

## 2021–2030 M. TVARIŲ VIEŠŲJŲ FINANSŲ PLĖTROS PROGRAMA

Plėtros programos valdytoja Lietuvos Respublikos finansų ministerija

### I DALIS PLĖTROS PROGRAMOS PASKIRTIS

Valstybės veiklos sritis

#### VIEŠIEJI FINANSAI

NPP uždavinių įtraukimo į programą logika

**Į programą įtraukti uždaviniai, kurie Nacionalinės pažangos plane pavesti atlikti Finansų ministerijai ir prie kurių įgyvendinimo bus prisidedama vykdant šioje programoje numatytas priemones.**

NPP uždavinys, kodas ir pavadinimas

#### **1.12. Skatinti tvarią finansų rinkų plėtrą**

NPP uždavinio rodiklis ir (ar) tikslo rodiklis:

**1.12.1. Ne finansų bendrovių skola, palyginti su bendruoju vidaus produktu (toliau – BVP).** Pradinė reikšmė 42,72 proc. (2018 m.), tarpinė reikšmė 45 proc. (2025 m.), galutinė reikšmė 50 proc. (2030 m.). Ne finansų bendrovės ekonomikoje atlieka svarbų vaidmenį (gamina prekes, teikia paslaugas, investuoja, samdo darbuotojus). Bendrovių veiklai finansuoti gali būti naudojamos tiek nuosavos, tiek skolintos lėšos. Šis rodiklis leidžia įvertinti Lietuvos bendrovių skolą nepriklausomai nuo finansavimo šaltinio (rodiklis apima tiek paskolas, tiek skolos vertybinius popierius). Taip pat rodiklis svarbus atliekant finansinio stabilumo vertinimus. Remiantis Europos Sąjungos statistikos tarnybos (Eurostato) duomenimis, Lietuvos bendrovių skola yra viena iš mažiausių Europos Sąjungoje (toliau – ES).

**1.12.2. Pritrauktos privačios lėšos strateginėms sritims (kuriose nustatytas investavimo trūkumas) finansuoti.** Pradinė reikšmė 933 mln. eurų (2020 m.), tarpinė reikšmė 510 mln. eurų (2025 m.), galutinė reikšmė 1 700 mln. eurų (2030 m.). Rodikliu siekiama matuoti, kiek privačių (ne ES fondų) lėšų, galėtų būti pritraukta įvairiomis formomis naudojant finansines priemones, įgyvendinamiems projektams įvairiose strateginėse srityse (verslo finansavimo, viešosios infrastruktūros, energijos efektyvumo didinimo ir kt.) finansuoti. Rodiklis skaičiuojamas vertinant finansinių priemonių finansavimo sutartyse numatytus finansinių tarpininkų (bankų) ar kitų investuotojų įsipareigojimus pritraukti privataus kapitalo lėšų.

#### **Problema – neišnaudojamas finansų rinkų potencialas**

**Sprežtinios problemos priežastys:**

Ribotos galimybės gauti finansavimą, įskaitant strateginius sektorius

Lietuvos finansų rinkos, palyginti su kitomis ES valstybėmis narėmis, turi didelį potencialą plėstis. Šiuo metu finansų rinkų struktūroje dominuoja bankų sektorius. Nors jis veikia stabiliai ir užtikrina didžiąją dalį ekonomikos finansavimo, jis yra labai koncentruotas, trūksta alternatyvių investavimo šaltinių. Bankinis finansavimas dažnai nepadengia finansų poreikio ankstyvojoje įmonių vystymosi stadijoje, kai įmonės neturi ilgos veiklos istorijos, sugeneruotų stabilių finansinių rodiklių, taip pat jis dažnai nepasiekiamas smulkiajam ir vidutiniam verslui.

Siekiant mažinti verslo priklausomybę tik nuo bankų sektoriaus, būtina didinti alternatyvių finansavimo šaltinių plėtrą. Būtina užtikrinti, kad kuo daugiau ir kuo įvairesnių finansinių priemonių būtų prieinamos visoms įmonėms ir organizacijoms, nepriklausomai nuo jų dydžio, vystymosi stadijos, veiklos ar pan.

*Problemai spręsti planuojamos įgyvendinti priemonės: alternatyvių finansavimo šaltinių plėtra, investicinės aplinkos instituciniams ir kitiems investuotojams gerinimas.*

#### Neišnaudotas privataus kapitalo potencialas

Rinkoje išlieka investicijų į verslo bei ilgalaikius projektus trūkumo problema. Užsienio investuotojų požiūris į investavimo galimybes Lietuvoje išlieka atsargus, nes Lietuvos rinka pasižymi žemu likvidumo lygiu, investicinę aplinką varžo teisiniai apribojimai. Siekiant efektyviai plėtoti finansų rinkas, būtina pritraukti kapitalo ir palengvinti institucinių bei mažmeninių investuotojų dalyvavimą jose. Patrauklių investavimo objektų siūlymas patenkintų rinkoje jaučiamą didelę investicijų, įskaitant regiono bei vietinių investuotojų investicijas, paklausą. Rinkos reguliavimas turi būti skaidresnis ir paprastesnis, nes Lietuvos rinka yra nedidelė ir bet kokie papildomi reikalavimai gali būti vertinami kaip didelė našta.

*Problemai spręsti planuojamos įgyvendinti priemonės: privačių investicijų pritraukimas, valstybės ir privačių bei institucinių investuotojų partnerystės stiprinimas.*

NPP uždavinys, kodas ir pavadinimas

### **8.6 uždavinys. Didinti viešųjų finansų ir valstybės turto valdymo ir panaudojimo efektyvumą**

NPP uždavinio rodiklis ir (ar) tikslo rodiklis:

**8.6.1. Valstybės skolos santykis su BVP.** Pradinė reikšmė 50,6 proc. (2020 m.), tarpinė reikšmė 48 proc. (2025 m.), siektina galutinė reikšmė 45 proc. (2030 m.). Mažesnė valstybės skolos ir BVP santykio reikšmė suteikia galimybių valstybei vykdyti aktyvią ir didelio masto skatinamąją fiskalinę politiką, kai tai yra būtina.

**8.6.2. Pajamų iš mokesčių ir socialinio draudimo įmokų dalis nuo BVP.** Pradinė reikšmė 30,5 proc. (2019 m.), tarpinė reikšmė 34 proc. (2025 m.), siektina galutinė reikšmė 35 proc. (2030 m.). Per COVID-19 pandemijos sukeltą krizę apie dešimtadalį sumažėjus nominaliajam BVP, netenkama atitinkamos mokesčių pajamų dalies. Nors nenumatoma, kad vidutiniu laikotarpiu dėl sumažėjusių pajamų pristigtų finansavimo iš valstybės biudžeto, tikėtina, kad vėlesniais metais BVP lygiui nepasiekus potencialo, buvusio iki COVID-19 pandemijos, teks ieškoti papildomų nacionalinių finansavimo šaltinių. Todėl, remiantis optimistinėmis prielaidomis, numatoma, kad dėl geresnio mokesčių administravimo ir kitų priemonių valdžios sektoriaus finansavimo galimybės gerės iki 34 proc. BVP 2025 m. ir iki 35 proc. BVP 2030 m.

**8.6.3. Investicijų ekonominės gražos koeficientas.** Tarpinė reikšmė 1,8 (2025 m.), siektina galutinė reikšmė 2 (2030 m.). Vertinant investicijas nustatyta, kad 2007–2013 m. ES fondų intervencijų Lietuvoje efektyvumo koeficientas 2007–2015 m. buvo 1,38, pratęsus ES fondų investicijų poveikio vertinimo terminą iki 2020 m. – 1,6, t. y. iki 2023 m. vienas investuotas euras atneš atitinkamai 1,38 ar 1,6 euro gražą. 2014–2020 m. ES fondų investicijų veiksmų programos bendras investicijų efektyvumo koeficientas 2014–2023 m. bus 1,88, t. y. iki 2023 m. vienas pagal 2014–2020 m. veiksmų programą investuotas euras atneš 1,88 euro gražą.<sup>1</sup> Lyginat 2007–2013 m. daugiamečių finansinės programos investicijų efektyvumą su 2014–2020 m. investavimo

<sup>1</sup> 2014–2020 m. ES fondų investicijų poveikio Lietuvos ūkiui ir plėtros prioritetų 2021–2027 m. vertinimas, 2017 m.

laikotarpiu investicijų efektyvumas gerėja. Tačiau, lyginant su 2007–2013 m. daugiametės finansinės programos investicijų ekonominio efektyvumo koeficientu iki 2023 m. (2,74)<sup>2</sup>, Lietuva investicijų efektyvumu gerokai atsilieka nuo ES vidurkio. Iki 2030 m. planuojamos įgyvendinti investicijų efektyvumo padidinimo iki 2 priemonės, t. y. 1 investuotas euras turi atnešti 2 eurus grąžos.

**8.6.4. Lietuvos biudžeto skaidrumo indeksas.** Pradinė reikšmė 5,93 (2019 m.), tarpinė reikšmė 7,5 (2025 m.), siektina galutinė reikšmė 8 (2030 m.). Didesnė Lietuvos biudžeto skaidrumo indekso reikšmė rodo, kad visuomenė geriau supranta valstybės vykdomą biudžeto politiką ir aktyviau dalyvauja biudžeto planavimo ir vykdymo procese.

**8.6.5. Centralizuotai valdomo administracinės paskirties valstybės nekilnojamojo turto ploto pokytis, palyginti su 2021 m.** Pradinis centralizuotai valdomo administracinės paskirties valstybės nekilnojamojo turto (toliau – AVNT) plotas bus nustatytas 2021 m. Šio ploto mažėjimas bus stebimas kasmet. Tarpinė reikšmė – AVNT ploto sumažėjimas 10 proc. 2025 m., galutinė reikšmė – AVNT ploto sumažėjimas 25 proc. 2030 m. Centralizuotai valdomo AVNT ploto mažėjimo rodiklis sudarys sąlygas stebėti viso AVNT portfelio kiekybinį ir kokybinį pokytį.

### **1 problema – neoptimalus viešųjų finansų planavimas, paskirstymas, naudojimas ir atsiskaitymas už juos**

Biudžeto išlaidoms kasmet augant nesubalansuotai su pajamomis bei neproporcingai šalies ekonominiam augimui ir demografinėi situacijai, sudėtinga koncentruoti ribotus finansinius išteklius ir juos paskirstyti būtiniausiems ir svarbiausiems valstybės tikslams įgyvendinti. Esant labai ribotiems viešojo sektoriaus finansiniams ištekliams, itin svarbu biudžeto asignavimus naudoti tik valstybei svarbiausiems tikslams įgyvendinti ir būtinoms paslaugoms apmokėti. Tačiau daugiametiniai rezultatai rodo, kad daug veiklų vykdoma iš inercijos. Šias problemas pastaruosius keletą metų akcentuoja ir Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė, pateikusi rekomendacijų didinti biudžeto lėšų panaudojimo efektyvumą, skiriamas biudžeto lėšas sieti su planuojamais rezultatais, teikti aiškesnę informaciją gyventojams, įvertinti Valstybės investicijų programos reikalingumą.

#### **Sprentinos problemos priežastys:**

##### Neefektyvus viešųjų finansų planavimas

Lietuvos Respublikos Seimas ir Vyriausybė, priimdami sprendimus, įsipareigoja skirti papildomų lėšų dažnai neatsižvelgdami į patvirtintus vidutinio laikotarpio rodiklius ir retai nurodo šaltinius, kuriais numatoma finansuoti prisiimtus įsipareigojimus, t. y. numato didesnę lėšų poreikį. Priimant sprendimus, ne visada atliekamas kokybiškas jų poveikio vertinimas, dažnai nenagrinėjamos sprendimų alternatyvos ir neatliekama sąnaudų ir naudos analizė.

Taip pat retai skaičiuojami ir prognozuojami kuriamo turto (infrastruktūros) išlaikymo ateityje kaštai. Viešasis sektorius tradiciškai vis dar pats teikia daug paslaugų ir nuolat plečia paslaugų apimtį bei infrastruktūros mastą, turėdamas galimybę tam naudoti ES fondų finansavimą, ir nevertina galimybių ateityje palaikyti kuriamą infrastruktūrą ir paslaugas bei nepalieka galimybių privačiam verslui siūlyti alternatyvių paslaugų teikimo būdų.

Planuojant naujas investicijas nepakankamai atsižvelgiama į ankstesniais metais pasiektus rezultatus, biudžetas planuojamas ne siekiamų tikslų pagrindu, bet instituciniu principu. Planuojant biudžetą dėmesys retai kreipiamas į tai, kas už biudžeto lėšas bus pasiekta ir kokia iš to bus nauda valstybei. Biudžetiniams metams pasibaigus, retai analizuojama, ar buvo pasirinktos tinkamos priemonės užsibrėžtiems rezultatams pasiekti, nenurodomas ryšys tarp programų asignavimų ir rezultatų. Planuojant investicijas, nepakankamai laikomasi intervencijų logikos, nes visuose valdymo lygiuose dažnai priimami įrodymais nepagrįsti, politiniai valiniai sprendimai, o riboti žmogiškieji ištekliai ir jų gebėjimų stoka lemia investavimo idėjų trūkumą, institucinės

<sup>2</sup> *Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007–2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF).*

atminties neišlaikymas dėl didelės darbuotojų kaitos neleidžia planuojant investicijas vadovautis gera praktika.

Planuojant biudžetą nėra galimybės kompleksiskai vertinti visų investicijų (į objektą, sektorių, teritoriją) ir suprasti naujo turto poreikių. Tie patys objektai arba jų dalys gali būti finansuojami iš skirtingų programų ar fondų. Nėra galimybių sujungti institucijų poreikių į vieną infrastruktūrą (pastatą), įvertinti, kiek ir kokių objektų reikia arba nereikia ir kodėl. Atsiranda perteklinė, besidubliuojanti arba visai nenaudojama infrastruktūra, ypač savivaldybėse.

Neambicingas ir netikslus planavimas. Nustatytos tikslų pasiekimo rodiklių reikšmės neatitinka priemonės ir jos projektų planavimo laikotarpiu esančios socialinės ir ekonominės situacijos, rodiklių reikšmės nustatomos atsižvelgiant į realias galimybes jas pasiekti.

#### Netinkamas investicijų įgyvendinimas

Nepakankamas taikomų investicijų papildomumas ir suderinamumas skirtinguose ūkio sektoriuose, taip pat pagal valstybės taikomų priemonių tipus, kuriuos lemia tarpinstitucinio sutarimo stoka bei visuose valdymo lygiuose dažnai priimami įrodymais nepagrįsti, politiniai valiniai sprendimai. Planuojant ir įgyvendinant investicijas nėra aiškiai nustatomos kitos reikalingos priemonės.

Priemonės įgyvendinamos neatsižvelgiant į kintančią socialinę, ekonominę ir demografinę situaciją, lėtai priimami sprendimai. Dažniausiai neefektyvūs investicijas lemia šios priežastys: problema, kuriai spręsti skiriamas finansavimas, jau yra išspręsta arba neaktuali dėl išorinių pokyčių; finansuojamos priemonės neduoda laukto rezultato ir nepasiteisina; neieškoma alternatyvų finansinėms intervencijoms jas keičiant reguliacinėmis (nustatant prievolę) arba skatinant teigiamus pokyčius komunikacinėmis priemonėmis (kurios taip pat kainuoja, bet mažiau); nepalankios sąlygos privačiam finansavimui (taikant viešojo ir privataus sektorių partnerystės principą, perleidžiant investavimą privatiems fondams, verslui ar asmenims).

Taip pat taikomi netinkami priemonių įgyvendinimo būdai ir formos (subsidiijos, finansų inžinerijos priemonės). Vykdytos investicijos iš esmės nedaro planuoto poveikio. Svarbi ne tik investicijų kokybė, bet ir forma bei tikslingumas.<sup>3</sup>

Neoptimaliai išnaudojamos išlaidų pagrindimo ir išlaidų peržiūros priemonės. Esamos išlaidų efektyvumo, pagrįstumo vertinimo priemonės (programų vertinimas, sąnaudų ir naudos analizė, poveikio vertinimas ir kt.) nėra pakankamai įtvirtintos biudžeto planavimo ir vykdymo procese ir integruotos į jį, o į vertinimo rezultatus nepakankamai atsižvelgiama priimant sprendimus dėl valstybės finansinių išteklių paskirstymo. Lietuvoje iš valstybės biudžeto finansuojamoms veikloms ir iš ES fondų ar kitos ES, tarptautinės paramos priemonių finansuojamoms veikloms taikomos skirtingos naujų iniciatyvų ir išlaidų vertinimo metodikos. Iš ES ar kitos tarptautinės paramos priemonių finansuotiems projektams taikomos detalios projekto išlaidų pagrindimo, projektų atrankos priemonės, atliekami išsamūs jų vertinimai, o valstybės biudžeto lėšomis finansuojamų projektų, iniciatyvų išlaidos pagrindžiamos labai nedetaaliai. Nustatant vertinimo metodus, nesinaudojama geriausia ES, Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (toliau – EBPO) siūloma praktika ir metodikomis ir neatsižvelgiama į Lietuvoje jau sukurtas metodikas, gaires ir pan. dokumentus. Nėra aiškaus programų vertinimo procesų aprašymų, įstaigose nėra susiformavusios programų vertinimo kultūros, trūksta tiek tinkamų paskatų, tiek gebėjimų inicijuoti ir atlikti tokius vertinimus.

Neoptimali finansavimo šaltinių administravimo sistema. Kaip teigiama Viešosios politikos valdymo instituto tyrimo išvadoje, nors valstybės investicijų administravimo sistema iš ES valstybių narių yra viena geriausių, išsamiausių, detaliausiai reglamentuotų, turinti geriausią IT sistemą, skirianti daugiausia žmogiškųjų išteklių administruoti 1 mln. eurų, tačiau ji neužtikrina investavimo efektyvumo – labiau orientuojamasi į reikalavimų laikymąsi ir spartų lėšų įsisavinimą, o ne į tai, kad investicijos turėtų kuo didesnę poveikį šalies ūkiui ar visuomenei.

#### Nepakankamai užtikrinamas biudžeto planavimo ir pasiektų rezultatų skaidrumas

Nėra priemonės informacijai apie biudžeto lėšų panaudojimo efektyvumą paprastai ir greitai gauti. Informacija apie biudžetą, valstybės valdomą turtą ir

<sup>3</sup> Lyčių lygybės mokymų ir proaktyvių veiksmų, organizuotų įgyvendinant 2007–2013 m. Žmogiškųjų išteklių plėtros veiksmų programos I prioriteto priemones, efektyvumo, rezultatyvumo ir poveikio vertinimas UAB „BGI Consulting“, 2016 m.

veiklos efektyvumo rodikliai pateikiami skirtingose informacinėse sistemose (Atvirųjų finansų informacinė sistema (AFIS) ir Stebėsenos informacinė sistema (SIS), Valstybės turto informacinė paieškos sistema (VTIPS), Valstybės biudžeto apskaitos ir mokėjimų sistema (VBAMS), Viešojo sektoriaus apskaitos ir ataskaitų konsolidavimo sistema (VSAKIS). Dalis rodiklių yra ne vieši, nėra galimybės susieti biudžeto pajamų (išlaidų) su rezultatais ir palyginti informacijos apie viešojo sektoriaus subjektų disponuojamą turtą, atsižvelgiant į biudžeto ir kitus finansinius rodiklius.

Nėra sudaryta modelio, kuris leistų kokybiškai atskleisti biudžeto planavimo procesą. Nepakankama teisinė bazė, trūksta tinkamos priemonės biudžeto planavimo procesui viešinti. Nors šiuo metu yra rengiamas visuomenei patrauklia forma parengtas leidinys „Biudžetas glaustai“, kuriame glaustai aprašoma biudžeto planavimo proceso esmė ir pateikiami aktualiausi biudžeto duomenys, trūksta teisinio reglamentavimo, kaip Lietuvos piliečiai galėtų labiau įsitraukti planuojant biudžeto asignavimus bei teikti siūlymus valstybės biudžeto projektui.

Nepakankama ataskaitų kokybė. Nepakankamas ataskaitų rengimo operatyvumas (ataskaitų formos sudėtingos, reikia pateikti daug duomenų, trūksta bendros standartizuotos apskaitos sistemos). Ataskaitose neatskleidžiamas lėšų panaudojimo efektyvumas (asignavimų planavimas nepakankamai orientuotas į siekiamus rezultatus, dabartinė lėšų planavimo sistema yra sudėtinga, fragmentiška, o jai pertvarkyti būtini sisteminiai pakeitimai). Nepakankama biudžeto vykdymo, veiklos ir finansinių ataskaitų sąsaja (skiriasi periodiškumas, trūksta kompleksinio požiūrio, didelė subjektų įvairovė, skirtingos apskaitos sistemos, metodikos).

Nepakankama komunikacija ir edukacija viešųjų finansų klausimais. Piliečiai ir verslas, nevyriausybinės organizacijos, priežiūros institucijos, politikai, akademinė visuomenė ir mokslininkai ir kitos visuomenės grupės turi turėti galimybę gauti informaciją vienoje vietoje (kai nereikia informacijos rinkti iš įvairių šaltinių), turėti galimybę ją analizuoti, kontroliuoti, kaip naudojamos valstybės lėšos, vertinti, kaip valstybės finansuojamos sritys gali paveikti jų veiklą.

*Problemai spręsti planuojamos įgyvendinti priemonės: viešųjų finansų planavimo ir valdymo procesų įgyvendinimo, sistemingai diegiant įrodymais grįsto valdymo principus, tobulinimas, viešųjų finansų valdymo skaidrumo didinimas.*

## **2 problema – mokestinis atotrūkis**

### **Spręstinios problemos priežastys:**

#### Nepakankamas mokesčių prievolių vykdymas

Lietuvoje vis dar išlieka nepakankamo mokesčių prievolių vykdymo problema, nulemianti gana reikšmingą mokesčių atotrūkį. Europos Komisijos skelbiamoje Socialinių ir ekonominių tyrimų centro CASE tyrimo ataskaitoje nurodoma, kad Lietuvos pridėtinės vertės mokesčio (toliau – PVM) atotrūkis sudaro daugiau nei 25 proc. ir yra vienas didžiausių ES. Nepakankamą mokesčių prievolių vykdymą lemia vis dar santykinai didelis šešėlinės ekonomikos (taip pat kontrabandos) mastas. Nors pastaraisiais metais buvo įgyvendinta daug priemonių, dėl kurių šešėlinės ekonomikos ir kontrabandos mastas nuolat mažėja ir matyti šių reiškinių mažėjimo tendencijos, skirtingais vertinimais, Lietuvos šešėlinė ekonomika sudaro nuo 14 iki 22 proc. BVP. Taip pat išlieka gana didelis kontrabandos mastas, ypač akcizais apmokestinamų prekių srityje. Šiuos reiškinius lemia kompleksinių priežasčių visuma:

- Nėra išnaudojamos visos galimybės skatinti savanorišką mokesčių mokėjimą, grindžiamą bendradarbiavimu, teigiamais ir darniais mokesčių mokėtojų ir mokesčių administratoriaus santykiais, visuomenės tolerancijos šešėlinei ekonomikai mažinimu. Nors mokesčių mokėtojų švietimas ir konsultavimas yra viena iš prioritetinių mokesčių administratorių funkcijų, ji neatitinka visų mokesčių mokėtojų poreikių (ypač informavimo ir konsultavimo paslaugų teikimas muitinės klientams). Mokesčių procedūros vis dar nėra pakankamai supaprastintos ir patogios vartotojams. Trūkumai šioje srityje nulemia tai, kad mokesčių mokėtojai, kurie nėra linkę sąmoningai vengti mokesčių, vis dėlto nesumoka mokesčių dėl nežinojimo, klaidų, kvalifikacijos trūkumo ir administracinės mokesčių prievolių vykdymo naštos. Vyrauja gana aukštas, palyginti su kitomis ES valstybėmis narėmis, Lietuvos gyventojų tolerancijos

šešėlinei ekonomikai ir mokesčių nemokėjimui lygis. Nors kelerius metus vykdomos mokesčių mokėtojų sąmoningumo ugdymo priemonės, vis dar trūksta paprastai, patraukliai ir aiškiai pateikiamos informacijos apie mokesčių paskirstymą, panaudojimą, jų naudą ir kokia ji būtų, jei būtų sumokami visi mokėtini mokesčiai.

- Nėra sudarytos pakankamos prielaidos laiku nustatyti ir užkardyti sąmoningai pasirinktą šešėlinę veiklą bei dėl skaitmeninamos ir globalėjančios ekonomikos atsirandančius naujus mokesčių vengimo būdus. Nors mokesčių administratoriai ir kitos kontrolės institucijos savo veiklą grindžia rizikos valdymu, tačiau tiek dėl nuolat kintančių rizikų, tiek dėl administracinių išteklių nepakankamo subalansavimo rizikos sistemos neužtikrina optimalių rezultatų ir yra tobulintinos. Nors Valstybinėje mokesčių inspekcijoje įdiegta technologiškai pažangi išmanioji mokesčių administravimo sistema (i.MAS), sukurti ir taikomi analitiniai modeliai jau dabar leidžia tiksliau nustatyti pridėtinės vertės mokesčio atotrūkį Lietuvoje ir rizikingesnius verslo segmentus, turima gana daug mokesčių administravimo reikmėms skirtų duomenų ir pastaruoju metu įvyko teigiamų poslinkių duomenų analitinėms kompetencijoms didinti, vis dėlto duomenų analitikos potencialas nepakankamai tenkina kitų institucijų poreikius ir tai atitinkamai sudaro sąlygas duomenų analitikos fragmentiškumui. Dėl duomenų analitikos fragmentiškumo ir vis dar pasitaikančių atskirų žinybinių apraiškų institucijų veiksmai, nukreipti prieš mokestinį sukčiavimą, nėra pakankamai subalansuoti. Pastaraisiais metais ekonomikos skaitmeninimas sparčiai augo, todėl daugėja ir sudėtingų su mokesčių slėpimu susijusių situacijų.

*Problemai spręsti planuojamos įgyvendinti priemonės: savanoriško mokesčių mokėjimo skatinimas, mokestinių rizikų valdymas, grindžiamas inovatyvia duomenų analitika ir tarpinstituciniu bei tarptautiniu bendradarbiavimu.*

### **3 problema – nepakankamai subalansuota mokesčių sistema**

#### **Sprentinos problemos priežastys:**

Mokesčių struktūroje nepakankamai išnaudotas šaltinių, laikomų nestabdančiais ekonomikos augimo, apmokestinimo potencialas ir dėl to neužtikrinama ekonomikos augimui palanki mokesčių struktūra

Netiesioginiai mokesčiai nepakankamai prisideda prie aplinkos apsaugos ir klimato kaitos problemoms spręsti keliamų uždavinių sprendimo. Viena iš žemo pajamų perskirstymo biudžete (surenkamų mokestinių pajamų ir BVP santykis) priežasčių – nepakankamas turto ir aplinkosaugos mokesčių lygis. Tai lemia gana nedideles mokestines pajamas ir riboja šalies galimybes finansuoti viešąsias gėrybes bei paslaugas, taip pat trukdo mažinti mokesčių našą dirbantiems.

Europos Komisijos vertinimu, įgyvendinama aplinkos apsaugos politika, Lietuva atsilieka nuo ES valstybių mokesčių politikos srityje. 2019 m. aplinkosaugos mokesčių ir BVP santykis Lietuvoje buvo 2 proc., nors ES vidurkis – 2,4 proc. Pajamos iš aplinkosaugos mokesčių daugiausia surenkamos iš energijos mokesčių (1,8 proc. BVP). Rekomenduojama pradėti taikyti naujus į aplinkos apsaugą orientuotus mokesčius ir didinti esamus. Mokesčių bazę taip pat siaurina įvairios netiesioginių mokesčių lengvatos, dėl kurių valstybės biudžetas netenka ženklios dalies pajamų, šie mokesčiai nepakankamai prisideda prie aplinkos apsaugos ir klimato kaitos problemoms spręsti keliamų uždavinių sprendimo, o kai kurios taikomos lengvatos subsidijuoja taršų ir eikvojančių energijos vartojimą. Planai dėl iškastiniam kurui taikomų lengvatų atsisakymo, rekomenduojant Europos Komisijai, nustatyti Lietuvos nacionaliniame energetikos ir klimato srities veiksmų plane 2021–2030 m. Nors nuo 2020 m. vidurio įsigaliojo Lietuvos Respublikos motorinių transporto priemonių registracijos mokesčio įstatymas, jame nustatyti su išmetamu CO<sub>2</sub> kiekiu susiję nedideli tarifai. Europos Komisija taip pat pažymi, kad transporto mokesčiai nepakankamai atskleidžia transporto priemonių poveikį aplinkai.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Komisijos tarnybų darbinis dokumentas (2020). Šalies ataskaita. Lietuva 2020, SWD (2020) 514 final.

2019 m. turto mokesčių ir BVP santykis Lietuvoje buvo 0,3 proc., o ES vidurkis – 1,5 proc. Nors Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto mokesčio įstatymas pastaraisiais metais buvo kelis kartus keistas vis plečiant šio mokesčio bazę (t. y. mažinant gyventojams priklausančio nekomercinio nekilnojamojo turto vertę, iki kurios turtas neapmokestinamas), vis dar yra galimybių didinti nekilnojamojo turto apmokestinimą. Europos Komisija, vertindama 2019 m. Europos Komisijos Lietuvai teiktų rekomendacijų įgyvendinimą, taip pat nurodė, kad nors yra tam tikra pažanga nekilnojamojo turto apmokestinimo srityje, ji vis dar nepakankama. Nepakankamą turto apmokestinimą kaip vieną iš tobulintinų apmokestinimo struktūros sričių išskiria ir EBPO, 2018 m. atlikusi Lietuvos ekonominę apžvalgą<sup>5</sup>, kuri numatoma ir 2020 m. Lietuvos ekonominės apžvalgos projekte.

Atsižvelgiant į tai, būtina didinti ekonomikos augimo nestabdančių mokesčių reikšmę bendroje mokesčių struktūroje.

Mokesčių sistema nepakankamai prisitaiko prie užimtumo rinkos pokyčių ekonomikos skaitmeninimo sąlygomis – dalijimosi ekonomikos skaitmeninimo amžiuje nepakankamai užtikrinamas subalansuotas alternatyvių darbo santykiams veiklos formą pasirenkančių asmenų apmokestinimas, egzistuoja netolygus socialinio draudimo įmokų savarankiškai dirbantiems asmenims taikymas ir nepakankamai subalansuota gyventojų pajamų mokesčio našta taikant mokesčius režimus savarankiškai dirbantiems asmenims.

Pastaraisiais metais dėl intensyviai skaitmeninamos ekonomikos atsiranda vis daugiau galimybių gyventojams pajamas generuoti iš alternatyvios darbo santykiams veiklos, dėl ko tikėtina, kad ateityje vis daugės žmonių, pasirenkančių savarankišką veiklos formą. Atsižvelgiant į pastarųjų metų globalizacijos pokyčius, EBPO taip pat savo studijose nagrinėja ir pabrėžia mokesčių sistemos įtaką užimtumo formai.<sup>6</sup> Todėl, siekiant teisingos ir subalansuotos mokesčių sistemos, kyla poreikis peržiūrėti savarankiškai dirbantiems asmenims taikomus mokesčių režimus, kad būtų užtikrinta, jog tokiems asmenims tenkanti mokesčių našta būtų ne tik adekvati jų gaunami naudai, bet ir leistų tikėtis pagrįstų socialinių išmokų draudžiamąjį įvykio (liga, pensinis amžius ir kt.) atveju.

Nuo 2019 m. iš gyventojų pajamų mokesčio dengiamos ir bendrosios socialinio draudimo senatvės pensijos dalies išlaidos. Sudarant sąlygas pagrindinę socialinio draudimo pensijos dalį finansuoti iš valstybės biudžeto 2018 m., atlikta gyventojų pajamų mokesčio ir socialinio draudimo įmokų reforma, sujungiant pagrindinę socialinio draudimo pensijos dalį užtikrinančią socialinio draudimo įmokų dalį su gyventojų pajamų mokesčiu, atitinkamai perskaičiuojant ir gyventojų pajamų mokesčio tarifus, taikomus pajamoms iš darbo santykių ar jų esmę atitinkančių santykių. Tačiau gyventojų pajamų mokesčio tarifas, taikomas savarankiškai dirbantiems asmenims, nebuvo perskaičiuotas, todėl atitinkamai šis tarifas, skirtingai nei tarifas, taikomas pajamoms iš darbo santykių, neapima socialinio draudimo bazinės pensijos dalies.

Siekiant subalansuoto alternatyvių darbo santykiams veiklos formą pasirenkančių asmenų apmokestinimo, peržiūrėtina ir galiojanti apmokestinimo fiksuoto dydžio pajamų mokesčiu tvarka, kuri tam tikrais atvejais savo esme neatitinka šio mokesčio tikslo – itin paprastą apmokestinimo sistemą taikyti tik pačiam smulkiausiajam verslui. Savarankiškai dirbantys asmenys draudžiami ne visomis socialinio draudimo rūšimis. Dalis savarankiškai dirbančių asmenų draudžiami pensijų bei ligos ir motinystės socialiniu draudimu, dalis – pensijų, nedarbo, ligos ir motinystės socialiniu draudimu, o verslo liudijimus turintys asmenys tik pensijų socialiniu draudimu. Nė viena savarankiškai dirbančių asmenų grupė nėra privalomai draudžiama nuo nelaimingų atsitikimų. Tačiau dėl veiklos pobūdžio, veiklos pajamų deklaravimo ypatumų ir verslų dydžio savarankiškai dirbantiems asmenims iki šiol nėra nustatytos vienodos socialinio draudimo garantijos. Galimybė socialinio draudimo įmokas mokėti nuo bet kokio dydžio deklaruotų pajamų neužtikrina socialinių garantijų.

*Netolygūs socialinio draudimo įmokų savarankiškai dirbantiems asmenims taikymo problemos sprendimo būdai bus numatyti Socialinės apsaugos ir darbo*

<sup>5</sup> <http://www.oecd.org/economy/surveys/Lithuania-2018-OECD-economic-survey-overview.pdf>.

<sup>6</sup> [https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/taxation-and-the-future-of-work\\_20f7164a-en](https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/taxation-and-the-future-of-work_20f7164a-en).

*ministerijos rengiamoje Pajamų nelygybės mažinimo plėtros programoje.*

*Problemai spręsti planuojamos įgyvendinti priemonės: ekonomikos augimo nestabdančių mokesčių reikšmės didinimas, savarankiškai dirbantiems asmenims tenkančios gyventojų pajamų mokesčio naštos subalansavimas.*

#### **4 problema – nepradėtos įgyvendinti centralizuotai valdomo administracinės paskirties valstybės nekilnojamojo turto (AVNT) optimizavimo priemonės**

##### **Spręstinios problemos priežastys:**

Nuo 2015 m. metų Vyriausybė įgyvendina valstybės nekilnojamojo turto centralizuoto valdymo reformą. Centralizuotą valdymą sudaro kelios veiklos, viena jų – AVNT valdymo centralizavimas, viename subjekte konsoliduojant ir AVNT, ir bendrąją AVNT valdymo ir priežiūros funkciją, taip pat lėšas, kurių reikia šio turto kokybei pagerinti ir maksimalaus panaudojimo lygiui padidinti, kaštų ir naudos analize pagrindžiant tokių lėšų panaudojimo efektyvumą.

Įgyvendinant Lietuvos Respublikos Vyriausybės programos įgyvendinimo priemonių planą, 2020 metų pabaigoje bus pabaigtas AVNT centralizavimas – valstybės įmonei Turto bankui (toliau – Turto bankas) etapais perduota centralizuotai valdyti 100 proc. viso perimtinio AVNT.

Kol nebuvo suformuotas visas centralizuotai valdomo AVNT portfelis ir šis turtas buvo valdomas pavienių turto valdytojų, nebuvo galima įvertinti viso AVNT portfelio būklės ir nustatyti, kiek AVNT tikslinga valdyti ir atnaujinti, o kiek parduoti arba likviduoti, taip pat nustatyti, kaip maksimaliai išnaudoti laisvus AVNT plotus, stambinti AVNT vienetus, atsisakant pavienių patalpų, įvertinti viso AVNT energijos vartojimo efektyvumo didinimo ir valstybės įstaigų apsirūpinimo AVNT poreikius bei mažinti AVNT išlaidų kaštus.

Teisinis reguliavimas galimybes taikyti AVNT efektyvaus valdymo priemones (AVNT nuomą ir AVNT atnaujinimą) nustato tik baigus AVNT centralizavimą. Be to, AVNT atnaujinimo finansavimo šaltiniai (AVNT nuomos lėšos, VNT pardavimo pajamos, Turto banko ar valstybės skolintos lėšos) gali būti panaudoti įvertinus viso AVNT portfelio atnaujinimo poreikį ir atsižvelgus į valstybės finansines galimybes.

Vienas centralizuoto valdymo reformos tikslų – optimizuoti AVNT apimtį, kad valstybė turėtų tik tiek AVNT, kiek jo reikia valstybės funkcijoms atlikti. Siekiant centralizuotai valdyti neperteklinį, efektyvaus valdymo rodiklius ir normatyvus atitinkantį, geros būklės AVNT portfelį, reikia pradėti įgyvendinti AVNT efektyvaus valdymo priemones, kaštų ir naudos analize pagrindžiant atnaujinimo lėšų panaudojimo efektyvumą.

*Problemai spręsti planuojama įgyvendinti priemonė – centralizuotai valdomo AVNT apimčių taikant efektyvaus valdymo priemones, optimizavimas.*

#### **5 problema – nesukurta švietimo, sporto, sveikatos, socialinės apsaugos, kultūros, teisingumo, vidaus reikalų sričių naudojamo VNT efektyvaus centralizuoto valdymo sistema**

##### **Spręstinios problemos priežastys:**

VNT centralizuoto valdymo reformos pradžioje strateginis tikslas buvo AVNT ir nenaudojamo valstybės funkcijoms atlikti VNT centralizuoto valdymo įgyvendinimas. Nenustatytos minėtų sričių VNT valdymo politikos gairės, neatlikta kiekvienos srities VNT panaudojimo analizė, neįvertinta kiekvienos srities VNT valdymo specifika, neatlikta VNT valdymo būdų tinkamumo analizė, neįvertintos VNT valdymo centralizavimo galimybės ir užsienio valstybių praktika, taip pat neįvertinta, kiek perteklinio VNT gali būti atskirose srityse, bei neįvertintos VNT išlaidų kaštų optimizavimo galimybės.

Siekiant sukurti kitų paskirčių VNT, naudojamo minėtose srityse, efektyvaus centralizuoto valdymo sistemą, reikia suformuoti aiškias ilgalaikes VNT valdymo politikos gaires ir jų įgyvendinimo planą.

*Problemai spręsti planuojama įgyvendinti priemonė – švietimo, sporto, sveikatos, socialinės apsaugos, kultūros, teisingumo, vidaus reikalų sričių naudojamo VNT apimčių taikant efektyvaus valdymo priemones, optimizavimas.*



**II DALIS  
FINANSINĖS PROJEKCIJOS**

NPP uždavinys	Finansinės projekcijos, tūkst. Eur <sup>7</sup>	Finansavimo šaltiniai
1	2	3
1.12. Skatinti tvarią finansų rinkų plėtrą		
8.6. Didinti viešųjų finansų ir valstybės turto valdymo ir panaudojimo efektyvumą		

**III DALIS  
PRIEMONIŲ RINKINYS**

Priemonė	NPP uždavinys, kurį įgyvendina priemonė	Kiti NPP uždaviniai	Būtinės sąlygos	Dalyvaujančios institucijos	Priemonės rezultato rodiklio pavadinimas <sup>8</sup>	Priemonės rezultato rodiklio reikšmės		Priemonės papildomas požymis: LRV IP, HP, NRD
						Pradinė	2030 m.	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Alternatyvių finansavimo šaltinių plėtra ir investicinės aplinkos instituciniams ir kitiems investuotojams gerinimas	1.12. Skatinti tvarią finansų rinkų plėtrą				Ne finansų bendrovių skola, palyginti su BVP (proc.).	42,72	50	
Privačių investicijų pritraukimas	1.12. Skatinti tvarią finansų rinkų plėtrą				Pritraukta privačių lėšų strateginėms sritims (kuriuose nustatytas investavimo trūkumas) finansuoti (mln. eurų).	933	1 700	

<sup>7</sup> Pildoma patvirtinus 2021–2030 metų nacionalinį pažangos planą ir iki plėtros programos teikimo Vyriausybei tvirtinti.

<sup>8</sup> Jei Plėtros programa finansuojama iš ES ar kitų tarptautinių programų lėšų, nurodomi atitinkami tai programai privalomi rezultato rodikliai.

Priemonė	NPP uždavinys, kurį	Kiti NPP uždaviniai	Būtinės sąlygos	Dalyvaujančios institucijos	Priemonės rezultato rodiklio pavadinimas <sup>8</sup>	Priemonės rezultato rodiklio reikšmės		Priemonės papildomas požymis: LRV IP,
Valstybės ir privačių bei institucinių investuotojų partnerystės stiprinimas	1.12. Skatinti tvarią finansų rinkų plėtrą				Pritraukta privačių lėšų strateginėms sritims (kuriose nustatytas investavimo trūkumas) finansuoti (mln. eurų).	933	1 700	
Viešųjų finansų planavimo ir valdymo procesų įgyvendinimo, sistemingai diegiant įrodymais grįsto valdymo principus, tobulinimas	8.6. Didinti viešųjų finansų ir valstybės turto valdymo ir panaudojimo efektyvumą		Strateginio valdymo metodikos parengimas ir patvirtinimas	FM, kiti asignavimų valdytojai	Lietuvos strateginio pajėgumo indekso (angl. <i>Sustainable Governance Index, Strategic Capacity</i> ) reikšmė dešimtbalėje sistemoje.  Asignavimų, susietų su siekiamais rezultatais, dalis nuo visų biudžetiniais metais suplanuotų asignavimų (proc.).  Tinkamai pagrįstų naujų tęstinių priemonių dalis nuo visų naujų tęstinių priemonių finansuotųjų biudžetiniais metais (proc.).  Darbuotojų, dalyvavusių	7 (2020 m.)  -  -  -	7,5  100  75  20	

Priemonė	NPP uždavinys, kurį	Kiti NPP uždaviniai	Būtinios sąlygos	Dalyvaujančios institucijos	Priemonės rezultato rodiklio pavadinimas <sup>8</sup>	Priemonės rezultato rodiklio reikšmės		Priemonės papildomas požymis: LRV IP,
					kompetencijų kėlimo ir gebėjimų stiprinimo mokymuose viešųjų finansų srityje, suvokimo lygio pokytis (proc.).	-	70	
					Atliktų vertinimų ataskaitose pateiktų rekomendacijų įgyvendinimo dalis nuo visų pateiktų rekomendacijų (proc.).	-	100	
					Išlaidų peržiūrų išvadose pateiktų rekomendacijų įgyvendinimo dalis nuo visų pateiktų rekomendacijų (proc.).	-	100	
Savanoriško mokesčių mokėjimo skatinimas ir mokesčių rizikų valdymas, grindžiamas inovatyvia duomenų analitika ir tarpinstituciniu bei tarptautiniu bendradarbiavimu	8.6. Didinti viešųjų finansų ir valstybės turto valdymo ir panaudojimo efektyvumą				Šešėlinės ekonomikos įvertis (dalis nuo BVP).	13,9 (2017 m. Statistikos departamento duomenys)	8	LRV IP
					Neišnaudoto PVM potencialo įvertis (proc.).	25,9 (2018 m. CASE tyrimo duomenys)	12	
					Pasitikėjimo mokesčių	-	80	

Priemonė	NPP uždavinys, kurį	Kiti NPP uždaviniai	Būtinės sąlygos	Dalyvaujančios institucijos	Priemonės rezultato rodiklio pavadinimas <sup>8</sup>	Priemonės rezultato rodiklio reikšmės		Priemonės papildomas požymis: LRV IP,
					administravimo institucijomis įvertis (proc.).			
Ekonomikos augimo nestabdančių mokesčių reikšmės didinimas	8.6. Didinti viešųjų finansų ir valstybės turto valdymo ir panaudojimo efektyvumą				Pajamų iš akcizų, taikomų energiniams produktams, dalis nuo BVP (proc.).  Pajamų iš turto mokesčių dalis nuo BVP (proc.).	1,8 (2018 m.)  0,3 (2018 m.)	1,94(2030 m.)  0,6 (2030 m.)	
Savarankiškai dirbantiems asmenims tenkančios gyventojų pajamų mokesčio naštos subalansavimas	8.6. Didinti viešųjų finansų ir valstybės turto valdymo ir panaudojimo efektyvumą			Socialinės apsaugos ir darbo ministerija	Savarankiškai dirbančių asmenų sumokamo gyventojų pajamų mokesčio ir socialinio draudimo įmokų dalis nuo BVP (proc.).	0,6 (2018 m.)	0,7 (2030 m.)	
Centralizuotai valdomo AVNT apimčių taikant efektyvaus valdymo priemones, optimizavimas	8.6. Didinti viešųjų finansų ir valstybės turto valdymo ir panaudojimo efektyvumą		AVNT atnaujinimo poreikio vertinimas ir pakankamas lėšų AVNT nuomai ir atnaujinimui skyrimas	VĮ Turto bankas	Centralizuotai valdomo AVNT ploto pokytis, palyginti su 2021 m. (proc.).	Bus nustatoma 2021 m. pabaigoje	-25	

Priemonė	NPP uždavinys, kurį	Kiti NPP uždaviniai	Būtinės sąlygos	Dalyvaujančios institucijos	Priemonės rezultato rodiklio pavadinimas <sup>8</sup>	Priemonės rezultato rodiklio reikšmės		Priemonės papildomas požymis: LRV IP,
Švietimo, sporto, sveikatos, socialinės apsaugos, kultūros, teisingumo, vidaus reikalų sričių naudojamo VNT apimčių taikant efektyvaus valdymo priemones, optimizavimas	8.6. Didinti viešųjų finansų ir valstybės turto valdymo ir panaudojimo efektyvumą			Kultūros ministerija, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija, Sveikatos apsaugos ministerija, Švietimo, mokslo ir sporto ministerija, Teisingumo ministerija, Vidaus reikalų ministerija	VNT ploto pokytis, palyginti su 2021 m. (proc.).	-	-15	
Viešųjų finansų valdymo skaidrumo didinimas	8.6. Didinti viešųjų finansų ir valstybės turto valdymo ir panaudojimo efektyvumą	8.3. Tobulinti korupcijos prevencijos sistemą		Specialiųjų tyrimų tarnyba, Savivaldybių asociacija, VĮ Turto bankas	Visuomenės dalis, žinanti apie galimybes ir būdus gauti informaciją rūpimais viešųjų finansų srities klausimais (proc.).  Vartotojų, pasinaudojusių informacijos apie viešuosius finansus viešinimo priemonėmis, suvokimo lygio padidėjimas (proc.).	-	20  20	