

2023-09-06 Nr. NV-2233

ĮSTATYŲ PROJEKTAI		DĖL BIUDŽETO SANDAROS ĮSTATYMO NR. I-430 PAKEITIMO ĮSTATYMO, VALSTYBĖS SOCIALINIŲ FONDŲ BIUDŽETŲ SANDAROS ĮSTATYMO NR. IX-547 3, 4 IR 10 STRAIPSNIŲ PAKEITIMO ĮSTATYMO, SVEIKATOS DRAUDIMO ĮSTATYMO NR. I-1343 14 IR 17 STRAIPSNIŲ PAKEITIMO ĮSTATYMO, VIETOS SAVIVALDOS ĮSTATYMO NR. I-533 15, 35, 61 IR 66 STRAIPSNIŲ PAKEITIMO ĮSTATYMO IR ADMINISTRACINIŲ NUSIŽENGIMŲ KODEKSO 186 STRAIPSNIO PAKEITIMO ĮSTATYMO PROJEKTŲ IR SUSIJUSIO VYRIAUSYBĖS NUTARIMO PROJEKTO		
		Rengėjas	Svarstyta	Siūloma
TAP-23-521(3); 23-525(3); 23-527(3); 23-526(3); 23-523(3); 23-522(3) TAIS-23-5231(4); 23-5235(4); 23-5237(4); 23-5238(4); 23-5234(4); 23-5232(4)		Finansų ministerija	<input checked="" type="checkbox"/> TAP 2023-08-29	Svarstyti <input checked="" type="checkbox"/> LRV posėdyje B dalyje
Įtraukta į artimiausią Seimo sesiją	Pasirenkama <input checked="" type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Ne			
Igyvendina Vyriausybės programą	Pasirenkama <input checked="" type="checkbox"/> Taip <input type="checkbox"/> Ne			

SPRENDŽIAMA PROBLEMA

Sprendžiamos problemos:

- Šiuo metu Vyriausybė teikia Seimui tvirtinti vienų biudžetinių metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą, vienų biudžetinių metų Valstybinio socialinio draudimo fondo finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą ir vienų biudžetinių metų Privalomojo sveikatos draudimo fondo įstatymo projektą; savivaldybių tarybos tvirtina vienų metų savivaldybių biudžetus. Lietuva įsipareigojo parengti ir patvirtinti vidutinės trukmės biudžeto formavimo ir valdymo taisykles.
- Seimas tvirtina 3 biudžetinių metų valstybės ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos planuojamus rodiklius – pajamas ir asignavimus. Šie rodikliai tvirtinami agreguoti, nedetalizuojant jų nei pagal valstybės veiklos sritis, nei pagal valstybės biudžeto asignavimų valdytojus, ir yra tik indikatyvūs.
- Strateginio valdymo įstatyme nustatyta, kad valstybės biudžeto asignavimų valdytojai ir savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojai rengia 3 metų trukmės planavimo dokumentus – strateginius veiklos planus, kuriuose 3 biudžetiniams metams suplanuoja asignavimus. Praktikoje orientuojamasi į pirmuosius biudžetinius metus
- Šiuo metu, atsižvelgiant į Biudžeto sandaros įstatymo nuostatas, metų pabaigoje likusius nepanaudotus asignavimus reikia grąžinti į atitinkamą biudžetą iki sausio 10 dienos. Esamas reguliavimas sukuria neigiamas paskatas asignavimų valdytojams padidinti planuojamų asignavimų poreikį kiekvieniems 3 biudžetiniams metams, taip apsidraudžiant, kad jei lėšos bus nepanaudotos pirmaisiais biudžetiniais metais ir tektų jas grąžinti, tai antrųjų metų biudžete jos būtų pakartotinai suplanuotos.

Nurodytos problemos yra aktualios:

- Trumpalaikis asignavimų planavimas mažina galimybes siekti vidutinės trukmės ir ilgalaikių tikslų, pokyčių siekiančioms institucijoms didina neapibrėžtumą dėl finansavimo tvarumo.
- Kiekvienais metais Seimo tvirtinami rodikliai nukrypsta nuo ankstesniais metais patvirtintų vidutinio laikotarpio rodiklių, nes orientuojamasi į vienų metų biudžeto sudarymą. Nors Seimui teikiami paaiškinimai dėl šių konsoliduotos visumos planuojamų rodiklių nukrypimo nuo ankstesniais metais patvirtintų rodiklių, pažymėtina, kad teisės aktuose nėra nustatyta aiškių sąlygų, dėl kurių gali būti peržiūrimi ir prireikus tikslinami ankstesniais metais patvirtinti 3 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduotos visumos planuojami rodikliai, taip pat neapibrėžta galimų pokyčių apimtis. Praktikoje patvirtinti rodikliai peržiūrimi ir iš esmės keičiami kasmet (tam tikrais atvejais patvirtinti konsoliduotos visumos planuojami rodikliai keitėsi iki 20 proc.).
- Praktikoje antrųjų ir trečiųjų biudžetinių metų asignavimai ir kitos lėšos strateginiuose veiklos planuose neretai suplanuojami nevertinant realaus antrųjų ir trečiųjų biudžetinių metų asignavimų poreikio, labiausiai orientuojantis į pirmuosius biudžetinius metus.
- Kadangi likusius nepanaudotus asignavimus reikia grąžinti į atitinkamą biudžetą, esamas reguliavimas sukuria neigiamas paskatas asignavimų valdytojams padidinti planuojamų asignavimų poreikį.

PROBLEMOS SPRENDIMO PRIEMONĖS

TEISĖS AKTO PROJEKTO DALYKINIO VERTINIMO PAŽYMOS FORMA

Projektu siūloma įtvirtinti vidutinės trukmės – 3 biudžetinių metų – valstybės biudžeto, savivaldybių biudžetų, valstybės socialinių fondų biudžetų ir Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto asignavimų limitų ir kitų 3 metų vidutinės trukmės konsoliduotojo biudžeto rodiklių sudarymą ir tvirtinimą įstatymu, šių 3 metų planuojamų rodiklių tikslinimo ir valdymo taisyklės. Pažymėtina, kad priėmus siūlomus pakeitimus ne vėliau kaip iki 2024 m. vasario 29 d. Vyriausybė priims Vyriausybės nutarimo Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“ pakeitimo projektą. Siekiant įtvirtinti vidutinės trukmės konsoliduotojo biudžeto sudarymą ir tvirtinimą įstatymu, Biudžeto sandaros įstatymą siūloma papildyti nauju skyriumi „Vidutinės trukmės konsoliduotasis biudžetas“, o susijusiuose įstatymuose siūloma atlikti patikslinimus, susijusius su vidutinės trukmės – 3 biudžetinių metų – konsoliduotojo valstybės biudžeto, savivaldybių biudžetų, valstybės socialinių fondų biudžetų ir Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto rodiklių nustatymu ir valdymu. Išsamiai siūlomi pakeitimai aprašomi projekto aiškinamajam rašte.

Projektas parengtas įgyvendinant Vyriausybės programos nuostatų įgyvendinimo plano veiksmą „Sukurti ir įgyvendinti vidutinės trukmės biudžeto (VTB) taisyklės“ ir Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo plano „Naujos kartos Lietuva“ 6-ojo komponento „Veiksmingas viešasis sektorius ir prielaidos atsitiesti po pandemijos“ 3 reformos „Nacionalinio biudžeto ilgalaikis tvarumas ir skaidrumas“ 1 papriemonę „Biudžeto sistemos tobulinimai“, kurios pasiekimui užtikrinti Lietuva įsipareigojo parengti ir patvirtinti vidutinės trukmės biudžeto formavimo ir valdymo taisyklės ir parengti bei kartu su metiniais biudžeto rodikliais pateikti Seimui tvirtinti pirmąjį 2025–2027 metų vidutinės trukmės konsoliduotojo biudžeto projektą.

Siūlomas priemonės aukščiau minėtoms problemoms spręsti galima vertinti kaip tinkamas iš dalies. Šiuo metu pagrindinė problema, kad trumpalaikis asignavimų planavimas mažina galimybes siekti vidutinės trukmės ir ilgalaikių tikslų, o pokyčių siekiančioms institucijoms didina neapibrėžtumą dėl finansavimo tvarumo. Pritarus siūlomiems pakeitimams, kaip nurodoma projekto aiškinamajame rašte, būtų užtikrintas tvaresnis ir nuoseklesnis vidutinės trukmės biudžeto sudarymas ir vykdymas. Asignavimai būtų tiksliau suplanuoti, įvertinus tam tikrais metais numatomus išmokėjimus, taip stiprinant biudžeto planavimo kokybę. Metų pabaigoje likusios nepanaudotos lėšos galėtų būti perkeltamos į kitus biudžetinius metus, taip būtų užtikrinamas nuoseklesnis prisiimtų įsipareigojimų vykdymą ir pažangos priemonių įgyvendinimas. Tačiau pažymėtina, kad siūlomos išimtys kada ankstesnių metų biudžeto patvirtinimo įstatyme nustatyti antrųjų ir trečiųjų metų agreguoti asignavimų limitai ir konsoliduotąjį biudžetą sudarantiems biudžetams paskirstytos agreguotų asignavimų limitų dalys galėtų būti tikslinamos: susidarius išskirtinėms aplinkybėms ir (arba) paskelbus valstybės lygio ekstremaliąją situaciją; Seimui nusprendus dėl konsoliduotųjų biudžetų pajamų didinimo arba mažinimo; kai atnaujinus ekonominės raidos scenarijų ir atsižvelgiant į jį, vidutinės trukmės konsoliduotojo biudžeto antrųjų ir trečiųjų metų pajamų projekcijas planuojamas antrųjų ir (arba) trečiųjų metų pajamų projekcijų pokytis viršija 0,5 procento bendrojo vidaus produkto (toliau – BVP) to meto kainomis, antrųjų ir (arba) trečiųjų metų agreguoti asignavimų limitai gali būti tikslinami 0,5 procento BVP to meto kainomis pajamų projekcijų pokytį viršijančia suma; pasikeitus Vyriausybei, vieną kartą per 2 pirmuosius Vyriausybės kadencijos metus; Lietuvai planuojant gauti naujų ar papildomų Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos įplaukų. Taip pat ankstesnių metų biudžeto patvirtinimo įstatymu patvirtintos antrųjų ir trečiųjų biudžetinių metų biudžetams paskirstytos agreguoto išlaidų limito dalys galės būti peržiūrimos ir keičiamos, kai keičiasi Vyriausybės veiklos prioritetai. Tikėtina, kad dėl šių ir kitų išimčių, praktikoje labiausiai bus orientuojamasi į pirmuosius biudžetinius metus.

ĮGYVENDINIMO MECHANIZMAS

Tam tikrų metų biudžeto patvirtinimo įstatymo projekto rengimo metu kasmet pagal nustatytas taisykles būtų peržiūrimi ankstesniais metais patvirtinti antrųjų ir trečiųjų metų vidutinės trukmės konsoliduotojo biudžeto planuojami rodikliai ir, atsižvelgiant į esamą socialinę ir ekonominę padėtį, visuomenės ir valstybės poreikius bei galimybes, turimus arba galimus gauti finansinius išteklius bei valstybės įsipareigojimus bei kitus svarbius veiksnius, šie rodikliai patikslinami bei papildomai suplanuojami trečiųjų metų rodikliai, t. y. 3 biudžetinių metų vidutinės trukmės konsoliduotojo biudžeto rodikliai tvirtinami slenkamuoju būdu. Siūlomas įgyvendinimo mechanizmas detalai aprašytas projekto aiškinamajame rašte.

STEBĖSENA

Pažymėtina, kad nenumatomas projekto *ex-post* vertinimas. Pritartina Teisingumo ministerijos pastabai, kuria siūloma atlikti *ex-post* vertinimą ir argumentuojama, kad įvertinus projektu siūlomo teisinio reguliavimo veikimą bei taikymą, būtų sudarytos galimybės ateityje tikslinti Biudžeto sandaros įstatymą, atsižvelgiant į šio vertinimo išvadas.

TEISĖS AKTO PROJEKTO DERINIMAS

Projektas buvo pateikti suinteresuotoms institucijoms išvadoms gauti ir patikslintas pagal pateiktas pastabas. 2023 m. birželio 7 d. buvo suorganizuotas nuotolinis susitikimas su pastabas teikusiomis suinteresuotomis institucijomis, kurio metu buvo aptartos pastabos, į kurias nebuvo atsižvelgta, ir pateikti argumentai dėl

TEISĖS AKTO PROJEKTO DALYKINIO VERTINIMO PAŽYMOS FORMA

neatsižvelgimo.

Aplinkos ministerija, Energetikos ministerija, Kultūros ministerija, Švietimo, mokslo ir sporto ministerija, Vidaus reikalų ministerija, Ekonomikos ir inovacijų ministerija, Lietuvos administracinių ginčų komisija turėjo pastabų dėl siūlomų į kitus biudžetinius metus perkeliama nepanaudotų valstybės biudžeto asignavimų dydžio ir (ar) paskirčių ribojimo. Finansų ministerija pažymi, kad buvo analizuota 5 metų asignavimų panaudojimo informacija ir pagal ją pasiūlyti atitinkami dydžiai (siūloma 3 proc. valstybės biudžeto asignavimų, kuriuos sudaro tęstinės veiklos lėšos, dalis ir 30 proc. valstybės biudžeto asignavimų, kuriuos sudaro pažangos lėšos, dalis, kurias galima perkelti į kitus biudžetinius metus).

Energetikos ministerija siūlo leisti nepanaudotų asignavimų likučius perskirstyti tarp kitų pažangos priemonių. Finansų ministerija pažymi, kad metų eigoje pažangos lėšos galėtų būti perskirstomos tarp kitų to paties valstybės biudžeto asignavimų valdytojo pažangos priemonių Vyriausybės nustatyta tvarka.

Kultūros ministerija, Švietimo, mokslo ir sporto ministerija pažymi, kad agreguoto išlaidų limito dalies peržiūrėjimo ir keitimo sąlyga, kad ankstesnių metų biudžeto patvirtinimo įstatymu patvirtintos antrųjų ir trečiųjų biudžetinių metų biudžetams paskirstytos agreguoto išlaidų limito dalys galės būti peržiūrimos ir keičiamos, kai keičiasi Vyriausybės veiklos prioritetai yra per daug abstrakti. Finansų ministerija nurodo, kad apriboti šios nuostatos negalima dėl itin plataus spektro galimų atvejų, dėl ko gali objektyviai pasikeisti ankstesniais biudžetiniais metais suplanuotas asignavimų lygis.

Teisingumo ministerija nurodo, kad trūksta pagrindimo, kokiais kriterijais vadovaujantis yra nustatomi nepaskirstyto agreguoto išlaidų limito dalies minimalūs dydžiai, taip pat siūlo atlikti *ex post* vertinimą.

Minėtos ir kitos suinteresuotų institucijų pastabos detalios įvertintos derinimo pažymoje.

Įstatymų projektai svarstyti 2023 m. rugpjūčio 29 d. tarpinstituciniame ministerijų atstovų pasitarime.

Biudžeto sandaros įstatymo pakeitimo projektas, Įstatymų projektų aiškinamasis raštas ir derinimo pažyma buvo patikslinti, atsižvelgiant į šio pasitarimo metu pateiktas pastabas; taip pat derinimo pažyma papildyta atsižvelgiant į Valstybės kontrolės 2023 m. rugpjūčio 28 d. raštu pateiktas pastabas.

Vyriausybės kanceliarijos Teisės grupė pateikė tikslinamojo pobūdžio pastabų, į kurias turi būti atsižvelgta.

PAŽYMA PARENGĖ

Vaclovas Medišauskas