

LMA konferencija

Regionai ir savivalda Lietuvoje – problemos bei perspektyvos

10.30-10.50 val. Savivaldybių finansiniai ištekliai: ar išnaudojamas visas potencialas

I. Dėkoju organizatoriams už kvietimą.

II. Prieš pradėdamas savo pranešimą noriu pabrėžti, kad pranešime bus išsakyta mano asmeninė nuomonė, kuri atspindi tik mano ir nieko daugiau supratimą ir poziciją, todėl šis mano pranešimas negali būti laikomas oficialia kokių nors subjektų, su kuriais aš galiu būti siejamas, pozicija.

III. Kalbant apie savivaldybių finansinius išteklius svarbiausia yra nepamiršti, kad mes kalbame apie vieną dedamąją iš visos finansavimo sistemos, kuri kaip apvalus pyragas, susidedantis iš atskirų pyrago gabalų, kurie tarpusavyje susiję, nes tai yra sistema. Taigi, pradėti reikėtų nuo to, o kas gi sudaro savivaldybių finansavimo sistemos pyrago dedamąsias, kokie to pyrago gabalai. Čia aš išskirčiau 6 sudėtinės dalis:

1. Finansiniai ištekliai. Ir čia aš juos suprantu kaip šaltinius iš kurių finansuojama, kitaip sakant „funding“, o ne „financing“ prasme. Todėl prie finansinių išteklių „funding“ prasme priskiriamos: savarankiškos pajamos, savarankiškos išlaidos, parama (valstybės dotacijos, visų pirma – tikslinės, ES fondų parama);
2. Fiskalinės drausmės mechanizmas. Jį sudaro: fiskalinės taisyklės, jų įgyvendinimas ir laikymosi priežiūra, nemokumas;
3. Finansavimo instrumentai. Tai būtų skola, garantijos, viešo ir privataus sektorių partnerystė, kitos priemonės;
4. Finansavimo instrumentų subjektai. Tai gali būti, pavyzdžiui, centrinė valdžia, kuri gali skolinti, tai gali būti ir įvairios nacionalinės plėtros įstaigos (tipo INVEGA, VIPA, VIVA);
5. Biudžetavimo procesas. Pavyzdžiui, kaip gimsta savivaldybių biudžetai, santykis su valstybės biudžeto sudarymo procesu ir panašiai;

6. Galiausiai savivaldybių finansavimo, jau „financing“ prasme, koordinavimas.

IV. Kadangi mano pranešimo tema yra susijusi su finansavimo išteklių potencialu, todėl aš toliau kaip tik ir susikoncentruosiu į finansinius išteklius „funding“ prasme ir, svarbiausia – į savarankiškas savivaldybių pajamas, kurias aš pavadinsiu *savivaldybių nuosavais ištekliais*. Pabandysiu panagrinėti ar savivaldybių nuosavų išteklių kontekste yra dar neišnaudotų rezervų, potencialo, kitaip sakant ar mes viešųjų finansų prasme esame viską maksimaliai išnaudoję, ar visgi matome atotrūkį tarp faktinės situacijos ir idealios būsenos.

V. Paimkime 2022 metams patvirtintas savivaldybių biudžetų pajamas (čia aš remiuosi Finansų ministerijos informacija, taip pat iš karto noriu pabrėžti, kad kalbėsiu apie užplanuotas pajamas, faktines pajamas mes pamatysime tik 2023 metais ir jos tikrai gali skirtis atsižvelgiant į sparčiai besikeičiančią makroekonominę situaciją, nulemtą geopolitinių veiksmų, o visų pirma Rusijos invazijos į Ukrainą, o taip pat ir biudžeto keitimų). Taigi, 2022 metams savivaldybėms buvo suplanuota beveik 4.3 mlrd. EUR pajamų (4.272.964 EUR). Iš jų 2.3 mlrd EUR (2.329.093 EUR) arba 54.52% mokesčių pajamos, 1.6 mlrd. EUR (1.631.275 EUR) dotacijos arba 38%, kitos pajamos – beveik 290 mln. EUR (287.568 EUR), tarp kurių yra ir rinkliavos – beveik 120 mln. EUR (118.385 EUR), kur 3.2 mln. EUR yra valstybės rinkliavos ir 115 mln. EUR yra vietinės rinkliavos. Kadangi rinkliavos savo fiskaline prigimtimi laikytinos vietiniais mokesčiais, tai aš jas priskirčiau prie mokestinių pajamų. Tokiu būdu mes gauname 2.329.093 mlrd. + 120 mln. = 2.449.213 mlrd. EUR mokestinių pajamų, kas procentualiai sudaro iš principo 57% suplanuotų 2022 metams savivaldybių pajamų. Atkreiptinas dėmesys, kad didžioji dalis šių mokestinių pajamų yra susijusi su gyventojų pajamų mokesčiu, iš kurio planuojama, kad savivaldybės gaus maždaug 2.18 mlrd. eurų, o tai yra maždaug pusė (51%) planuojamų pajamų. Tokiu būdu 51% pajamų iš GPM (kurio didžioji dalis persiskirsto) sudėjus su 38% iš dotacijų, mes gauname, kad 89% savivaldybių pajamų nėra savarankiškos, nes jos vienu ar kitu būdu savivaldybes pasiekia per centrinę

valdžią. Aišku čia gali iškilti klausimas – ar teisinga yra perskirstomą gyventojų pajamų mokestį (perskirstoma iš 8 savivaldybių: Vilniaus miesto, Vilniaus rajono, Kauno miesto, Kauno rajono, Klaipėdos miesto, Klaipėdos rajono, Neringos, Trakų rajono) vadinti centrinės valdžios finansais. Tačiau metodika yra tokia, kad perskirstomas GPM yra priskiriamas centrinės valdžios finansams, be to reikėtų nepamiršti ir tos aplinkybės, kad kalbant apie gyventojų pajamų mokestį savivaldybės neturi jokios įtakos jo reglamentavime, skirtingai, pavyzdžiui, nuo turto mokesčių ar rinkliavų, bet apie tai vėliau. Šioje šviesoje mums iš principo belieka konstatuoti, kad tik maždaug 11% savivaldybių pajamų mes galime laikyti savarankiškoms pajamomis, t. y. nuosavomis pajamomis, kurioms daryti įtaką gali pačios savivaldybės. Dar daugiau – pažymėtina, kad iš tų 11% savarankiškų pajamų, mokestinių savarankiškų pajamų dalis yra dar mažesnė. Kalbėdamas apie savarankiškas mokestines savivaldybių pajamas aš, visų pirma, turiu omenyje pajamas iš Nekilnojamojo turto mokesčio, Žemės mokesčio, Rinkliavų. Toks nedidelis savarankiškų mokestinių pajamų dydis nėra kažkokia naujiena ar sensacija nei centrinei valdžiai, nei savivaldai. Čia noriu pacituoti ištrauką iš Lietuvos Respublikos Vyriausybės ir Lietuvos savivaldybių asociacijos dvišalės komisijos 2021 m. liepos 5 d. posėdžio, kuris buvo skirtas Savivaldybių finansinio pajėgumo didinimo darbo grupės rezultatams aptarti, protokolą: „konstatuota, kad darbo grupės veikla buvo rezultatyvi – įvyko 17 susitikimų EBPO 2020 metų rekomendacijoms aptarti. Iš EBPO teiktų 40-ties rekomendacijų 37-ioms pritarta. Pabrėžiamas principinis siekis, kad vietos išlaidos turėtų būti didesne dalimi finansuojamos iš vietoje gaunamų pajamų, šiuo metu savivaldybių mokestinės pajamos sudaro tik apie 4% jų biudžeto, kita dalis gaunama iš valstybės“ citatos pabaiga. Čia minimi 4% tikėtina yra be rinkliavų ir didžiaja dalimi bus susiję su NTM ir ŽM, nes pridėjus rinkliavas tikrai turėtų būti daugiau nei keturi procentai. Bet kuriuo atveju mes vis tiek kalbame tik apie šiek tiek daugiau nei 10-dalį nuo visų savivaldybių pajamų kaip apie savarankiškas pajamas.

VI. Kas lemia, kad tik nedidelė savivaldybių pajamų dalis yra savarankiškos mokestinės pajamos? Mano nuomone nulemia du dalykai:

-pirma, mokesčių ir rinkliavų teisinis reglamentavimas;

-antra, savivaldybių fiskalinis elgesys.

Kalbant apie mokesčių ir rinkliavų, sudarančių savivaldybių nuosavus šaltinius, teisinį reglamentavimą būtina pažymėti, kad įstatymų leidėjas yra įsprendęs savivaldybes į aiškius rėmus: (a) tarifai, ar tai būtų NTM, ar ŽM aiškiai sureglamentuoti (intervalas), lengvatų sąrašas baigtinis, papildomai atleisti galima savo biudžeto sąskaita; (b) rinkliavų (vietinių) objektų sąrašas baigtinis. Taigi, čia matome, kad savivaldybių fiskalinė diskrecija yra apribota, nes tarifus gali nustatyti tik intervale, lengvatų skaičius irgi nemenkas. Kalbant apie gyventojų nekilnojamąjį turtą, t. y. gyvenamosios paskirties nekilnojamąjį turtą, tai didžiausia lengvata yra susijusi su neapmokestinamuoju dydžiu, kuris šiai dienai yra, jei tiksliai atsimenu, 150 tūkst. EUR, padauginus iš 2-jų, gauname jau dvigubai didesnį neapmokestinamą dydį. Be to šio brangaus nekilnojamo turto NTM patenka į valstybės biudžetą. Panašiai yra ir su žeme, tiesa, ten mes neturime neapmokestinamo dydžio, bet turime koeficientą žemės ūkio paskirties žemei, kalbant apie rinkliavas, kaip jau buvo minėta, baigtinis vietinių rinkliavų objektų sąrašas.

Kalbant apie savivaldybių fiskalinį elgesį, reikia pažymėti, kad net ir dabartinio įsprendžiančio į rėmus sureglamentavimo šviesoje, savivaldybės turi galimybę tarifų intervale, jei kalbame apie NTM tai būtų nuo 0.3% iki 3%, jei kalbame apie ŽM tai būtų nuo 0.01% iki 4%, pasirinkti didesnius tarifus nei dabar yra nustačiusios. Faktas yra tas, kad NTM srityje, savivaldybių vidutiniškai per Lietuvą taikomas NTM tarifas yra 0.69% (maksimalus yra 3%), žemės mokesčio atveju vidutiniškai taikomas per Lietuvą tarifas yra 0.89% (maksimalus yra 4%). Ši mano pateikta faktinė situacija remiasi Finansų ministerijos pernai (2021) darytais skaičiavimais. Įdomumo dėlei pasakysiu, kad remiantis tais pačiais skaičiavimais ir išeidama iš 2021 metų duomenų, finansų ministerija modeliavo, kad 2021

m. taikant 0.69% NTM tarifą buvo gauta beveik 97 mln.eurų pajamų, tuo tarpu jei faktinis vidutinis tarifas būtų 1% pajamų būtų gauta 140 ml. EUR, jei 1.5%, tai 210 mln. EUR, jei 2% tai beveik 280.5 mln. EUR, jei maksimalus 3% tarifas, tai beveik 421 mln. EUR. Taigi palyginkime 97 mln. EUR ir 421 mln. EUR, skirtumas tikrai nemenkas. Aišku naivu būtų tikėtis maksimalaus tarifo, bet modeliavimas rodo, kad erdvės fiskalinei diskrecijai tikrai yra.

Faktą, kad, pavyzdžiui, vien tik nekilnojamojo turto mokesčio srityje yra rezervų patvirtina ir EBPO, kuri ne kartą yra konstatavusi, kad Lietuva neišnaudoja viso savo potencialo fiskalinėje srityje, įskaitant ir taip vadinamus vietinius mokesčius. Savo paskutiniame dokumente, kurį aš jau esu minėjęs – 2020 metų rekomendacijose dėl Lietuvos savivaldybių gebėjimų konsoliduoti ir finansuoti viešąsias investicijas stiprinimo – konstatavo, kad Lietuvoje fiskalinės pajamos iš NTM yra 0.4% nuo BVP, kai tuo tarpu EBPO vidurkis yra 1.2%.

VII. Apibendrinant nuosavų mokestinių išteklių temą ir atliepiant į pranešimo pavadinimą, aš darau išvadą, kad potencialas neišnaudotas, net ir prie dabartinio teisinio reguliavimo, kur dalis NTM eina į valstybės biudžetą, kur tarifai įsprausti į rėmus, kur didelis gyvenamosios paskirties NT neapmokestinamas dydis, kur lengvatos priklauso nuo žemės paskirties, kur vietinių rinkliavų objektų sąrašas baigtinis. Dar daugiau – potencialo rezervai būtų gerokai didesni, jei būtų pakeistas nekilnojamojo turto mokesčio reglamentavimas praplečiant gyvenamosios paskirties NT mokesčio bazę, suteikiant visišką diskreciją tvirtintis tarifus, paliekant savivaldybėms visas NTM pajamas. Svarstytinas ir rinkliavų objektų sąrašas. Lygiai taip pat verta diskutuoti ir dėl gyventojų pajamų mokesčio mechanizmo, įvedant savivaldybių dalyvavimą, pavyzdžiui, tarifų nustatyme, čia aišku reikia atsargaus ir subalansuoto įsivertinimo, kad nepaskatintume nereikalingų lenktynių ir nepagrįsto arbitražo.

VIII. Ir jau visai pabaigai – mano įsitikinimu tik išsprendus ar padidinus savivaldybių savarankiškų mokestinių pajamų šaltinius galima galvoti apie kitas savivaldybių finansavimo sistemos pyrago dedamąsias, kurios šiuo metu yra diskutuojamos. Visu pirma tokias kaip fiskalinės drausmės

taisyklės, skolinimosi instrumentų praplėtimas ir panašiai. Be savarankiško finansavimosi „funding“ prasme šaltinių sustiprinimo neišaina, mano nuomone, kalbėti apie fiskalinės drausmės taisyklių laisvinimą. Todėl fiskalinį paketą, kuriame būtų Konstitucinio įstatymo pakeitimai kartu su NTM pakeitimais įgalinant savivaldybes, aš matau kaip monetą su dviem pusėmis, kur vienoje pusėje yra skaičius, kitoje herbas, nesant bent vienos pusės tai ne pinigai, geriausia atveju metalo gabaliukas.

Dėkui už dėmesį.