

**TVARIŲ VIEŠŲJŲ FINANSŲ PLĖTROS PROGRAMOS DALINĖS PAŽANGOS
PRIEMONĖS NR. 04-001-08-05-06 „DIDINTI TVARŲ SAVIVALDYBIŲ FINANSINIŲ
SAVARANKIŠKUMĄ“ APRAŠE NURODYTOS INFORMACIJOS PAGRINDIMO
APRAŠAS**

**I SKYRIUS
BENDROSIOS NUOSTATOS**

Plėtros programos pažangos priemonės kodas ir pavadinimas	04-001-08-05-06 „Didinti tvarų savivaldybių finansinį savarankiškumą“
Nacionalinio pažangos plano uždavinys	8.5 „Didinti viešųjų finansų ir valstybės turto valdymo ir panaudojimo efektyvumą“
Plėtros programa	Tvarių viešųjų finansų plėtros programa
Atsakinga institucija (koordinuojančioji institucija)	Lietuvos Respublikos finansų ministerija

**II SKYRIUS
SIEKIAMAS POKYTIS**

PLĖTROS PROGRAMOS PAŽANGOS PRIEMONĖS LAUKIAMAS POKYTIS
<p>2022–2030 metų plėtros programos valdytojos Lietuvos Respublikos finansų ministerijos tvarių viešųjų finansų plėtros programoje, patvirtintoje Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2022 m. kovo 9 d. nutarimu Nr. 209 „Dėl 2022–2030 metų plėtros programos valdytojos Lietuvos Respublikos finansų ministerijos tvarių viešųjų finansų plėtros programos patvirtinimo“, nurodyta 6 problema – Savivaldybių finansinio savarankiškumo trūkumas bei išvardintos sprendtinios problemos priežastys (<i>prioriteto tvarka</i>):</p> <p>6.1. Nepagrįstas savivaldybių viešosios infrastruktūros poreikis ateityje ir nominalus reikalingų investicijų dydis, siekiant užtikrinti optimalų viešųjų paslaugų teikimą.</p> <p>6.2. Per mažas savivaldybių pajėgumas padidinti savo biudžetų pajamas:</p> <p>6.2.1. per mažą savivaldybių biudžetų pajamų dalį sudaro pajamos iš mokesčių, kurių tarifus nustato vietos valdžia;</p> <p>6.2.2. tobulintinas savivaldybių skolinimosi reguliavimas ar priemonės.</p> <p>6.3. Neoptimalios savivaldybių tęstinės veiklos lėšos:</p> <p>6.3.1. savivaldybių išlaidos savivaldybių funkcijoms vykdyti nėra vertinamos pagal savivaldybių kontekstą (dydis, urbanistinė struktūra, gyventojų struktūra, verslo struktūra ir kt.) ir savivaldybių funkcijų vykdymo efektyvumą ir rezultatyvumą apibūdinančius rodiklius;</p> <p>6.3.2. valstybinių (valstybės perduotų savivaldybėms) ir savarankiškųjų savivaldybių funkcijų pasiskirstymas turi trūkumų: neįvertintas valstybinių funkcijų finansavimo poreikis, apimtis, pakankamumas ir valdymo efektyvumas, atsižvelgiant į savarankiškąsias savivaldybių funkcijas.</p> <p>Pažangos priemonę numatoma įgyvendinti etapais. Šiame pagrindimo apraše aprašomas 1-</p>

asis pažangos priemonės įgyvendinimo etapas.

1-ame pažangos priemonės įgyvendinimo etape bus plėtojamos analitinės priemonės¹ ir vykdoma analitinė veikla, skirta išanalizuoti savivaldybių konteksto rodiklius, finansų ir veiklos duomenis savivaldybių fiskalinio tvarumo gerinimui. Pasinaudojus 1-etape išplėtotomis analitinėmis priemonėmis ir vertinimo rezultatais, kituose pažangos priemonės įgyvendinimo etapuose pažangos priemonė bus papildyta naujomis veiklomis, skirtomis spręsti savivaldybių finansinio savarankiškumo trūkumo problemą.

Didžioji dalis Lietuvos savivaldybių teigia, kad surenka nepakankamai pajamų, kad padengtų savo išlaidų poreikius, bei lėšų investicijų projektams įgyvendinti. Savivaldybės jaučiasi nesavarankiškos², joms trūksta autonomiškumo ir lankstumo tenkinti vietos poreikius, užtikrinti optimalų viešųjų paslaugų teikimą ir infrastruktūros išlaikymą. Tai lemia, kad skirtingų savivaldybių gyventojams teikiamos nevienodos apimties ir kokybės viešosios paslaugos, naudojant skirtingos apimties infrastruktūrą, kas didina regionų atskirtį. Tam, kad priimami teisinio reglamentavimo ir valdymo sprendimai būtų nukreipti į atskirties tarp savivaldybių mažinimą ir savarankiškumo stiprinimą, yra siūloma plėtoti analitines priemones, kurios sudarys prielaidas didinti savivaldybių finansinį savarankiškumą. Plėtojamos analitinės priemonės bus skirtos kompleksiniam savivaldybių fiskalinio tvarumo vertinimui bei įrodymais grįstų sprendimų priėmimui ir apims šias sritis: pajamas, išlaidas, paslaugas ir infrastruktūrą. Analizei bus naudojami savivaldybių duomenys nuo 2015 metų. Priemonės pagalba tikimasi periodiškai matuoti savivaldybių funkcijoms skiriamų išlaidų lygį, atsižvelgiant į savivaldybių kontekstą ir paslaugų poreikį nusakančius rodiklius, taip pat matuoti fiskalines pastangas savivaldybių pajamų didinimui, fiskalinį atotrūkį, disbalansą, bei modeliuoti pajamų, išlaidų ir konteksto rodiklių siektinų reikšmių scenarijus.

Plėtojant analitines priemones bei naudojant jų rezultatus bus siekiama prisidėti prie savivaldybių finansinio savarankiškumo didinimo, atskirties mažinimo ir gyvenimo kokybės gerinimo. Analitinių priemonių pagalba bus vertinamos savivaldybių pastangos generuoti pajamas, laikomų savivaldybių savarankiškoms pajamomis, bei vertinamas išlaidų lygis, kuris atitinka savivaldybės sąlyginius (standartizuotus) poreikius. Vertinimo rezultatai ir išvados bus paskelbti viešai ir naudojami savivaldybių vykdomų funkcijų finansavimui tobulinti.

Spręstinios problemos ir laukiamas pokytis

Savivaldybių investicijų į infrastruktūrą poreikių skirtumai yra susiję su esamos infrastruktūros išvystymu, jos būseną, gyventojų skaičiumi bei jų struktūra, demografiniais pokyčiais bei savivaldybių teritorijų dydžiu, taip pat su paslaugų teikimo sąlygomis.

Kai kuriose savivaldybėse vyksta sparti urbanizacija, kuri reikalauja didelių naujų investicijų į papildomą infrastruktūrą, įskaitant investicijas į socialinę būstą, viešąjį transportą, vietinius kelius, komunalinių paslaugų, mokyklų ir ikimokyklinio ugdymo įstaigų, sveikatos priežiūros įstaigų ir skaitmeninės infrastruktūros. Dėl to tokiose savivaldybėse atsiranda didelis poreikis plėsti esamą ar kurti naują infrastruktūrą, kartu prižiūrint ir modernizuojant esamą infrastruktūrą. Tuo pat metu daugelį „kaimiškų“ savivaldybių ir labiau atokių regionų veikia demografiniai pokyčiai, pvz. emigracija bei nedarbas. Demografiniai pokyčiai taip pat lemia skirtingus paslaugų poreikius bei jų teikimo būdus ir skirtingus infrastruktūros poreikius. Per ateinančius laikotarpius, su visuomenės senėjimu susijusi infrastruktūra ir paslaugos (pavyzdžiui, pagyvenusių žmonių priežiūra ir jų sveikatos priežiūra skirtų centrų skaičius) neproporcingai turės didėti tam tikrose

¹ Europos Komisijos finansuotame Struktūrinių reformų paramos projekte (Paramos sutarties Nr. SRSS/S2018/028) „Savivaldybių paskolų restruktūrizavimas ir efektyvaus turto valdymo priemonių sukūrimas“ buvo sukurta demonstracinė analitinė priemonė, kurią numatoma išplėtoti, automatizuoti, vizualizuoti ir pritaikyti platesniam naudojimui.

² Skaidrilė Grigaitė-Mockevičienė, Dovilė Sujetaitė, Vytautas Vaitiekūnas. 2020. Lietuvos savivaldybių savarankiškumo tyrimas. <http://kurkl.lt/wp-content/uploads/2020/03/Lietuvos-savivaldybiu-savarankiskumo-tyrimas.pdf>

savivaldybėse, bei mažėti švietimo paslaugas teikiančių paslaugų apimtys, palyginti su didesnėmis savivaldybėmis. Besikeičiantys savivaldybių poreikiai vien dėl demografinių pokyčių gali sukurti tokias aplinkybes, kad kai kuriose savivaldybėse esamos infrastruktūros bus perteklius ir jos išlaikymui skiriamos lėšos bus naudojamos neefektyviai.

Preliminariais vertinimais³ savivaldybėse esamos infrastruktūros nusidėvėjimo lygis yra gana aukštas (apie 44 proc.) ir jos atstatymui bei funkciniam pakeitimui ir pritaikymui reikalingi dideli finansiniai ištekliai, nes nėra pakankamai kaupiama lėšų infrastruktūros nusidėvėjimo atstatymui (pvz. Europos Sąjungos investicijomis sukurtai infrastruktūrai). Su pastatų energinio efektyvumo didinimo priemonių įgyvendinimu būtina tobulinti ir energijos gamybos bei tiekimo infrastruktūrą, nes ženkliai sumažėjęs energijos vartojimas miestuose gali prisidėti prie energijos kainos augimo dėl neefektyviai veikiančių energijos gamybos ir perdavimo priemonių. Taip pat, apsirūpinant energija būtina įvertinti vis didėjančias iniciatyvas ir paskatas alternatyvių energijos šaltinių panaudojimui tiek individualiai, tiek ir viešai infrastruktūrai plėtoti. Todėl savivaldos lygmenyje reikalingas aiškus ir pagrįstas visos esamos infrastruktūros įvertinimas.

Siekiant priimti duomenimis grįstus kompleksinius sprendimus dėl savivaldybių pajamų, laikomų savivaldybių savarankiškoms pajamomis, modelio ir (ar) skolinimosi reguliavimo bei naujų skolinimosi priemonių kūrimo, būtina metodiškai įvertinti savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų struktūrą, esamą infrastruktūros apimtį ir jos panaudojimo, jos palaikymo, atstatymo, pagerinimo, bei plėtros poreikį ir infrastruktūros finansavimo pasiūlą, poreikį bei atotrūkį tarp savivaldybių atsižvelgiant ne tik į gyventojų skaičių ir jų tankumą, bet ir kitus savivaldybių funkcijų vykdymą ir kontekstą atspindinčius rodiklius bei aplinkybes.

Analitinės priemonės leis atlikti savivaldybių pajamų, išlaidų, vykdomų viešųjų funkcijų vertinimą, kuris padės priimant sprendimus dėl plėsti savivaldybių pajamų šaltinių plėtros. Vertinant savivaldybių pajamų, laikomų savivaldybių savarankiškoms pajamomis, potencialą (savivaldybių fiskalines pastangas) – bus nagrinėjamos pajamos iš nekilnojamojo turto bei žemės mokesčių, taip pat gali būti įtraukiamos ir kitos pajamos, laikomos savivaldybių savarankiškoms pajamomis, kurioms yra racionalu ir pagrįsta taikyti matematinius vertinimo metodus.

Lietuvoje įstatymais reglamentuojami minimalūs ir maksimalūs nekilnojamojo turto ir žemės mokesčių tarifai. Savivaldybių tarybos savarankiškai nustato konkrečius nekilnojamojo turto ir žemės mokesčių tarifus kiekvieniems kalendoriniams metams bei taiko išimtis bei lengvatas. Nekilnojamo turto mokesčio nustatytos tarifo ribos yra 0,5-3,0 procentai, o žemės mokesčio 0,01-4,0 procentai nuo turto vertės. Pajamos, laikomos savivaldybių savarankiškoms pajamomis, surinktos iš šių mokesčių, kai kuriose savivaldybėse nesiekia savivaldybių tarybų nustatytų faktinių tarifų svertinio vidurkio, kas reiškia, kad galimai ne visose savivaldybėse mokestinis pajėgumas visiškai išnaudojamas, dėl nustatomų mažesnių tarifų ar didesnio kiekio taikomų lengvatų žr. 1 lentelę.

1 lentelė. Nekilnojamo turto ir žemės mokesčio tarifų svertiniai vidurkiai Lietuvos savivaldybėse (pagal 2018m. Valstybinės mokesčių inspekcijos pateiktus duomenis)⁴

Mokesčio pavadinimas	Savivaldybės nustatytų faktinių tarifų svertinis vidurkis
Nekilnojamo turto (juridiniai asmenys)	0,84
Nekilnojamo turto (fiziniai asmenys)	0,8
Žemės mokesčio (juridiniai asmenys)	0,74
Žemės mokesčio (fiziniai asmenys)	0,21

Pajamų, laikomų savivaldybių savarankiškoms pajamomis, nuokrypiai nuo svertinių tarifų vidurkio rodo, kad reikia atlikti išsamesnę analizę, o tam plėtoti analitines priemones, kurio

³ CPVA vertinimas, remiantis Registrų centro 2021 m. metų nekilnojamo turto duomenimis.

⁴ Savivaldybių gautinų pajamų iš mokesčių už komercinio naudojimo nekilnojamąjį turtą ir žemę įvertinimas. V. Sirvydis, CPVA, 2021.

sudarytų galimybes periodiškai vertinti savivaldybių fiskalinį pajėgumą ir jo naudojimą. Analitinės priemonės leistų įvertinti ir palyginti kiekvienos savivaldybės pajamas, laikomas savivaldybių savarankiškais pajamomis, ir jų pajėgumą minėtas pajamas didinti. Savivaldybėms būtų geriau suprantama jų situacija palyginti su kitomis savivaldybėmis ir atsirastų daugiau paskatų pasirinkti tokius mokestinius tarifus, kurie leistų racionaliai išnaudoti savivaldybės fiskalinį pajėgumą.

Savivaldybių vykdomų savarankiškųjų ir valstybinių (valstybės perduotų savivaldybėms vykdyti) funkcijų ir jų finansavimo sistema nėra pakankamai pagrįsta, ne visuomet užtikrina efektyvų ir rezultatyvų funkcijų atlikimą. Šalies mastu nepakankamai reguliariai vertinama, kokias funkcijas efektyviau galėtų atlikti centrinė valdžia, o kokias – vietos savivalda.

Šiuo metu valstybės biudžeto išlaidos vis dar nepakankamai vertinamos susiejant jas su savivaldybės atliekamos funkcijos (pvz., tam tikros paslaugos suteikimo) vertinimo rodikliais. Susietai jos nėra matuojamos ir patirtos išlaidos nėra lyginamos tarp panašių savivaldybių. Tai nesudaro paskatų savivaldai efektyviau naudoti lėšas, o valstybei – pagrįstai planuoti dotacijas savivaldybėms.

Užsienio šalys paprastai vertina standartizuotas išlaidas – kiek lėšų reikia savivaldybių sąlyginiam funkcijos vienetui atlikti, esant tam tikroms tų funkcijų vykdymo aplinkybėms ir sąlygoms. Pavyzdžiui, Danijoje ir Švedijoje išlaidos vertinamos standartinių kaštų metodu: kiekvienoje savarankiškų (iš savivaldos biudžetų finansuojamų) funkcijų grupėje vidutinės visų savivaldybių išlaidos palyginamos su vienos savivaldybės išlaidomis, o galutinė išlaidų poreikio suma apskaičiuojama padauginus vidutinės išlaidas iš šių paslaugą gaunančių vienetų skaičiaus (pvz., gyventojai, kilometrai kelių ar kvadratiniai metrai užstatytos teritorijos). Konkrečios savivaldybės išlaidos su vidurkiu lyginamos savivaldybių grupėje, atsižvelgiant į demografinės, fizinės ir socialinės struktūros veiksnius, kuriems savivaldybės negali daryti tiesioginės įtakos⁵.

Centrinė valdžia perduodama funkcijas savivaldybėms, turi pasirūpinti, kad būtų užtikrintas tokių funkcijų atlikimui reikalingas finansavimas. Racionalizuojant savivaldybių tęstines išlaidas būtina peržiūrėti jas vertinant pagal savivaldybių konteksto ir funkcijų atlikimo rodiklius. Šiam siekiui įgyvendinti būtų plėtojamos analitinės priemonės, kurios leistų periodiškai matuoti ir palyginti savivaldybių atliekamų funkcijų išlaidas. Skirtingos išlaidos funkcijoms atlikti bei jų efektyvumas prisideda prie skirtingos gyvenimo kokybės savivaldybėse.

Gyvenimo kokybė savivaldybėje vertinama pagal standartizuotus socialinius ekonominius rodiklius, kurie parodo atskiros savivaldybės pasiekimus atskaitiniu laikotarpiu bei pasiekimus kitų savivaldybių atžvilgiu. Šiuo tikslu plėtojama analitinė priemonė leistų įvertinti ir gyvenimo kokybę savivaldybėse ir jos rezultatus palyginti su kitomis savivaldybėmis.

III SKYRIUS ALTERNATYVŲ ANALIZĖ

PIRMASIS SKIRSNIS PLĖTROS PROGRAMOS PAŽANGOS PRIEMONĖS ALTERNATYVOS

Aprašomos pažangos priemonės įgyvendinimo 1-o etapo veiklos alternatyvos nenagrinėjamos, nes šiame etape bus vykdoma analitinė veikla. Taip pat šios veiklos nustatytos Europos Sąjungos Tarybos 2021 m. liepos 28 d. sprendimu patvirtinto Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo plane „Naujos kartos Lietuva“ (toliau – „Naujos kartos Lietuva“ planas) (6 komponento „

⁵ Valstybinio audito ataskaita, 2019: [Ar savivaldybių vykdomų funkcijų sistema sudaro sąlygas joms veikti efektyviai?](#)

Veiksmingas viešasis sektorius ir prielaidos atsitiesti po pandemijos reformos“ F.1.3. reformos „Nacionalinio biudžeto ilgalaikis tvarumas ir skaidrumas“ F.1.3.3 papriemonė „Savivaldybių pajamų struktūros gerinimas“).

„Naujos kartos Lietuva“ plane numatytas rodiklis:

- 151. *Įsigaliojęs Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžeto pajamų nustatymo metodikos įstatymo pakeitimas ir sistemingo savivaldybių fiskalinių rodiklių palyginimo ir savivaldybių pajėgumo padidinti pajamas vertinimo išvadų paskelbimas.*

Analitinė veikla apims:

1. Parengtas ir priimtas Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo pakeitimas, kuris pagerins savivaldybių pajamų struktūrą. Taip pat bus atliekama pirminė savivaldybių pajamų, laikomų savivaldybių savarankiškoms pajamomis, specialiųjų tikslinių dotacijų, infrastruktūros ir gyvenimo kokybės indekso (toliau – GKI) rodiklių analizė, skirta savivaldybių vertinimo analitinių priemonių plėtrai.
2. Savivaldybių GKI: bus peržiūrėtas ir iš esmės atnaujintas GKI už 2013–2020 metus bei jo rezultatai paskelbi viešai.
3. Savivaldybių pajėgumo padidinti pajamas vertinimo priemonė: bus plėtojama analitinė priemonė, kurią naudojant bus periodiškai vertinamas savivaldybių pajėgumas/pastangos didinti pajamas, laikomos savivaldybių savarankiškoms pajamomis.
4. Savivaldybių pajamų, išlaidų ir veiklos rodiklių lyginimo priemonė: bus plėtojama analitinė priemonė, kurią naudojant bus vertinamas ir lyginamas savivaldybių pajamų pakankamumas, išlaidų efektyvumas, produktyvumas bei veiklos rezultatyvumas.
5. Sistemingo savivaldybių fiskalinių rodiklių palyginimo ir savivaldybių pajėgumo padidinti pajamas vertinimo išvadų paskelbimas. Analitinės priemonės pagalba bus vertinamos savivaldybių pastangos generuoti pajamas, laikomas savivaldybių savarankiškoms pajamomis, bei išlaidų lygis, kuris atitinka savivaldybės sąlyginius (standartinius) poreikius. Atsižvelgus į atliktus vertinimus bus apskaičiuojami savivaldybių fiskaliniai rodikliai ir skelbiamos vertinimo išvados.

Tikslinė grupė:

1. Savivaldybės;
2. Lietuvos Respublikos Seimas;
3. Lietuvos Respublikos Vyriausybė;
4. Lietuvos Respublikos finansų ministerija;
5. Ministerijos ir kitos valstybės įstaigos.

Tikslinė grupė gaus susistemintą informaciją ir argumentus valdymo sprendimams priimti, kas užtikrins tvarų savivaldybės teritorijose vykdomų veiklų finansavimą.

Analitinių priemonių ir analitinės veiklos sąsajos su priemonės siekiamais rezultatais ir pokyčiais.

Plėtojamos analitinės priemonės ir vykdoma analitinė veikla sudarys galimybę išanalizuoti bei palyginti panašius požymius turinčių savivaldybių pajamų ir išlaidų nuokrypius nuo jų pajėgumus ir poreikius atitinkančių pajamų ir išlaidų, bei sudarys sąlygas įrodymais grįstiems sprendimams priimti.

Finansavimo apimtis: analitinės veiklos finansavimo apimtis veikloms įgyvendinti planuojama 800 tūkst. eurų (Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonės lėšos) ir 54 tūkst. eurų (valstybės biudžeto lėšos).

