institucijų ir įstaigų, kurių informacinių ir ryšių technologijų (IRT) infrastruktūra konsoliduota Valstybės informacinių technologijų paslaugų teikėjo valdomoje IRT infrastruktūroje, dalis nuo visų konsolidavimo procese dalyvaujančių institucijų (proc.)“ – nėra aišku, kuo tai naudinga piliečiui – derėtų matuoti sutaupymus, paslaugų prieinamumą, greitį ar pan.

Šių rodiklių tikslas yra užtikrinti skaidrumą – ką biudžeto lėšomis norima pasiekti. Dėl to informacija turi būti pateikta visuomenei prieinama ir suprantama forma. Ilgalaikiu laikotarpiu svarbu, kad rodikliai būtų pastovūs. Jei rodiklių reikšmės nepasiekiamos, visuomenei turėtų būti paaiškinta, dėl kokių aplinkybių ar nepasitvirtinusių prielaidų taip įvyko, ir kaip tai lemia finansavimo pokyčius ateinančiais laikotarpiais. Informacija apie rodiklių pasiekimą turi būti

pateikta kartu su ateinančių laikotarpių biudžeto projektu, kad būtų naudojama diskusijoms dėl lėšų paskirstymo. Su 2025–2027 metų biudžeto projekto patvirtinimo įstatymo projektu duomenys apie 2024 m. biudžete numatytus rodiklius nėra pateikti, todėl negali būti naudojami išlaidų panaudojimo efektyvumui ir struktūrai vertinti.

## NEI MOKESČIŲ, NEI VALSTYBĖS SKOLOS DIDINIMAS NETURĖTŲ BŪTI VIEŠOJO SEKTORIAUS NEEFEKTYVUMO PADENGIMO ŠALTINIS

Biudžeto projekte reikšmingas deficitas prognozuojamas ir 2026 m. bei 2027 m. – atitinkamai 2,6 ir 2,4 proc. BVP. Tikėtina, kad deficitas gali būti dar didesnis, nes šios reikšmės pateiktos darant prielaidą, kad MMA ir NPD dydžiai liks 2025 m. lygyje. Deficitas išliks, nepaisant iki rekordinio lygio didėjančio mokesčių pajamų ir BVP santykio – 34,7 proc. (2025 m.), 35,4 proc. (2026 m.) ir 35,7 proc. (2027 m.) BVP. Prognozuojama, kad skolos ir BVP santykis sparčiai augs nuo 39,4 proc. šiemet iki 48,8 proc. 2027 m. Valstybės kontrolės skaičiavimais, palūkanų našta ateityje nuosekliai augs ir turėtų pasiekti 1,3 proc. BVP, arba 1 mlrd. eurų<sup>12</sup>, analogiška suma sumažinant valstybės galimybes finansuoti viešąsias paslaugas, socialinę apsaugą ir kitas sritis.

Matant šias tendencijas, būtinybė didinti viešojo sektoriaus efektyvumą akivaizdi – kitaip išlaidos palūkanoms ateityje tik augs. Dalis ES šalių, nesilaikiusių fiskalinės drausmės, palūkanoms priverstos skirti itin reikšmingas sumas. Pavyzdžiui Vengrija, kuri palūkanoms pernai išleido 4,7 proc. BVP – panašiai tiek, kiek Lietuva iš viso išleidžia sveikatos apsaugai; Italija – 3,8 proc. BVP – panašiai tiek, kiek skiriame krašto gynybai, policijai ir ugniagesiams kartu sudėjus<sup>13</sup>. Fiskalinė drausmė Lietuvai ypač svarbi ir dėl geopolitinės padėties, kuri padidino rizikos premiją, kurios reikalauja Lietuvai skolinantys investuotojai. Lietuva šiuo metu skolinasi už 3,4 proc.<sup>14</sup>, kai, pavyzdžiui, Vokietija skolinasi už 2,1 proc. palūkanas. Nesilaikant fiskalinės drausmės našta valstybei dėl augančių palūkanų arba dėl mokesčių gali tapti nepakeliama.

<sup>12</sup> Valstybės kontrolė, „2024-2027 m. valdžios sektoriaus finansų vertinimas“, 2024.

<https://www.valstybeskontrolė.lt/LT/Product/24244/2024-2027-m-valdzios-sektoriaus-finansu-vertinimas>

<sup>13</sup> LLRI skaičiavimai. Šaltinis: Eurostat, 2024. <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/3cb09bf2-c887-429d-b7bb-e8813d1ca034?lang=en>

<sup>14</sup> World Government Bonds, „Lithuania Government Bonds - Yields Curve“, 2024.

[https://www.worldgovernmentbonds.com/country/lithuania/?utm\\_content=cmp-true](https://www.worldgovernmentbonds.com/country/lithuania/?utm_content=cmp-true)