

**2022–2030 METŲ PLĖTROS PROGRAMOS VALDYTOJOS LIETUVOS RESPUBLIKOS FINANSŲ MINISTERIJOS
TVARIŲ VIEŠŲJŲ FINANSŲ PLĖTROS PROGRAMOS
PAGRINDIMAS**

PLĖTROS PROGRAMOS PASKIRTIS

8.5 uždavinys. Didinti viešųjų finansų ir valstybės turto valdymo ir panaudojimo efektyvumą

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

Biudžeto išlaidų poreikiui kasmet augant svarbu šiuos ribotus finansinius išteklius optimaliai paskirstyti ir nukreipti svarbiausiems valstybės tikslams įgyvendinti bei juos valdyti ir naudoti efektyviai. Tačiau daugiamėčiai rezultatai rodo, kad daug biudžeto lėšomis finansuojamų veiklų vykdoma iš inercijos, nėra pakankamai orientuojamasi į viešųjų finansų planavimo ir valdymo efektyvumo didinimą. Taip pat vis dar orientuojamasi į trumpalaikį išlaidų planavimą, nepakankamai įvertinant priimtų finansinių įsipareigojimų ilgalaikės pasekmės biudžetui. Pavyzdžiui, pastaraisiais metais (nuo 2015 m.) vidutinės trukmės biudžeto valdysenos indekso reikšmė išlieka nepakitusi (0,73 balo). Įgyvendinus problemos priežastis šalinančias priemones tikimasi šio indekso reikšmę padidinti bent iki 0,85 balo ir kartu padidinti vidutinės trukmės biudžeto planavimo ir valdymo efektyvumą.

Spręstinios problemos priežastys:

1.1. Neefektyvus vidutinės trukmės valstybės biudžeto planavimas.

1.1.1. Formalus vidutinės trukmės valstybės biudžeto (toliau – biudžetas) planavimas.

Trumpalaikis išlaidų planavimas mažina galimybes siekti vidutinės trukmės ir ilgalaikių tikslų, didina neapibrėžtumą pokyčių siekiančioms institucijoms dėl finansavimo tvarumo, taip pat skatina institucijas išleisti skirtus asignavimus, nevertinant išlaidų būtinumo, siekiant išvengti Biudžeto sandaros įstatyme nustatyto metų pabaigoje likusių nepanaudotų lėšų sugrąžinimo į biudžetą. Biudžeto sandaros įstatyme taip pat nustatyta, kad Seimas tvirtina trejų 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 biudžeto programas, todėl yra tik indikatyvūs. Kiekvienais metais Seimo tvirtinami rodikliai nukrypsta nuo ankstesniais metais patvirtintų vidutinio laikotarpio rodiklių, nes orientuojamasi į vieno metų biudžeto formavimą. Atitinkamai, kasmet keičiasi ir iš valstybės biudžeto lėšų finansuojamų įstaigų sudaromų trimečių strateginių veiklos planų finansiniai rodikliai. Europos Taryba¹ dar 2011 m. pažymėjo, kad daugumos fiskalinių priemonių poveikis biudžetui trunka ilgiau nei vienus metus, todėl kasmetinių biudžetų planavimas turėtų būti grindžiamas daugiamėčiu fiskaliniu planavimu, kuris neatsiejamas nuo vidutinės trukmės biudžetų sistemos.

Vidutinės trukmės biudžeto agreguoti rodikliai taip pat kinta dėl tam tikrų priimtų politikos pasikeitimų ar makroekonominių veiksnių pokyčių. 2019 m. Tarptautinio valiutos fondo (toliau – TVF) atlikto vertinimo² išvadoje Lietuvai taip pat atkreiptas dėmesys į biudžetų sudarymo praktiką: makroekonominių prognozių ir pagrindinių kintamųjų įtakos bei jų tarpusavio priklausomybės fiskaliniam scenarijui aiškumo trūkumą. TVF savo įžvalgomis rekomenduoja atskleisti taikomas detales prielaidas ir metodikas makroekonominėms prognozėms ir vidutinės trukmės biudžetams sudaryti, viešinti pagrindinių biudžeto rodiklių pokyčius lyginant su

¹ Europos Tarybos 2011 m. direktyva dėl reikalavimų valstybės narių biudžetų sistemoms (2011/85/ES).

² *International Monetary Fund, Republic of Lithuania: Fiscal Transparency Evaluation, May 3, 2019.*

praėjusiais metais, detalizuojant priežastis pagal politikos pasikeitimus ar makroekonominčius veiksniai.

1.1.2. Neefektyviai planuojamos tęstinės veiklos lėšos.

Planuojant valstybės biudžetą tęstinės veiklos lėšos ne visada apskaičiuojamos objektyviai, t. y. neįvertinama, kokia kasmet turėtų būti optimali tęstinių išlaidų apimtis, kai daroma prielaida, kad politika nesikeičia ir palaikomas toks pat teikiamų paslaugų lygis kelerių metų perspektyvoje. Pažymėtina, kad Lietuvoje planuojant biudžeto išlaidas vertinami įtaką išlaidų dydžiui darantys veiksniai (demografiniai pokyčiai ir pan.), tačiau nėra standartizuotų metodų arba priemonių, kurias taikydami valstybės biudžeto asignavimų valdytojai suderinta forma ir tvarka galėtų tiksliai apskaičiuoti kiekvienos programos, priemonės, paslaugos arba funkcijos tęstinės veiklos išlaidas.

Nepakankamą biudžeto išlaidų planavimo efektyvumą atskleidė ir 2018 m. Finansų ministerijos atlikta 2016 m. ir 2017 m. IV ketvirčio ir gruodžio mėn. institucijų išlaidų analizė, kuri parodė, kad dalis asignavimų valdytojų 30–50 proc. patvirtintų asignavimų panaudoja per IV ketvirtį, iš jų 15–30 proc. patvirtintų asignavimų panaudoja gruodžio mėn. Biudžetinių metų eigoje taip pat yra vykdomi reikšmingi biudžeto lėšų perskirstymai tarp biudžeto programų, tarp asignavimų valdytojų, kas tam tikrais atvejais parodo nepakankamai pagrįstą ir tinkamą pirminį biudžeto lėšų suplanavimą.

Turimos išlaidų peržiūrų priemonės naudojamos fragmentiškai, taikomos peržiūrint tik tam tikro sektoriaus arba jo dalies išlaidas, nėra vertinamas viso biudžeto išlaidų panaudojimo efektyvumas. Susiklosčiusi biudžeto planavimo praktika neskatina išlaidas planuojančių asignavimų valdytojų sistemingai vykdyti biudžeto išlaidų peržiūrą, vertinti išlaidų efektyvumą ir dėti pastangas jas mažinti. Strateginio valdymo metodikoje, patvirtintoje Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2021 m. balandžio 28 d. nutarimu Nr. 292 nustatyta, kad Viešųjų išlaidų peržiūros atliekamos vadovaujantis finansų ministro tvirtinamomis Viešųjų išlaidų peržiūros metodinėmis gairėmis, kurios turi būti artimiausiu metu parengtos ir jų naudojimas praktiškai įdiegtas biudžeto formavimo procese.

1.2. Nepakankamai užtikrinamas valstybės biudžeto planavimo ir pasiektų rezultatų skaidrumas.

1.2.1. Nėra priemonės informacijai apie valstybės biudžeto lėšų panaudojimo efektyvumą paprastai ir greitai gauti.

Nors šiuo metu sukurtas modelis, kai elektroninėje erdvėje viešinama informacija apie viešojo sektoriaus subjektų (toliau – VSS) pajamas, pajamų šaltinius, išlaidas, lėšų gavėjus bei kitus finansinius rodiklius, tačiau informacija apie biudžetą, valstybės valdomą turtą ir veiklos efektyvumo rodikliai pateikiami skirtingose informacinėse sistemose (Atvirųjų finansų informacinėje sistemoje (toliau – AFIS) ir Stebėsenos informacinėje sistemoje (toliau – SIS), Valstybės turto informacinėje paieškos sistemoje (toliau – VTIPS), Valstybės biudžeto apskaitos ir mokėjimų sistemoje (toliau – VBAMS), Viešojo sektoriaus apskaitos ir ataskaitų konsolidavimo sistemoje (toliau – VSAKIS). Ne visi VTIPS ir SIS pateikiami rodikliai yra vieši, dėl duomenų pateikimo skirtingose sistemose nėra galimybės susieti biudžeto pajamų (išlaidų) su rezultatais ir palyginti informacijos apie VSS disponuojamą turtą, atsižvelgiant į biudžeto ir kitus finansinius rodiklius. Ši informacija būtina siekiant kokybiškai informuoti visuomenę ir paskatinti ją aktyviau dalyvauti biudžeto planavimo ir vykdymo procesuose. Minėtas modelis neapima veiklos rezultatų, efektyvumo (pvz., strateginių tikslų pasiekimo, finansų valdymo efektyvumo) rodiklių, valstybės ir savivaldybių įstaigų turto naudojimo įstaigų veikloje rodiklių. Atitinkamai, visuomenė, negalėdama sugretinti šių duomenų, neturi galimybės tinkamai vertinti valstybės turto ir finansinių išteklių valdymo efektyvumo.

Remiantis atnaujinta investicijų projekto „Informacijos apie valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų pajamas, išlaidas viešinimo

elektroninėje erdvėje informacinės sistemos kūrimas“ informacija, šiuo metu suinteresuotoms institucijoms aktualu, kad būtų atverti duomenys apie:

- VSS ar jų valdomose įstaigose įgyvendintus ar įgyvendinamus projektus, finansuojamus valstybės biudžeto, ES ar kitų subjektų lėšomis. Turėtų būti teikiama informacija apie projekto vykdytoją, programą ir priemonę, pagal kurią finansuojamas projektas, projekto vertę, laikotarpį, finansavimo intensyvumą ir šaltinius bei pagrindinius rangovus;
 - įstaigų valdomą ar joms priklausančią turtą: kilnojamąjį, nekilnojamąjį turtą, jo vertę, rūšis ir nusidėvėjimą, jo kaitą, turto valdytojus ir gaunamas pajamas iš turto;
 - įstaigų valdomų akcijų ir kitų vertybinių popierių skaičių ir vertę. Valdomų akcijų (ar kitų vertybinių popierių) skaičių ir procentinę išraišką konkrečiame juridiniame asmenyje. Taip pat juridinių asmenų, kuriuose savivaldybė ir (ar) ministerija turi akcijų, akcininkų sąrašus, balansą, pelno (nuostolių) ataskaitą;
 - investicijas įstaigose: Lietuvos ar užsienio verslo subjektų atlikta investicija pinigine išraiška, ir valstybės investicijas į įstaigą ar jos valdomas įstaigas arba įmones įgyvendinant Valstybės investicijų programą;
 - investavimo sritis ir sektorius, jų paskirstymą pinigine ir procentine išraiška, pokyčius tam tikru laikotarpiu. Taip pat turėtų būti skelbiami investavimo šaltiniai;
 - išlaidas pagal Centrinės viešųjų pirkimų informacinės sistemos duomenis apie viešuosius pirkimus bei Statistikos departamento valdomą informaciją apie gyventojų skaičių, vidutines pajamas, nedarbą ir pan.
- Didesnis skaidrumas didintų visuomenės įsitraukimą į viešųjų finansų ir valstybės turto valdymo ir panaudojimo procesus ir skatintų ieškoti efektyvesnių sprendimų. Didesnis skaidrumas, kai informacija pateikiama vienoje sistemoje, taip pat padeda sumažinti laiko sąnaudas informacijos analizei. Remiantis minėto investicijų projekto duomenimis, analizuojant AFIS pateiktus duomenis sutaupyta apie 63106 valandas. Šis skaičius gautas IS „Atvirieji finansai“ lankytojų sutaupyta 36477,5 valandas padauginus iš vidutinio apsilankymų skaičiaus, darant prielaidą, kad vienas lankytojas apsilanko vidutiniškai 1,7 karto per metus.

1 lentelė. Lankytojų sutaupytos valandos

	Lankytojų pasiskirstymas, proc.	Lankytojų skaičius	Sutaupymai vienam lankytojui val.	Sutaupymai visiems lankytojams, val.
Lankytojai, naudojantys informaciją analizei	5	737	40	29 480
Lankytojai, naudojantys informaciją susipažinti	95	13 995	0,5	6 997,5

1.2.2. Fragmentiškas ir nenuoseklus valstybės biudžeto planavimo proceso viešinimas.

Seimui ir visuomenei pateikiama informacija nepakankamai išsami, nesusisteminta, kas riboja galimybes aktyviai dalyvauti biudžeto planavimo procesuose. Nėra tinkamos biudžeto planavimo proceso viešinimo priemonės. Biudžeto planavimo visais jo rengimo etapais viešinimas leistų glaustai ir ne specialistams suprantama kalba suteikti informaciją apie tai, kokių pokyčių gali tikėtis gyventojai jiems

aktualiose srityse, Vyriausybei panaudojus toms sritims skirtas lėšas.

Nors šiuo metu rengiamas visuomenei patrauklios formos leidinys „Biudžetas glaustai“, kuriame aprašoma biudžeto planavimo proceso esmė ir pateikiami aktualiausi biudžeto planų duomenys, tačiau visuomenės įsitraukimas planuojant biudžeto asignavimus bei teikiant siūlymus dėl valstybės biudžeto projekto yra nepakankamas. Šiuo metu daugiausia valstybės finansinių duomenų skelbiama AFIS, ši sistema galėtų būti pritaikyta biudžeto planavimo procesui viešinti, tačiau tam reikia papildomų funkcinių galimybių.

1.2.3. Viešojo sektoriaus subjektų biudžeto vykdymo ataskaitų rinkiniuose, finansinių ataskaitų rinkiniuose ir metinėse veiklos ataskaitose pateikiamos informacijos suderinamumo stoka.

Šiuo metu viešasis sektorius nėra lygus valdžios sektoriui, todėl:

- neįmanoma įvertinti skirtingų (pvz., finansinių ir statistinių) ataskaitų informacijos suderinamumo;
- nacionalinio finansinių ataskaitų rinkinio informacija yra netinkama ir nepakankama fiskaliniams rodikliams skaičiuoti.

TVF atlikto fiskalinio skaidrumo vertinimo ataskaitoje³ pažymėta, kad Lietuvoje neįprastai daug VSS ir fiskalinių ataskaitų, kurių informacija ne visada yra palyginama ar nuosekli. Kai kurie dokumentai galėtų būti konsoliduoti vartotojui patogesniais ir tinkamesniais formatais, aiškiai susiejant įvairius dokumentus, parodant ryšius, didinant palyginamumą. Paaiškinti ataskaitų skirtumai ir versijų pokyčiai taip pat galėtų padidinti informacijos skaidrumą. Taip pat minėtoje ataskaitoje pažymėta, kad vienas didžiausių ataskaitų trūkumų – nėra paskelbtos specifinių fiskalinių rizikų santraukos (konsoliduotos fiskalinės rizikos ataskaitos).

Valstybės kontrolė valstybinio audito ataskaitoje⁴ pažymėjo, kad ministerijų veiklos ataskaitose trūksta analitinės informacijos. Sudėtinga vertinti Vyriausybės programos nuostatų įgyvendinimą, nes ministerijos taiko skirtingą programos įgyvendinimo planavimo ir atsiskaitymo už ją praktiką. Todėl ne visada galima informaciją atsekti: atsiskaitoma už Vyriausybės programos prioritetinių priemonių įgyvendinimą, o planuojama įvairiai – įgyvendinti Vyriausybės programos nuostatas arba Vyriausybės programos prioritetines priemones. Dėl ministerijų taikomos skirtingos veiklos ataskaitų sudarymo praktikos ir nustatytų reikalavimų ataskaitos turiniui nesilaikymo sunkiau perprasti informaciją, o veiklos ataskaitose pateikiami duomenys nepakankami sprendimams priimti.

Kadangi biudžetinės įstaigos ir kiti VSS naudoja skirtingas apskaitos sistemas, nėra vieningo naudojamo sąskaitų plano, ne visas ataskaitas galima užpildyti automatiškai į VSAKIS importuojant duomenis, dalis ataskaitų pildomos ranka, dažnos klaidos, o pats procesas užima daug laiko. Ataskaitose neatskleidžiamas lėšų panaudojimo efektyvumas. Nepakankama biudžeto vykdymo, veiklos ir finansinių ataskaitų sąsaja (skiriasi periodiškumas, trūksta kompleksinio požiūrio, didelė subjektų įvairovė, skirtingos apskaitos sistemos, metodikos).

Pagal galiojantį Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymą (toliau – VSAĮ) VVS atsiskaitydami už metinius rezultatus, rengia finansines, biudžeto vykdymo ataskaitas ir veiklos ataskaitas. Tačiau aiškių nuostatų dėl valstybės veiklos ataskaitos rengiant valstybės metinių ataskaitų rinkinį VSAĮ nėra. Pagal Seimo statutą Vyriausybė teikia Seimui tik Vyriausybės veiklos ataskaitą, kurios tikslas – pateikti Seimui ir Lietuvos žmonėms svarbiausią informaciją apie Vyriausybės praėjusių metų veiklą ir jos rezultatus, turinčius esminę įtaką šalies pažangai ir visuomenės gerovei. Vyriausybės ataskaita rengiama apibendrinant ministerijų ir (ar) kitų institucijų pateiktas

³ *International Monetary Fund, Republic of Lithuania: Fiscal Transparency Evaluation, May 3, 2019.*

⁴ 2016 m. spalio 10 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-P-60-2-17 „Programinio biudžeto sistema: strateginių veiklos planų sudarymas ir įgyvendinimo stebėseną“.

veiklos ataskaitas ir kitą informaciją, kuri svarbi analizuojant praėjusių metų veiklos rezultatus. Šiuo metu joje teikiama informacija apie svarbiausius Vyriausybės atliktus darbus pagal Vyriausybės programos nuostatų įgyvendinimo plane išskirtas prioritetas (prioritetus ir kryptis) ir nustatytus rodiklius, nesiejant jų su konkrečiomis priemonėmis ir joms įgyvendinti sunaudotais ištekliais, dėl to negalima įvertinti VSS vykdomų priemonių tikslingumo ir efektyvumo ir atitinkamai to panaudoti rengiant kitų metų biudžetus ir sąmatas.

1.2.4. Komunikacijos ir edukacijos viešųjų finansų klausimais stoka.

Skirtingų visuomenės grupių įsitraukimas į valstybės biudžeto formavimo, stebėsenos ir turto valdymo procesus leidžia pasiekti efektyvesnę valstybės lėšų panaudojimą, turto valdymą, prisideda prie korupcijos mažinimo, gerina verslo sąlygas, gerina suvokimą apie sumokamų mokesčių panaudojimą ir kartu didina socialinį teisingumą. Finansinių duomenų atvėrimas turi būti susietas su komunikacija ir edukacija, kad duomenys būtų suprantami ir panaudojami įvairiems visuomenės grupių poreikiams. Remiantis 2016 m. parengtu investicijų projektu „Informacijos apie valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų pajamas, išlaidas viešinimo elektroninėje erdvėje informacinės sistemos kūrimas“ 2 lentelėje nurodomos visuomenės grupės ir jų poreikiai gauti lengvai prieinamą ir suprantamą informaciją.

2 lentelė. Visuomenės grupių poreikiai gauti informaciją

Nr.	Visuomenės grupė	Tikslinės grupės poreikiai
1.	Piliečiai ir verslas	Turėti galimybę: - gauti informaciją vienoje vietoje (nereikės informacijos rinkti iš įvairių šaltinių); - gauti informaciją patogia forma analizei bei duomenų palyginimui (nereikės apdoroti skirtingais formatais gautų duomenų ir juos integruoti); - gauti duomenis, skirtus analizei, bei gauti analizės rezultatus (t. y. suskaičiuoti rodikliai ir jie palyginti tarpusavyje, dėl to, tikėtina, sumažės analizės laikas, nes galės naudoti galutinius rezultatus); - dalyvauti valstybės valdyme ir prisidėti prie viešųjų finansų kontrolės bei viešojo valdymo skaidrumo didinimo. Mažinti korupcijos keliamas grėsmes žmogaus teisėms, demokratijai ir teisinei valstybei. Didinti savo, kaip piliečio, teises į socialinį teisingumą, sąžiningą konkurenciją, verslo sąlygas; - priimtinu būdu gauti informaciją dėl turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo valstybės ir savivaldybių įstaigose; - turėti patogią ir interaktyvią prieigą prie valstybės viešųjų finansų duomenų, matyti ir kontroliuoti viešųjų finansų naudojimą, turėti galimybę savarankiškai nustatyti galimus korupcijos atvejus; - užtikrinti sąžiningos konkurencijos, skaidraus ir racionalaus prekių, darbų ar paslaugų pirkimo vykdant viešuosius pirkimus; - turėti galimybę patogiu būdu gauti, analizuoti ir panaudoti duomenis komerciniais tikslais, naujų paslaugų ar verslų sukūrimu, pridėtinės vertės kūrimu.
2.	Nevyriausybinių organizacijų	Turėti galimybę: - gauti informaciją vienoje vietoje (nereikės informacijos rinkti iš įvairių šaltinių); - gauti informaciją patogia forma analizei bei duomenų palyginimui (nereikės apdoroti skirtingais formatais gautų duomenų ir juos integruoti); - gauti duomenis, skirtus analizei, bei gauti analizės rezultatus (t. y. suskaičiuoti rodikliai ir jie palyginti tarpusavyje, dėl to tikėtina sumažės analizės laikas, nes galės naudoti galutinius rezultatus);

		• efektyviau organizuoti ir kontroliuoti šakinių, institucinių ir kitų kovos su korupcija programų įgyvendimą; • efektyviai ir operatyviai aptikti korupcines apraiškas ir jas viešinti; • mažinti veiklos ir laiko kaštus bei efektyviau vykdyti korupcijos prevencijos funkcijas – sumažinti laiko sąnaudas duomenų surinkimui, integravimui ir analizei taip efektyviau nustatant galimus korupcinius atvejus bei rizikas; • vykdyti politinių bei finansinių sprendimų analizę, atlikti tyrimus, analizuoti, kritikuoti bei teikti pasiūlymus ar inicijuoti pilietines iniciatyvas grindžiant įrodymais (duomenimis).
3.	Viešojo administravimo institucijos bei valstybės tarnautojai ir kiti viešojo sektoriaus darbuotojai	Turėti galimybę: • efektyviau organizuoti ir kontroliuoti šakinių, institucinių ir kitų kovos su korupcija programų įgyvendimą; • efektyviau vykdyti antikorpines programas ir išlaikyti jų tęstinumą, nuosekliai ir veiksmingai tobulinti korupcijos prevencijos ir kontrolės sistemą, užtikrinti prevencijos ir kontrolės priemonių tęstinumą, darant teigiamą įtaką visuomeninio gyvenimo sritims ir didinant skaidrumą valstybėje; • užtikrinti korupcijos prevencijos koordinavimą ir keitimąsi informacija tarpinstituciniu lygmeniu; • efektyviau užtikrinti korupcijos prevenciją ir korupcinių atvejų išaiškinimą; • mažinti veiklos priežiūros ir administracinės naštos kaštus bei efektyviau vykdyti korupcijos prevencijos funkcijas – koordinuotai, atsižvelgiant į nustatytas korupcijos rizikas; sumažinti laiko sąnaudas duomenų surinkimui, integravimui ir analizei taip efektyviau nustatant galimus korupcinius atvejus bei rizikas.
4.	Priežiūros institucijos	Turėti galimybę: • gauti informaciją vienoje vietoje (nereikės informacijos rinkti iš įvairių šaltinių); • gauti informaciją patogia forma analizei bei duomenų palyginimui (nereikės apdoroti skirtingais formatais gautų duomenų ir juos integruoti); • gauti duomenis, skirtus analizei, bei gauti analizės rezultatus (t. y. suskaičiuoti rodikliai ir jie palyginti tarpusavyje, dėl to tikėtina sumažės analizės laikas, nes galės naudoti galutinius rezultatus); • didinant valstybės valdymo sistemos, viešojo administravimo, valstybės ir savivaldybių įstaigų, valstybės tarnybos skaidrumą ir atskaitingumą sukuriant valstybės ir savivaldybių įstaigų išlaidų ir pajamų planų viešinimo sistemą, taip sudarant geresnes galimybes visuomenės kontrolei; • efektyviau organizuoti ir kontroliuoti nacionalinę kovos su korupcija programą, efektyviau vykdyti pavestas funkcijas ir užsibrėžtus tikslus; • efektyviau vykdyti antikorpines programas ir išlaikyti jos tęstinumą, nuosekliai ir veiksmingai tobulinti korupcijos prevencijos ir kontrolės sistemą, užtikrinti prevencijos ir kontrolės priemonių tęstinumą, darant teigiamą įtaką visuomeninio gyvenimo sritims ir didinant skaidrumą valstybėje; • mažinti veiklos priežiūros ir administracinės naštos kaštus bei efektyviau vykdyti korupcijos prevencijos funkcijas – koordinuotai, atsižvelgiant į nustatytas korupcijos rizikas; mažinti laiko sąnaudas duomenų surinkimui, integravimui ir analizei taip efektyviau nustatant galimus korupcinius atvejus bei rizikas.
5.	Politikai	Turėti galimybę: • gauti informaciją vienoje vietoje (nereikės informacijos rinkti iš įvairių šaltinių); • gauti informaciją patogia forma analizei bei duomenų palyginimui (nereikės apdoroti skirtingais formatais gautų duomenų ir juos integruoti); • gauti duomenis, skirtus analizei, bei gauti analizės rezultatus (t. y. suskaičiuoti rodikliai ir jie palyginti tarpusavyje, dėl to tikėtina

		sumažės analizės laikas, nes galės naudoti galutinius rezultatus); • gauti duomenis, reikalingus vykdant parlamentinę kontrolę; • pagerinti priimamų politinių sprendimų kokybę, politikos formavimą pagrįsti tikslesniais ir palyginamais duomenimis; • padėti įgyvendinti valstybės politikos tikslus; • skatinti valdžios skaidrumą; • padėti visuomenei bei verslui kurti ekonominę naudą, didinti veiklos efektyvumą, mažinti kaštus; • efektyviau reaguoti į visuomenės ir verslo poreikius, reikalavimus, skatinti visuomenines iniciatyvas.
6.	Akademinei visuomenei ir mokslininkai	Turėti galimybę: • gauti informaciją vienoje vietoje (nereikės informacijos rinkti iš įvairių šaltinių); • gauti informaciją patogia forma analizei bei duomenų palyginimui (nereikės apdoroti skirtingais formatais gautų duomenų ir juos integruoti); • gauti duomenis, skirtus analizei, bei gauti analizės rezultatus (t.y. suskaičiuoti rodikliai ir jie palyginti tarpusavyje, dėl to tikėtina sumažės analizės laikas, nes galės naudoti galutinius rezultatus); • naudoti duomenis moksliniais, tiriamaisiais tikslais; • efektyviau ir tiksliau vykdyti viešųjų finansų tyrimus ir analizę; • efektyviau mokytis apie viešuosius finansus; • naudoti surenkamus duomenis, tolimesnei duomenų analizei ir pakartotinį jų panaudojimą.

1.3. Reikiamų gebėjimų efektyviai planuoti, panaudoti viešuosius finansus ir atsiskaityti už juos trūkumas.

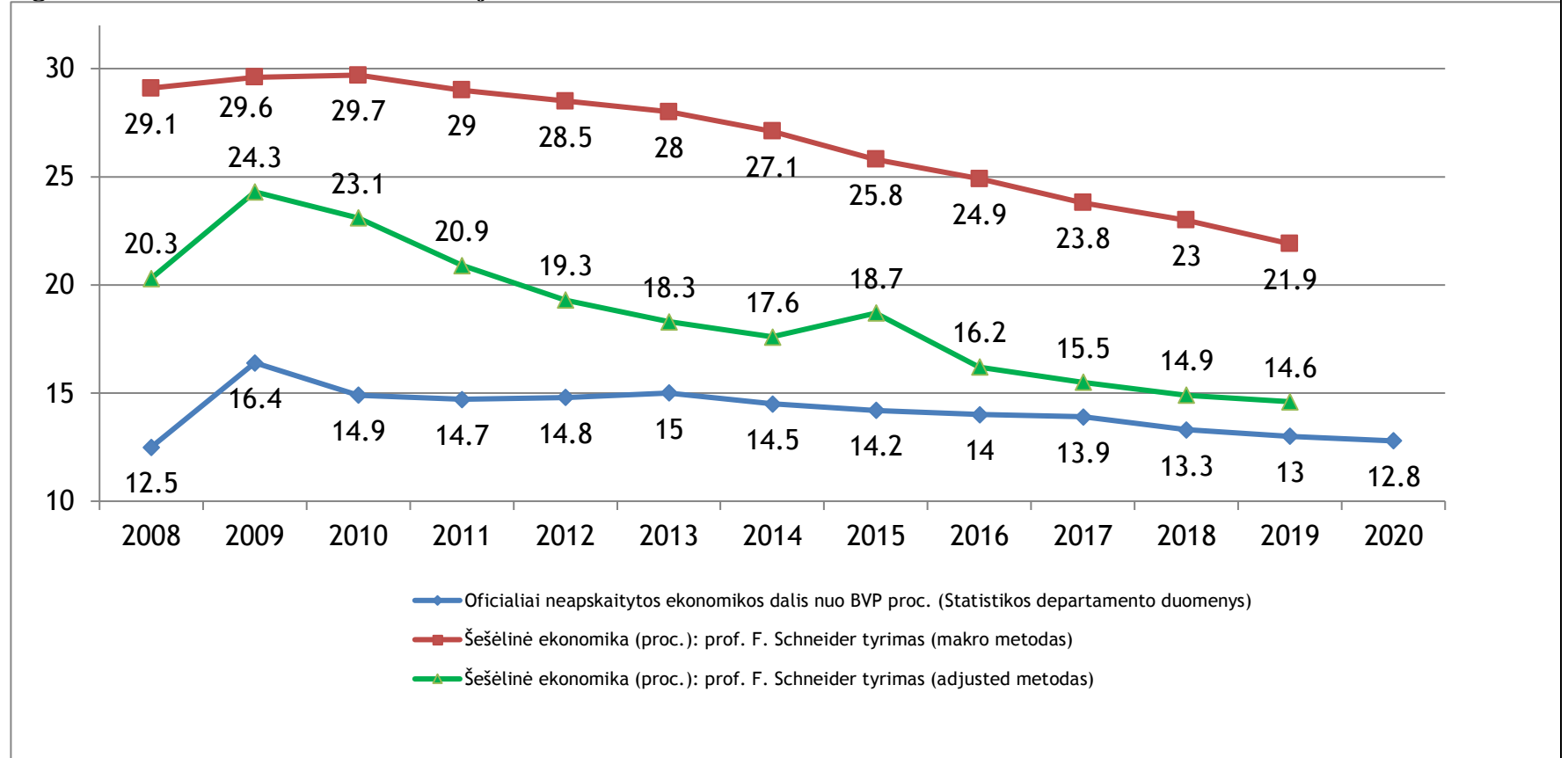
Kokybiškai veikiančios institucijos, taip pat kitos planuojant ir panaudojant viešuosius finansus dalyvaujančios šalys (socialiniai ir ekonominiai partneriai, projektų vykdytojai) yra itin svarbios siekiant veiksmingai planuoti ir panaudoti valstybės finansus bei užtikrinti jų poveikį valstybėje. Nuo viešųjų finansų valdymo kokybės visais valdžios sektoriaus lygmenimis priklauso, ar viešieji finansai bus investuojami tikslingai ir kaip investicijos padės užtikrinti didesnę ekonomikos augimą. Deja, tiek valdžios institucijų, tiek kitų suinteresuotų šalių turimi administraciniai pajėgumai neužtikrina efektyvių viešųjų investicijų. Finansų ministerija, atsižvelgdama į Vyriausybės strateginės analizės centro bei Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (toliau – EBPO) tyrimų rezultatus ir būdama atsakinga už Plėtros programų portfelio valdymą bei ES fondų administravimą, bendradarbiaudama su atsakingomis institucijomis, planuoja skirti dėmesį reikiamų gebėjimų stiprinimui efektyvinant viešųjų finansų planavimo bei įgyvendinimo procesus. Vidaus reikalų ministerija (toliau – VRM) įgyvendindama Viešojo valdymo plėtros programą numato stiprinti žmogiškųjų išteklių valdymo sistemą viešojo valdymo institucijose, tačiau administruojant pažangos lėšų investavimą dalyvauja ne tik karjeros valstybės tarnautojai, bet ir ministerijų bei agentūrų darbuotojai, dirbantys pagal darbo sutartis, socialiniai ir ekonominiai partneriai, projektų vykdytojai, o VRM yra atsakinga tik už dalį tikslinės auditorijos, todėl, siekdama sisteminio sprendimo ir rezultato, Finansų ministerija bendradarbiaus sprendžiant minėtas problemas.

2 problema – mokestinis atotrūkis (mokestinių prievolių vengimas)

Europos Komisija (toliau – EK) 2021 m. gruodį paskelbė Socialinių ir ekonominių tyrimų centro (CASE) atlikto pridėtinės vertės mokesčio (toliau – PVM) atotrūkio ES šalyse tyrimo duomenis. Tyrimo duomenimis Lietuvoje kasmet stebima stabili PVM atotrūkio mažėjimo tendencija: 2018 m. PVM atotrūkis sudarė 24,4 proc.; 2019 m. – 21,4 proc., tačiau vis dar buvo vienas didžiausių ES (ES

vidurkis – apie 11 proc.). Nors pastaraisiais metais įgyvendinta daug priemonių, dėl kurių šešėlinės ekonomikos mastas nuolat mažėja, jis vis dar yra santykinai didelis. Skirtingais vertinimais, Lietuvos šešėlinė ekonomika sudaro nuo 12,8 proc. iki 22 proc. bendrojo vidaus produkto (toliau – BVP).

1 grafikas. Šešėlinė ekonomika Lietuvoje



Taip pat išlieka didelė neteisėtos prekių iš trečiųjų šalių apyvartos rizika. Esminę neteisėtos apyvartos dalį Lietuvoje sudaro nelegaliai iš trečiųjų šalių įvežami tabako gaminiai. EK užsakymu tarptautinės audito ir verslo konsultacijų bendrovės „KPMG“ atliekamo ES šalių nelegalių tabako rinkų tyrimo duomenimis (įvertinami ir keliautojų legaliai į šalį įvežami kiekiai bei kiti veiksniai), 2018 m. Lietuvos šešėlinė tabako gaminių rinka sudarė 17 proc. ir dvigubai viršijo ES vidurkį (8,6 proc.). Dėl nelegalios tabako gaminių rinkos į valstybės biudžetą kasmet nesurenkama apie 66 mln. eurų pajamų, įvertinus tai, kad didžioji dalis per Lietuvos teritoriją kontrabandos

būdu gabenamų tabako gaminių dėl didesnių kainų skirtumų skirti ne Lietuvos, bet Vakarų Europos rinkai, nuostoliai ES ir jos valstybių narių finansiniams interesams yra ženkliai didesni.

Be to, dėl besikeičiančios skaitmeninamos ir globalėjančios ekonomikos atsiranda vis naujų mokesčių vengimo būdų. Pastaraisiais metais ekonomikos skaitmeninimas sparčiai augo, todėl daugėja ir sudėtingų su mokesčių slėpimu susijusių situacijų. Pavyzdžiui, dėl skaitmeninių platformų ekonomikos ypatybių mokesčių administratoriams tampa sunku atsekti ir nustatyti apmokestinimo momentus. Nors tiek globaliu mastu (paprastai – EBPO formatu), tiek ES lygmeniu mokesčių administracijų informacijos mainų plėtra išlieka prioritetine sritimi, nuo iniciatyvos pradžios iki realaus iniciatyvos tarpvalstybiniu mastu įgyvendinimo praeina nemažai laiko, per kurį mokesčius slepiantys asmenys sugalvoja naujų mokesčių vengimo schemų.

Spręstinios problemos priežastys:

2.1. Nesudarytos visos prielaidos laiku nustatyti ir užkardyti sąmoningą mokesčių vengimą.

2.1.1. Fragmentiškas analitinių išteklių naudojimas.

Nors Valstybinėje mokesčių inspekcijoje prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos (toliau – VMI) įdiegta technologiškai pažangi išmanioji mokesčių administravimo sistema (i.MAS), sukurti ir taikomi analitiniai modeliai jau dabar leidžia tiksliau nustatyti PVM atotrūkio Lietuvoje būklę, nustatyti rizikingesnius verslo segmentus ir nors turima gana daug mokesčių administravimo reikmėms skirtų duomenų ir pastaruoju metu įvyko teigiamų poslinkių duomenų analitinėms kompetencijoms didinti (VMI, remdamasis patirtimi, sukaupia i.MAS Analizės, modeliavimo ir rizikos valdymo kompetencijų centro projekto įgyvendinimo metu, yra parengusi tam tikrų analitinių uždavinių sprendimo procedūras, be to, VMI yra įsteigtas Analitinio modeliavimo padalinys, kuris yra sukaupęs reikiamą analitinę kompetenciją šiuolaikiniams duomenų analizės metodams taikyti), vis dėlto duomenų analitikos potencialas nevisiškai tenkina VMI ir kitų institucijų poreikius ir tai lemia duomenų analitikos fragmentiškumą. Šiuo metu VMI informacinės sistemos nėra konsoliduotos, nėra sudarytos sąlygos, kad visi aktualūs ir realiu laiku teikiami duomenys būtų stebimi individualaus mokesčių mokėtojo profilyje, visa viešai prieinama informacija apie kiekvieną mokesčių mokėtoją nėra integruota į VMI valdomų duomenų struktūrą. Siekdama sumažinti PVM atotrūkį Lietuvoje, VMI 2018 m. organizavo konsultacijų su Pasaulio banko ekspertais ciklą. Pagal iš ekspertų gautas rekomendacijas, siekiant iš esmės pagerinti VMI turimus didžiųjų duomenų analitikos gebėjimus, būtina konsoliduoti visus disponuojamus duomenis ir juos specializuotai valdyti, įdarbinant dirbtinį intelektą. Pažangi VMI duomenų analitika padidintų PVM ir kitų mokėtojų kontrolės efektyvumą, tinkamą mokestinių prievolių vykdymą ir skatintų savanorišką mokesčių mokėjimą. Analitinėmis mokesčių mokėtojų rizikingumo ir elgsenos įžvalgomis būtų keičiamasi su teisėsaugos institucijomis.

Siekiant valdyti neteisėtos prekių iš trečiųjų šalių apyvartos rizikas, riboti Lietuvos muitinės kontrolės išteklių privalo būti skirti didžiausiai žalai užkardyti, kartu garantuojant laisvą prekių judėjimą sąžiningam verslui. Kaip ir VMI, Lietuvos muitinė susiduria su poreikiu sparčiai apdoroti didelius iš mokesčių administratorių, verslo bei kitų atvirų duomenų šaltinių gaunamus skirtingų duomenų rinkinius ir jų pagrindu pasirinkti optimalias rizikos mažinimo priemones, įdarbinant dirbtinį intelektą.

2.1.2. Iš dalies suskaitmeninti duomenys.

Pažymėtina, kad, tik užtikrinus reikšmingą visų verslo procesuose naudojamų, kasdienės operacijas fiksuojančių dokumentų skaitmeninimą, galima tolesnė efektyvi šių duomenų analitika ir mokestinių rizikų nustatymo ir valdymo metodikų plėtra. Nors i.MAS laikytina atspirties tašku skaitmeninant verslo apskaitos procesus ir dokumentus, tokius kaip (PVM) sąskaitos faktūros, jų registrai, važtaraščiai, šiuo metu elektroniniai dokumentai dar nėra plačiai naudojami verslo bendruomenėje (pvz., elektroniniai važtaraščiai,

naudojami kroviniams gabenti šalies viduje, sudaro tik apie 10 proc. visų išrašytų važtaraščių; kasos aparatų kvitai 100 proc. popieriniai, PVM sąskaitos faktūros neatitinka elektroninio dokumento, kurio duomenys apdorojami automatinėmis priemonėmis, specifikacijų). Todėl duomenų analitikos proveržiui būtina ir elektroninių dokumentų naudojimo versle plėtra.

2.1.3. Inovatyvesnių ir technologiškai naujesnių techninių priemonių, skirtų neteisėtai tarptautinei prekybai užkardyti, trūkumas.

Didžioji dalis (nuo 80 iki 95 proc.) nelegalių prekių Lietuvos muitinėje sulaikoma taikant kriminalinės žvalgybos veiklos metodus, būdus ir priemones. Sparčiai tobulėjant technologijoms ir nuolat keičiantis nusikalstamų veikų metodams, Lietuvos muitinės kovoje su nusikalstamumu naudojamos techninės priemonės taip pat dėvisi, technologiškai sensta. Muitinėje trūksta rentgeno kontrolės sistemų – efektyviausių neintervencinės muitinės kontrolės priemonių, leidžiančių greitai patikrinti, ar transporto priemonės negabena nedeklaruotų prekių. Inovatyvesnių ir technologiškai naujesnių techninių priemonių trūkumas lemia, kad neteisėti tarptautiniai prekių srautai nukreipiami per silpniausias ES vietas, kur dalis jų ir pasilieka.

2.1.4. Neužtikrintas pakankamų, savalaikių, lengvai prieinamų duomenų atvėrimas visiems nemokumo proceso dalyviams, nepakankama metodinė pagalba įmonėms rengiant restruktūrizavimo planus.

Lietuvoje yra apie 70 000 kreditorių vykdomose bankroto proceso bylose. Sudarius sąlygas visiems nemokumo procesų dalyviams gauti informaciją apie nemokumo procesus vienoje skaitmeninėje erdvėje naudojantis patogia priemone leistų mažinti nesąžiningų sandorių, piktnaudžiavimo riziką. Iki šiol restruktūrizavimas nėra populiarus, dažnai taikoma priemonė gelbėjant verslą, kasmet tik nedidelis skaičius, palyginti su bankrotų skaičiais, juridinių asmenų yra restruktūrizuojami, pvz., 2020 m. buvo pradėti 29 restruktūrizavimo procesai, 2019 m. – 32, 2018 m. – 27, 2017 m. – 29, 2016 m. – 31. Nepopuliarumą lemia ir tai, kad dalis įmonių neturi pakankamai informacijos apie šio proceso privalumus bei galimybę išsaugoti įmonę, nėra siūlomos priemonės, skirtos verslui restruktūrizuoti, įmonės restruktūrizavimo procesą bando inicijuoti pavėluotai, kai jau nebėra prasmės jo vykdyti. Tai lemia bankrotus, prarastas darbo vietas, nuostolius visai ekonomikai. Restruktūrizavimo vedlio sukūrimas leistų juridiniams asmenims (jų vadovams) geriau suprasti verslo problemas, susipažinti su galimomis problemų sprendimo alternatyvomis, t.y. galimybe restruktūrizuoti verslą.

2.1.5. Priežiūros funkcijas atliekančios valstybės įstaigos, rinkos subjektai neturi susistemintos informacijos apie tikras sandorių vertes.

Rinkos dalyviai, vertintojai, priežiūros institucijos negali pasinaudoti faktinių sandorių (parduoto objekto rūšis, sandorio data, pardavimo kaina), vertinimo ataskaitų (vertinamas objekto rūšis, vertinimo data, nustatyta vertė) informacija, reikalinga sprendimams priimti, nes nėra sukurti skaitmeniniai įrankiai, leidžiantys atverti ir pateikti tokią informaciją, teisės aktai nenustato reikalingos atvėrimui vertinimo ataskaitų informacijos rinkimo. Disponavimas tokia informacija leistų kontroliuojančiosioms institucijoms efektyviau atlikti riziką grindžiamą priežiūrą, verslo subjektams, VSS – priimti įrodymais pagrįstus sprendimus, vertintojams – atlikti vertinimus, pagrįstus patikima ir reikiama informacija.

2.1.6. Nepakankama turto ir verslo vertintojų kompetencija taikant visuotinai pripažintus vertinimo standartus lemia nepakankamos kokybės vertinimus, nesudarančius sąlygų patikimam tiek verslo, tiek valstybės sandorių ar mokestinių verčių nustatymui.

Teisinis turto ir verslo reglamentavimas nėra aiškus, pakankamas ir neužtikrina visuotinai pripažintų vertinimo standartų (Tarptautinių vertinimo standartų, Europos vertinimo standartų) taikymo atliekant vertinimus, metodologinė pagalba turto ir verslo vertintojams nėra pakankama. Ieškoma sprendimų (metodinių rekomendacijų, skaitmeninio vedlio, konsultacinės pagalbos teikimo ar pan. nustatymas teisės aktuose), kaip padėti turto ir verslo vertintojams stiprinti kompetencijas atliekant vertinimus ir taikant vertinimo standartų

nuostatas.

2.1.7. Finansinės apskaitos teisinis reglamentavimas neužtikrina⁵ ūkinių operacijų informacijos atsekamumo nuo jos registravimo apskaitos registre iki finansinių ataskaitų sudarymo.

Nenustatyta, kokia informacija privaloma registruojant kiekvieną įrašą apskaitos registre, todėl neužtikrinamas registruojamos informacijos išsamumas, atsekamumas ir patikimumas. Taip pat nereikalaujama kiekvienam subjektui vesti didžiosios knygos registro (suvestinio apskaitos registro, kuriame kaupiami duomenys iš kitų apskaitos registrų ir kurio pagrindu rengiamos finansinės ataskaitos), todėl nėra sudarytos prielaidos įsitikinti, kad visos užregistruotos ūkinės operacijos parodytos finansinėse ataskaitose. Nėra nustatytas reikalavimas tiesiogiai perduoti duomenis iš sistemos į sistemą, kai pirkimus atlieka VSS. Šių reikalavimų nebuvimas sudaro galimybes nepastebėtai atlikti korupcinius, piktnaudžiavimo, apgaulės veiksmus.

2.2. Nėra išnaudojamos visos galimybės skatinti savanorišką mokesčių mokėjimą, grindžiamą bendradarbiavimu, teigiamais ir darniais mokesčių mokėtojų ir mokesčių administratoriaus santykiais.

2.2.1. Mokestinės procedūros nėra 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 mokestinių prievolių vykdymo naštos. Šiuo metu mokesčių administravimui ir mokesčių mokėtojų prievolių apskaitai naudojama keliolika VMI informacinių sistemų. Iš viso VMI valdo 13 informacinių sistemų, jų duomenys apdorojami ir saugomi daugiau kaip 20 duomenų bazių, dėl to tie patys duomenys skirtingose e. informacinėse sistemose gali turėti skirtingas reikšmes, dėl ko gali būti skirtingai ir neteisingai apskaičiuotos mokesčių mokėtojų prievolės. Mokesčių mokėtojas negali „vieno langelio“ principu matyti visų savo mokestinių prievolių ir jų lengvai padengti. Mokestinių procedūrų supaprastinimas, „vieno langelio“ principo įdiegimas mažintų administracinę naštą ir didintų paskatas savanoriškai mokėti mokesčius.

Į muitinės formalumų atlikimo procesą integravus daugybę tarifinių ir netarifinių užsienio prekybos reguliavimo priemonių, prekių deklaravimo muitinei procedūros tapo vis sudėtingesnės, muitinės kontrolės aspektai vis labiau dominuoja lyginant su į klientą orientuotomis paslaugomis. Didėjant tarptautinės prekybos apimtims, vystantis elektroninei prekybai, išaugo kokybiškų muitinės elektroninių paslaugų poreikis. Specialiųjų tyrimų tarnyba 2019 m. atlikusi fizinių asmenų pašto siuntų deklaravimo muitinėje proceso antikorupcinį vertinimą nustatė, kad muitinė nesudaro aiškių ir praktinių sąlygų asmenims elektroniniu būdu savarankiškai deklaruoti prekių, gautų pašto siuntomis. Kartu pažymėta, kad sudėtingos procedūros mažina visuomenės pasitikėjimą valstybe ir skatina asmenis dėl nustatytų sudėtingų procedūrų ar didelių finansinių bei laiko sąnaudų ieškoti kitų alternatyvų. Poreikis sukurti patogią skaitmeninę muitinės formalumų tvarkymo aplinką matomas ir kitose srityse.

2.2.2. Nepakankamas mokesčių mokėtojų sąmoningumo ugdymas.

⁵ Priežastis bus išspręsta nuo 2022 m. gegužės 1 d. įsigaliojus Lietuvos Respublikos buhalterinės apskaitos įstatymo Nr. IX-574 pakeitimo įstatymui Nr. XIV-680, kuris nustato reikalavimus užtikrinsiančius ūkinių operacijų informacijos atsekamumą nuo jos registravimo apskaitos registre iki finansinių ataskaitų sudarymo.

Aktyvios mokesčių mokėtojų sąmoningumo ugdymo priemonės Lietuvos mokesčių mokėtojų (gyventojų ir įmonių) toleranciją šešėlinei ekonomikai per pastaruosius 3 metus sumažino nuo 22,3 proc. 2017 m. iki 13,5 proc. 2019 m. Deja, 18–25 metų amžiaus gyventojų grupės, dalyvavusios apklausoje, tolerancija šešėlinei ekonomikai išliko didesnė ir 2019 m. siekė net 24 proc. Mokiniais trūksta teorinių finansinio raštingumo žinių, ypač apie mokesčių sistemos veikimą. Pavyzdžiui, remiantis EBPO 2018 m. 15-mečių tyrimo (PISA) duomenimis, tik 49,2 proc. Lietuvos 15-mečių moksleivių mokėsi ir žino, kas yra pajamų mokestis, o EBPO skelbiamas vidurkis yra 50,9 proc., kaimyninėje Estijoje – 63,7 proc., Suomijoje – 62,5 proc., net 13,2 proc. Lietuvos 15-mečių tokios sąvokos niekada nėra girdėję, be to, tarp mokinių vis dar plačiai paplitę atsiskaitymai grynaisiais pinigais. Tik 22 proc. mokyklinio amžiaus vaikų turi ir naudoja atsiskaitymo negrynaisiais pinigais priemones, ir tik 12 proc. bendrojo ugdymo įstaigų su skyriais turi sudariusios galimybę valgyklose atsiskaityti negrynaisiais pinigais. 2022 m. planuojama parengti atnaujintą Visuomenės finansinio švietimo planą.

3 problema – nepakankamas mokesčių sistemos suderinamumas su viešųjų išlaidų poreikiu

COVID-19 pandemija nulėmė daugelio šalių, taip pat Lietuvos, ekonominį nuosmukį ir viešųjų finansų trūkumą šios pandemijos pasekmėms suvaldyti. Dėl susiklosčiusios situacijos atsiradęs biudžeto deficitas turės ilgalaikį poveikį valdžios sektoriaus skolos dydžiui. Kartu ir struktūriniai pokyčiai šalies viduje daro poveikį viešųjų išlaidų ir mokesčių sistemos planavimui. Senėjanti visuomenė lemia poreikį skirti vis didesnę valdžios sektoriaus išlaidų dalį socialinio draudimo pensijoms, slaugai, sveikatos paslaugoms; taip pat ilguoju laikotarpiu yra susiformavusi itin didelė pajamų nelygybė ir atskirų grupių skurdo lygis. Remiantis Eurostat duomenimis⁶, nors Lietuvos GINI koeficientas nuo 2017 m. iki 2020 m. sumažėjo nuo 37,6 iki 35,1, Lietuvoje pajamų nelygybė išlieka viena didžiausių tarp ES valstybių narių (2019 m. ES vidurkio GINI koeficientas siekė 30,2⁷). Kitas pajamų atotrūkio rodiklis, pajamų pasiskirstymo koeficientas (s80/s20), Lietuvoje taip pat yra reikšmingai didesnis nei ES vidurkis ir 2020 m. siekė 6,17. Palyginti, ES vidurkis tais pačiais metais buvo 5,42⁸. Taigi, nors Lietuvoje 2019–2020 m. šio rodiklio reikšmės pagerėjo, tačiau atotrūkis nuo ES vidurkio vis dar išlieka.

Analogiška situacija yra ir dėl skurdo rizikos: Lietuvos statistikos departamento duomenimis⁹, skurdo rizikos lygis šalyje 2020 m. siekė 20,9 proc. 2019 m. apie 585 tūkst. šalies gyventojų gyveno žemiau skurdo rizikos ribos.

Požiūris į mokesčių politiką negali būti atsietas nuo požiūrio į viešųjų paslaugų apimtį. Būtinės ilgalaikės mokestinės priemonės viešųjų finansų tvarumui užtikrinti – priemonės, iš esmės didinančios atsparumą bet kokiems iššūkiams ir leidžiančios pasiekti pagrindinius valstybės politikos tikslus, orientuotus ir į visaapimančią Lietuvos ekonomikos augimą.

Spręstinios problemos priežastys:

3.1. Mokesčių struktūroje nepakankamai išnaudotas šaltinių, laikomų nestabdančiais ekonomikos augimo, apmokestinimo potencialas.

3.1.1. Netiesioginiais mokesčiais nepakankamai prisidedama prie aplinkos apsaugai ir klimato kaitai keliamų uždavinių sprendimo.

⁶ <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tessi190/default/bar?lang=en>; http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_di11&lang=en.

⁷ [Statistics | Eurostat \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&plugin=1)

⁸ [Statistics | Eurostat \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&plugin=1)

⁹ <https://osp.stat.gov.lt/lietuvas-gyventoju-pajamos-ir-gyvenimo-salygos-2020/skurdo-rizika/skurdo-rizikos-lygis>.

Lietuvoje pajamų perskirstymas per biudžetą (surenkamų mokesčių pajamų ir BVP santykis) yra vienas žemiausių visoje ES (2019 m. 30,3 proc. BVP, kai ES vidurkis siekė apie 40 proc. BVP). Viena iš žemo perskirstymo priežasčių – nepakankamas turto ir aplinkosauginių mokesčių lygis (2019 m. turto mokesčių santykis su BVP Lietuvoje buvo 0,3 proc., aplinkosauginių – 1,9 proc., o ES vidurkis, atitinkamai, yra 1,5 proc. ir 2,4 proc.). Tai lemia gana nedideles mokesčines pajamas ir riboja šalies galimybes finansuoti viešąsias gėrybes bei paslaugas, taip pat sukelia įtampas mažinant mokesčių našta darbui. Mokesčių bazę taip pat siaurina įvairios netiesioginių mokesčių lengvatos, dėl kurių valstybės biudžetas netenka ženklios dalies pajamų, šie mokesčiai nepakankamai prisideda prie aplinkos apsaugai ir klimato kaitai keliamų uždavinių sprendimo, o kai kurios taikomos lengvatos subsidijuoja taršų ir eikvojantį energijos vartojimą.

Šios subsidijos neatitinka Lietuvoje ir tarptautiniu mastu (Paryžiaus susitarimas) keliamų kovos su klimato kaita suvaldymo tikslų. Komunikate „Europos žaliasis kursas“ paskelbta nauja ES augimo strategija, kurioje numatomas efektyvus išteklių naudojimas, taip pat siekis, kad 2050 m. grynasis išmetamas šiltnamio efektą sukeliančių dujų (toliau – ŠESD) kiekis būtų lygus nuliui, Europai tampant neutralaus poveikio klimatui žemynu, o jos augimas būtų atsietas nuo išteklių naudojimo. Iki 2030 m. keliamas siekis bent 50 proc. sumažinti ES išmetamą ŠESD kiekį ir priartėti prie tikslo šį kiekį sumažinti 55 proc., palyginti su 1990 m. lygiu, taikant atsakingas šio siekio įgyvendinimo priemones. 2019 m. EK, vertindama Lietuvos nacionalinio pažangos plano projektą, rekomendavo pateikti planus dėl iškastiniam kurui taikomų lengvatų atsisakymo. EBPO 2021 m. pristatytoje Lietuvos aplinkosauginio veiksmingumo apžvalgoje teikė rekomendacijas palaipsniui didinti gazoliams taikomą mokesčio tarifą iki dabartinio benzinui taikomo akcizų tarifo lygio bei nustatyti anglies dioksido (toliau – CO₂) dedamąją iškastiniam kurui.

3.1.2. Nepakankamos nekilnojamojo turto apmokestinimo ir aplinkosauginių mokesčių bazės.

Nors 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 erdvės didinti nekilnojamojo turto apmokestinimą. EK, vertindama 2019 m. EK Lietuvai teiktų rekomendacijų įgyvendinimą, taip pat nurodė, kad nors tam tikra pažanga nekilnojamojo turto apmokestinimo srityje buvo padaryta, ji vis dar nepakankama. Žemą turto apmokestinimą kaip vieną iš tobulintinų apmokestinimo struktūros sričių išskiria ir EBPO, 2018 m. ir 2020 m. atlikusi Lietuvos ekonominę apžvalgą¹⁰.

EK vertinimu, aplinkos apsaugos mokesčių politikos srityje Lietuva irgi atsilieka nuo ES valstybių mokesčių politikos srityje. Pajamos iš aplinkosaugos mokesčių, sudarančios 1,9 proc. BVP, daugiausia surenkamos iš energijos mokesčių (1,7 proc. BVP), rekomenduojama pradėti taikyti naujus į aplinkos apsaugą orientuotus mokesčius ir didinti esamus. Taip pat nors nuo 2020 m. vidurio įsigaliojo Motorinių transporto priemonių registracijos mokesčio įstatymas, jame nustatyti su išmetamu CO₂ kiekiu susiję nedideli tarifai. EK taip pat pažymi, kad transporto mokesčiai nepakankamai atspindi transporto priemonių poveikį aplinkai.¹¹

EBPO 2020–2021 m. atlikdama vertinimą konstatavo, kad mokesčiai už oro, vandens taršą, komunalinių atliekų šalinimą sąvartynuose yra padidinti ir didinami, tačiau padidinti mokesčių tarifai yra nedideli, palyginti su socialinėmis išlaidomis dėl jų kiekio mažinimo,

¹⁰ <http://www.oecd.org/economy/surveys/Lithuania-2018-OECD-economic-survey-overview.pdf>; https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-lithuania-2020_62663b1d-en.

¹¹ Komisijos tarnybų darbinis dokumentas (2020). Šalies ataskaita. Lietuva 2020, SWD(2020) 514 final.

todėl 2021 m. pristatytoje Lietuvos aplinkosauginio veiksmingumo apžvalgoje teikė rekomendacijas toliau didinti oro ir vandens taršos mokesčius, bet apsiriboti daug mažesniu apmokestinamųjų teršalų skaičiumi, laipsniškai didinti mokesť už komunalinių atliekų šalinimą sąvartyne, laipsniškai atsisakyti viso iškastinio kuro subsidijų ir kt.

3.2. Sudėtingas mokesčių sistemos pritaikomumas prie ekonomikos skaitmeninimo keliamų iššūkių ir užimtumo rinkos pokyčių ekonomikos skaitmeninimo (dalijimosi ekonomikos) sąlygomis (nepakankamai užtikrinamas efektyvus ir sąžiningas įmonių pelno ir subalansuotas alternatyvią darbo santykiams veiklos formą pasirenkančių asmenų apmokestinimas).

3.2.1. Dabartinės pelno apmokestinimo taisyklės neužtikrina ekonomikos skaitmeninimo sąlygomis atsirandančių naujų verslo modelių sąžiningo ir efektyvaus apmokestinimo.

Technologijų plėtra ir besitęsiantis skaitmenizacijos procesas sudaro galimybes kurti naujus verslo modelius ir vykdyti veiklą, neapsiribojant geografinė vieta ar verslo partnerių buvimo vieta. Gausėjant daugiašalių verslo modelių įvairovei, kyla sunkumų apibrėžiant valstybę ar jurisdikciją, kurioje sukuriama vertė ir kur turėtų būti apmokestinimo vieta. Šie aspektai kelia tokius klausimus, kaip ekonomikos skaitmenizacijos sąlygomis veikiančios įmonės sukuria pridėtinę vertę ir generuoja pelną ir kaip atliepia „šaltinio“, „buveinės“, „pelno mokesčių tikslais“ koncepcijas. Kartu, nauji verslo modeliai gali sudaryti sąlygas pagrindinių funkcijų perkėlimui ir skirtingą pajamų apmokestinimo teisių paskirstymui tarp skirtingų valstybių, dėl ko gali susidaryti mažo apmokestinimo ar neapmokestinimo situacijos. Tai pasaulinio lygmens iššūkiai, kuriems reikia visuotinio atsako. Iššūkiai dėl skaitmenėjančios ekonomikos mokesčių srityje buvo įvardyti kaip vienas iš pagrindinių prioritetų dar 2015 m. pasirodžiusioje 2015 m. lapkričio 16–17 d. EBPO ir G20 valstybių vadovų patvirtintoje Mokesčių bazės irimo ir pelno perkėlimo projekto (angl. *Base Erosion and Profit Shifting*) (toliau – BEPS) 1 veiksmo ataskaitoje¹². Tolesnis darbas vyko 2019 m. gegužės mėn. EBPO Fiskalinių reikalų komiteto išplėstinio formato, skirto kovai su mokesčių bazės erozija ir pelno perkėlimu (angl. *Inclusive framework on BEPS*), patvirtintos ir birželio mėn. G20 finansų ministrų paremtos darbų programos¹³ rėmuose, pagal kurią darbas, siekiant išspręsti skaitmenėjančios ekonomikos keliamus apmokestinimo iššūkius, pagrįstas dvejais paraleliniais ramsčiais: tarptautiniu mastu uždirbamo pelno apmokestinimo teisių pasidalijimo principų peržiūra, įvertinant vartotojų vaidmenį verslo vertės kūrimo procese ir tarptautinių korporacijų grupių minimalaus efektyvaus apmokestinimo užtikrinimu. 2021 m. spalio 30–31 d. G20 viršūnių susitikimo deklaracijoje patvirtinta, kad spalio 8 d. pasiektas susitarimas dėl tarptautinių įmonių pelno apmokestinimo taisyklių peržiūros yra istorinis ir raginama greitai užbaigti modelinių taisyklių (skirtų perkelti į nacionalines sistemas abiejų ramsčių susitarimus) ir daugiašalio instrumento (įgyvendinančio pirmąjį ramstį) kūrimą, kad būtų įmanoma naujas taisykles taikyti nuo 2023 m. Siekiant užtikrinti, kad visos ES valstybės narės priimtus sprendimus įgyvendintų vieningai, numatoma, kad ES lygiu dalis sprendimų bus įgyvendinama per direktyvą. Atitinkamai, įgyvendinant šiuos sprendimus turėtų būti keičiamos ir nacionalinės apmokestinimo pelno mokesčiu taisyklės.

3.2.2. Nepakankamai subalansuota 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, besirenkančių būtent tokią, t.y. savarankišką

¹²[https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264241046-](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264241046-en.pdf?expires=1639983829&id=id&accname=guest&checksum=D9ACEF63170022543EF71CF5B9DE4CD5)

[en.pdf?expires=1639983829&id=id&accname=guest&checksum=D9ACEF63170022543EF71CF5B9DE4CD5](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264241046-en.pdf?expires=1639983829&id=id&accname=guest&checksum=D9ACEF63170022543EF71CF5B9DE4CD5)

¹³ <https://www.oecd.org/tax/beps/programme-of-work-to-develop-a-consensus-solution-to-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy.pdf>

veiklos formą. Atsižvelgdama į pastarųjų metų globalizacijos pokyčius, EBPO taip pat savo studijose nagrinėja ir pabrėžia mokesčių sistemos įtaką užimtumo formai.¹⁴ 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 gaunamai naudai, bet ir leistų tikėtis pagrįstų socialinių išmokų įvykus draudžiamajam įvykiui (liga, pensinis amžius ir kt.). Nuo 2019 m. iš gyventojų mokamo 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, pagrindinę socialinio draudimo pensijos dalį užtikrinančią socialinio draudimo įmokų dalį sujungiant 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 šis tarifas, kitaip nei tarifas, taikomas pajamoms iš darbo santykių, neapima socialinio draudimo bazinės pensijos dalies.

Siekiant subalansuoto alternatyvią darbo santykiams veiklos formą pasirenkančių asmenų apmokestinimo, peržiūrėtina ir nustatyta 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. Kaip minėta, fiksuoto dydžio pajamų mokesčio mokėjimas, įsigyjant verslo liudijimą, yra paprasčiausia pajamų mokesčio sumokėjimo forma, kuri, siekiant išvengti konkurencijos iškraipymų, turėtų būti taikoma tik smulkiausiajam verslui, iš kurio gaunamų pajamų lygį sunku nustatyti, t. y. iš esmės ši pajamų mokesčio sumokėjimo forma turėtų būti skirta tik į galutinį vartotoją – gyventoją orientuotam smulkiausiajam verslui.

3.2.3. Netolygus valstybinio socialinio draudimo įmokų savarankiškai dirbantiems asmenims taikymas.

Dėl galimybės savarankiškai dirbantiems asmenims deklaruoti pajamas einamaisiais metais arba pasibaigus metams, dėl greito įsisteigimo galimybės ir galimybės greitai nutraukti veiklą šių asmenų socialinio draudimo įmokų taikymas gana sudėtingas, taip pat neužtikrinamas teisingas ir laiku vykdomas trumpalaikių socialinio draudimo išmokų mokėjimas savarankiškai dirbantiems asmenims. 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. (*Problemos priežastis bus sprendžiama Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos Pajamų nelygybės mažinimo PP¹⁵*).

3.3. Neefektyvios ir (ar) nacionalinio pažangos plano tikslų nebeatitinkančios mokesčių lengvatos.

Ilgalaikės valstybės pažangos prioritetai ir kryptys, tarptautiniu mastu pripažįstami aplinkosaugos ir kiti Lietuvai svarbūs bei aktualūs

¹⁴ https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/taxation-and-the-future-of-work_20f7164a-en.

¹⁵ <https://socmin.lrv.lt/lt/administracine-informacija/planavimo-dokumentai/pletros-programos>.

šių dienų iššūkiai, tokie kaip demografinė padėtis, lemianti visuomenės senėjimą, nepagrįstai konservatyvus didžiosios gyventojų dalies elgesys investuojant savo santaupas – pinigai vis dar tiesiog laikomi banko sąskaitose ar grynaisiais¹⁶, kas dažnu atveju sąlygoja santaupų nuvertėjimą dėl nuolatinės infliacijos¹⁷ taip pat suponuoja prielaidas peržiūrėti mokesčių lengvatas ir specialias apmokestinimo sąlygas, atliekant jų kaštų ir naudos analizę¹⁸. Vertinant dėl lengvatų taikymo patiriamus valdžios sektoriaus pajamų netekimus, taip pat svarbus ir iš naujo atliktas platesnis įvertinimas, ar lengvatų taikymo generuojama nauda jomis besinaudojantiems asmenims ar ūkio subjektams yra tik tiesiogiai proporcinga dėl šių lengvatų taikymo patiriamiems valdžios sektoriaus pajamų netekimams, ar generuoja papildomą naudą (ekonomikai, visuomenei) per multiplikacinį efektą.

3.3.1. Dalis mokesčių lengvatų ir specialūs apmokestinimo režimai galimai jau pasiekė jiems keliamus tikslus arba jiems keliami efektyviau galėtų būti pasiekti alternatyviomis priemonėmis.

Būtina vėl iš naujo įvertinti, kiek, taikant mokesčių lengvatas ir specialius apmokestinimo režimus, jau yra pasiekti jiems keliami konkurencingumo, naudos visuomenei ir kiti valstybei svarbūs prioritetai bei tikslai, arba kiek šie tikslai vertinant iš dabartinės perspektyvos efektyviau galėtų būti pasiekti alternatyviomis priemonėmis, atsižvelgiant į esamus ar planuojamus paramos mechanizmus tokiems tikslams pasiekti.

3.3.2. Dalis mokesčių lengvatų nebedera su pasikeitusiu požiūriu į aplinkosaugą.

Taip pat svarbu, ar lengvatos atliepia dabartinius ir tarptautiniu mastu pripažįstamus aplinkosaugos iššūkius: ar neapmokestinimas, ar mažesnis apmokestinimas neskatina (nesubsidijuoja) taršios (įskaitant klimatui nedraugiškų produktų) veiklos. Dėl iškastinio kuro, ypač gazolių, akmens anglių ir kitų energinių produktų, sukeliamos taršos blogėja aplinkos oro kokybė, tai lemia didesnį sergamumą ar net išankstines mirtis, kas neigiamai atsiliepia ir ekonomikos augimui. Nacionalinės klimato kaitos valdymo darbotvarkės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Seimo 2021 m. birželio 30 d. nutarimu Nr. XIV-490 „Dėl Nacionalinės klimato kaitos valdymo darbotvarkės patvirtinimo“ keliami klimato kaitos švelninimo tikslai, nustatyti energetikos, transporto, žemės ūkio, namų ūkio sektoriuose, iki 2030 m. sumažinti 30 proc. bendrą išmetamų šiltnamio efektą sukeliančių dujų (toliau – ŠESD) kiekį, palyginti su 2005 m. Nacionaliniame energetikos ir klimato srities veiksmų plane 2021–2030 metams identifikuojamos mokestinės lengvatos, subsidijuojančios taršų iškastinį kurą¹⁹.

3.3.3. Atsižvelgiant į papildomo finansinio apsirūpinimo poreikį, susijusį su visuomenės senėjimu, svarbu įvertinti, ar su investavimo ir ilgalaikio taupymo skatinimu susijusios mokesčių lengvatos, orientuotos tik į dalį investicinių priemonių atitinka šiandienos poreikius.

Atsižvelgiant į didėjančią investicinių priemonių įvairovę, svarbu peržiūrėti mokesčių lengvatas pajamoms iš finansinių produktų, siekiant įvertinti, ar taikomas mokestinis režimas neturi lemiamos įtakos gyventojų investavimo sprendimams renkant ne jų situacijoje didžiausią naudą ateityje galinčias atnešti investicijas, o investicijas, kurioms taikoma didžiausia mokestinė lengvata einamuoju

¹⁶ [Leidiniai | Lietuvos bankas \(lb.lt\)](#)

¹⁷ [Infliacija \(VKI\) - Oficialiosios statistikos portalas](#)

¹⁸ Analizuojant individualią veiklą vykdančių gyventojų pajamoms taikomų specialių apmokestinimo sąlygų leidžiamų atskaitymų pripažinimo srityje poreikį bus pasitelkiamos kitos dalyvaujančios institucijos, pagal politikos formavimo kompetenciją kuriojančios bendruosius atskirų veiklų ar profesijų reglamentavimo klausimus.

¹⁹ <https://am.lrv.lt/lt/veiklos-sritys-1/klimato-kaita/nacionalinis-energetikos-ir-klimato-srities-veiksmu-planas-2021-2030-m>.

laikotarpiu.

4 problema – nepakankamai išnaudojamas privačių lėšų pritraukimo potencialas

Pagrindiniai investicijų į strateginių pokyčių įgyvendinimą Lietuvoje finansavimo šaltiniai yra valstybės biudžetas ir ES fondų investicijos bendriems ES politikos tikslams pasiekti. ES fondų investicijoms mažėjant, Lietuva susidurs su investicijų trūkumu. Tam tikri sektoriai, kurie šiuo metu nėra finansuojami ES fondų ar kitų tarptautinių šaltinių lėšomis, jau dabar jaučia investicijų trūkumą – pavyzdžiui, teisėsaugos ir viešojo saugumo sektoriai. Nuo 2009 m. Lietuva ne tik nuosekliai deda pastangas didinti viešųjų investicijų efektyvumą, jų finansinę ir ekonominę grąžą, bet kartu bando pritraukti privatų finansavimą įgyvendindama viešosios infrastruktūros modernizavimo ir plėtros programas, investuodama į smulkaus ir vidutinio verslo plėtrą:

- naudodama ES fondų lėšas, investuoja į tikslines atsinaujinančias finansines priemones (toliau – FP),
- skatina tvarią finansų rinkų plėtrą,
- taiko viešojo ir privataus sektorių partnerystės (toliau – VPSP) būdą.

Spręstinios problemos priežastys:

4.1. Nėra bendros ir integruotos FP valdymo sistemos.

Šiandienos institucinė FP administravimo sistema Lietuvoje yra išskaidyta, trūksta vienodo ir integruoto FP įgyvendinimo proceso. Finansinių instrumentų panaudojimo, investuojant ES fondų lėšas, poveikio vertinimo išvadose²⁰ pateiktas siūlymas sudaryti institucines prielaidas vienodam ir integruotam FP įgyvendinimui. Rekomenduojama atsižvelgti į užsienio šalių praktiką, kuri rodo, jog daugelyje šalių siekiama FP valdymo konsolidavimo, steigiant vieną stiprią strateginę nacionalinę plėtros įstaigą (toliau – NPI).

2014–2020 m. programiniu laikotarpiu 70 proc. visų valstybės investicijų, įskaitant ir subsidijas, sudarė ES fondų ir kita tarptautinė finansinė parama, tačiau mažėjant ES finansavimui ir siekiant užtikrinti didesnę fiskalinį tvarumą būtina plačiau taikyti FP ir skatinti privačių investuotojų įsitraukimą. Gebėjimas pritraukti papildomų išteklių valstybės tikslų įgyvendinimui yra pagrindinė FP savybė ir vienas pagrindinių argumentų, skatinantis jų platesnį naudojimą. Santykis tarp galutiniams naudos gavėjams per FP skirto finansavimo ir viešojo finansavimo lėšų yra vadinamas sverto rodikliu. Kuo sverto rodiklis aukštesnis, tuo daugiau privataus kapitalo mobilizuota FP įgyvendinimui. Laikoma, kad sverto rodiklis, kurio reikšmė – 2 ir daugiau, yra aukštas, nes įgyvendinant FP pavyko padidinti finansinę apimtį dvigubai, lyginant su viešojo finansavimo įnašu. Palyginimo pagal sverto rodiklį rezultatai rodo, kad 2007–2020 m. laikotarpiu Lietuvoje įgyvendintų skolinių FP svertas svyruoja nuo 1 iki 5, rizikos kapitalo investicijų – nuo 1 iki 4,2, o garantijų – nuo 1 iki 10,22. Tik trečdalis įgyvendinamų priemonių sverto rodiklis yra aukštesnis nei 2, todėl galima teigti, kad FP potencialas pritraukti papildomą kapitalą valstybės tikslų įgyvendinimui nėra pilnai išnaudojamas.

Vertinant galimybes pritraukti lėšas, svarbų vaidmenį čia atlieka pačių viešųjų finansų įstaigų gebėjimas už(si)tikrinti papildomą finansavimą iš tarptautinių finansinių institucijų ar iš kapitalo rinkos jų vykdomoms funkcijoms ir įgyvendinamoms FP.

Tvarios NPI investavimo strategijos, vienodų veiklos standartų ir rizikų valdymo procesų trūkumas nepadedą sėkmingai išnaudoti privataus kapitalo potencialo. Neišnaudojamas potencialas pritraukti institucinius, stambius užsienio kapitalo investuotojus (privataus kapitalo lėšos į NPI valdomas FP daugiausia pritraukiamos iš komercinių bankų, kredito įstaigų).

Taip pat NPI pilnai neišnaudojamas potencialas kurti naujus finansinius produktus (obligacijas, pakeitimą vertybiniais popieriais ir kt.).

²⁰ <https://www.esinvesticijos.lt/lt/dokumentai//finansiniu-instrumentu-panaudojimo-investuojant-europos-sajungos-fondu-lesas-poveikio-vertinimas>.

Lietuvoje nėra paplitusi praktika NPĮ vykdomoms FP tiesiogiai skolintis lėšų kapitalo rinkoje. Ši lėšų pritraukimo strategija yra numatyta tik į 2020 m. įsteigtą Pagalbos verslui fondą, į kurį planuojama palaipsniui (pagal poreikį) investuoti iki 400 mln. eurų per UAB „Valstybės investicinis kapitalas“ (toliau – VIK) išleistas obligacijas. Konsolidavus NPĮ, tokia alternatyvi lėšų pritraukimo strategija, galėtų būti įgyvendinama plačiau. Galimybė skolintis lėšų kapitalo rinkose aktyviai naudojasi Latvijos konsoliduota NPĮ – ALTUM. Aukštas tarptautinės kredito reitingų agentūros „*Moody's Investors Service*“ (toliau – Moody's) reitingas ir nuolatinio kapitalo rinkos dalyvio statusas, leidžia ALTUM sėkmingai įgyvendinti ilgalaikę lėšų pritraukimo strategiją bei diversifikuoti savo veiklos finansavimą.²¹

NPĮ valdomi portfeliai ir mandatai yra riboti, todėl trūksta lankstumo reaguojant į rinkos poreikių dinamiką. 4 NPĮ veikia skirtingose srityse, dėl ribotų valdomų portfelių neviseškai padengiami rinkos trūkumai (valdomi portfeliai apima apie 4,3 mlrd. eurų, o rinkos trūkumas sudaro apie 6,5 mlrd. eurų, remiantis Finansų ministerijos inicijuotais išankstiniais vertinimais), vykdoma veikla vietomis dubliuojasi. Pavyzdžiui, INVEGA ir ŽŪPGF įgyvendina FP žemės ūkio veiklos, žemės ūkio produktų gamybos ir perdirbimo, kaimo plėtros, miškininkystės, žuvininkystės ir akvakultūros srityse (takoskyra pagal FP tipą). Fragmentuotas FP įgyvendinimo modelis mažina ne tik administracinį efektyvumą, nes reikalauja didesnių administracinių sąnaudų visuose lygmenyse, kelia riziką neefektyviam lėšų panaudojimui dėl persidengiančių atsakomybių, bet ir neužtikrina kompleksinio požiūrio į FP sprendžiamas problemas ir siekiamus strateginius valstybės tikslus. Atskiros NPĮ nesutelkia pakankamų finansavimo šaltinių svarbioms Lietuvos ekonomikos sritims finansuoti (tvarių (žalių) finansų, inovacijų skatinimas, finansavimo prieinamumo verslui didinimas, energijos efektyvumo didinimas, finansinių paslaugų ir technologijų ekosistemos gerinimas).

Trūkstamas privačių lėšų pritraukimas taip pat yra iš dalies nulemtas bendros investavimo strategijos nebuvimo, NPĮ nepakankamo savarankiškumo. Įgyvendinant FP sprendimus gali inicijuoti tiek NPĮ, tiek ministerijos, tiek ir kiti suinteresuoti subjektai, dėl naujo produkto viešo finansavimo dydžio sprendžia ministerijos, už priemonių parengimą atsakingas NPĮ derinant su ministerijomis. Visa tai leidžia daryti prielaidas, kad NPĮ neveikia savarankiškai ir visose grandyse dalyvauja ministerijos ir kt. subjektai, todėl mažėja NPĮ lankstumas, savarankiškumas produktų kūrimo ir kapitalo valdymo srityse.

Siekama konsoliduoti Lietuvoje veikiančias 4 NPĮ taip sutelkiant žinias ir kompetencijas vienoje stiprioje NPĮ, suvienodinti ir optimizuoti NPĮ veiklos praktiką bei fondų valdymą, sukuriant prielaidas diversifikuoti finansavimo šaltinius, aktyviai leisti obligacijas ir fokusuotis į privačių bei institucinių investuotojų pritraukimą, sustiprinti valstybės ir privačių investuotojų partnerystę, tvariai padidinti FP pasiūlą finansiškai gyvybingiems projektams finansuoti.

4.2. Neužtikrinamas tvarus investavimas.

EK vykdyto Instituciniams investuotojams investicinės aplinkos gerinimo projekto Lietuvoje ataskaitoje²² yra nustatytas poreikis vystyti vidaus kapitalo rinkas bei gerinti investicinę aplinką instituciniams investuotojams padidinant investicinių priemonių, į kurias būtų galima investuoti instituciniams investuotojams, pasiūlą bei sumažinant reguliacinius suvaržymus šiems investuotojams.

Kapitalo rinkų tolesnį vystymą, kaip prielaidą tvariųjų (žalių) finansų plėtrai, nurodo ir EK bei Europos rekonstrukcijos ir plėtros banko

²¹ *Moody's (2020). JSC Development Finance Institution Altum; 2020 m. Altum metinė veiklos ataskaita.*

²² http://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/EN_ver/Lithuania%20Institutional%20Environment%20-%20Final%20Report.pdf

ekspertai šiuo metu rengiamoje studijoje dėl tvaraus finansavimo Lietuvoje²³. Ekspertų nuomone, kapitalo rinkų tolesnei plėtrai užtikrinti reikalinga didinti akcijų rinkų likvidumą, skatinti fiksuotų pajamų instrumentų rinką, plėsti investavimo galimybes pensijų fondams ir kt.

Kapitalo rinkos plėtra – pagrindas tvaraus finansavimo augimui. Gerai išvystyta kapitalo rinka sudarys sąlygas veiksmingai sutelkti kapitalą ir paskirstyti jį tvarioms investicijoms.

Būtinės sąlygos tvarių finansų rinkos plėtrai yra tvariųjų finansų paklausos formavimas, tvarios plėtos būtinumo suvokimas ir tvarių projektų pasiūla. Šiuo metu Lietuvoje stebimas tvaraus investavimo politikos, tvarių projektų planų, dėmesio žaliesiems viešiesiems pirkimams ir tvarios viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo politikos poreikis.

- Dabartinis politikos sričių reguliavimas turi būti pritaikytas tvarumo tikslams, užbrėžtiems 2050 metams, pasiekti. Tvarumo standartai pritaikomi prie naujų tvarumo poreikių, būtina, kad jie skatintų ir formuotų tvarų elgesį.
- Lietuvai reikalingi ilgalaikiai tvarios plėtos projektų planai, kurie būtų tvarių finansų rinkos vystymosi pagrindas ir pagrindinis motyvuojantis veiksnys investuotojams.
- Žaliųjų viešųjų pirkimų skatinimas. Tokie veiksniai kaip žaliųjų viešųjų pirkimų privalomumas, žaliųjų viešųjų pirkimų vykdymo stebėseną, tinkamas teisinis reguliavimas, mokymai ir viešinimas sudarytų pagrindą pakankamam žaliųjų viešųjų pirkimų vykdymui (*sąsajos su 2021–2030 metų plėtos programos valdytojos Lietuvos Respublikos aplinkos ministerijos Aplinkos apsaugos ir klimato kaitos valdymo plėtos programa*).

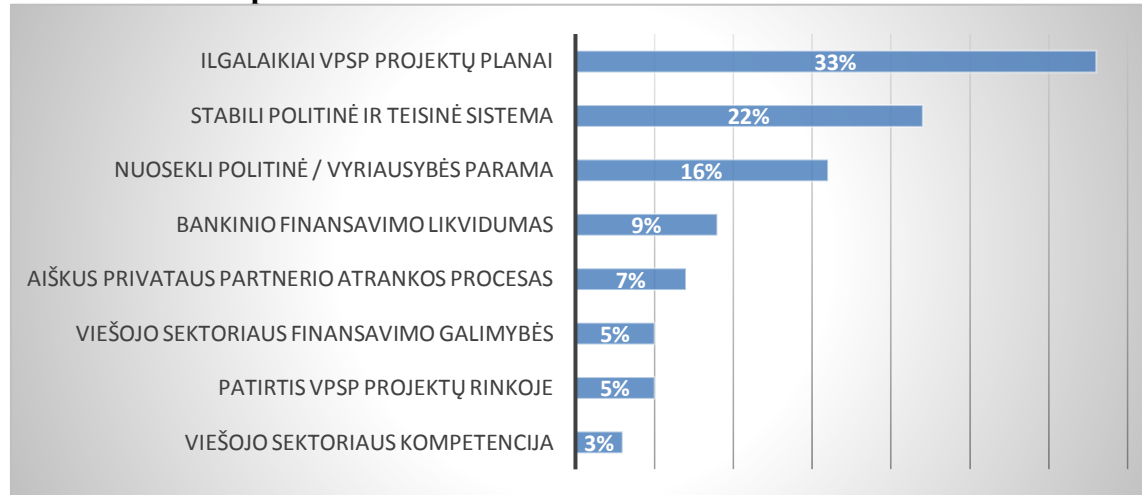
Šiuo metu Finansų ministerijos iniciatyva EK ir Europos rekonstrukcijos ir plėtos bankas rengia studiją, skirtą Lietuvos tvariųjų (žaliųjų) finansų plėtos Lietuvoje strategijai ir veiksmų planui, kuriame bus numatytos priemonės, kaip paskatinti tvarų (žaliąjį) finansavimą Lietuvoje, parengti. Planuojama pateikti pasiūlymus dėl viešojo ir privataus sektorių bendradarbiavimo taikant tvaraus finansavimo priemones, tvarių finansų taikymo kompetencijų vystymo. Tikimasi, kad rekomendacijų įgyvendinimas prisidės pritraukiant privačias lėšas į tvarius projektus.

4.3. Nėra strateginės viešojo ir privataus sektorių partnerystės (toliau – VPSP) taikymo, planavimo ir įgyvendinimo sistemos.

Remiantis pasaulinės Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų rinkos apžvalgos duomenimis (67 pasaulinių su VPSP projektais dirbančių kompanijų vertinimas, *Partnerships Bulletin*, Deloitte²⁴), panašius veiksnius, darančius įtaką VPSP plėtrai ir šių projektų sėkmingam įgyvendinimui, investuotojai visose šalyse vertina taip:

²³ <https://finmin.lrv.lt/lt/naujienos/zalioji-ekonomika-lietuva-siekia-tapti-tvariuju-finansu-centru>

²⁴ <https://www2.deloitte.com/bd/en/pages/infrastructure-and-capital-projects/articles/global-ppp-market-2012.html>.

2 grafikas. VPSP rinkos patrauklumo veiksniai**3 lentelė. VPSP rinkos patrauklumo veiksniai**

VPSP rinkos patrauklumo veiksniai	Aktualumas	Lietuvos situacija
VPSP taikymo ir VPSP projektų ilgalaikiai planai	33 proc.	VPSP ilgalaikių planų nėra, bet bendri investicijų tikslai ir planai žinomi bent 10 metų į priekį
Stabili politinė ir teisinė sistema	22 proc.	Teisinė sistema stabili, tačiau VPSP projektai itin jautrūs politiniams pokyčiams
Nuosekli politinė / Vyriausybės parama	16 proc.	Politinė lyderystė ir kryptingumas nepakankami

Lietuvoje VPSP, kaip investicijų projektų įgyvendinimo būdas nebuvo tinkamai integruotas į investicijų ilgalaikio planavimo sistemą. Nėra nustatytas visas VPSP taikymo, planavimo ir įgyvendinimo ciklas, kuris būtų aiškus VPSP projektus inicijuojantiems subjektams, jo sąsajos su įvairaus lygio strateginio valdymo dokumentais. Nuo 2012 m. visiems VPSP projektams, nuo 2014 m. visiems ES investicijų fondų lėšomis finansuojamiems projektams, o nuo 2018 m. ir visiems valstybės investicijų projektams yra privalomai taikoma viena, bendra investicijų projektų rengimo ir sąnaudų ir naudos analizės metodika. Tai sudaro stabilų pagrindą investicijų planavimui, tačiau nenustato, kokiais atvejais veiksmingai gali būti taikomas VPSP būdas. Nenuoseklus VPSP būdo taikymas mažina galimybes pritraukti daugiau privačių išteklių Lietuvos nacionalinio pažangos plano strateginių tikslų įgyvendinimui, nes VPSP

planavimas projektų lygmenyje, gerinant tik paties VPSP projekto parengimo kokybę ir privačių subjektų atrankos efektyvumą, negarantuoja tvaraus požiūrio į VPSP taikymą. Privačių kapitalo investicijų panaudojimas sisteminiu požiūriu nebuvo vertinamas ir planuojamas kaip alternatyvus valstybės investicijų finansavimo šaltinis. Todėl iki 2021 m. sausio 1 d. Lietuvoje buvo įgyvendinama 50 VPSP sutarčių, iš kurių 44 koncesijos ir 6 valdžios ir privataus subjektų partnerystės sutartys, o centrinės valdžios subjektai 2010–2021 m. laikotarpiu įgyvendino tik 6 VPSP sutartis. VPSP integralumo, ilgalaikių planų skatinant VPSP stoka lėmė žemą VPSP iniciavimo lygį, ir tai, kad VPSP projektų rengimas galėjo nutrūkti bet kuriame rengimo ar įgyvendinimo etape.

Kiti iššūkiai, su kuriais susiduria VPSP projektų vykdytojai:

- nėra nustatytas VPSP būdo taikymo kryptingumas ir VPSP potencialas. VPSP taikymo vizija ir kryptingumas, prioritetinės VPSP taikymo sritys yra VPSP proceso integravimo į strateginio valdymo ir planavimo sistemą pradžia. Be to, VPSP būdo taikymo potencialo identifikavimas yra svarbus faktorius VPSP sandorių fiskalinės rizikos valdymui. ES valstybėse taikoma dvejopa praktika dėl sutarčių fiskalinio vertinimo, kuri paremta individualiu sutarčių vertinimu arba visas VPSP sutartis fiskalinės rizikos požiūriu priskiriant balansinėms sutartims. Lietuvoje iki šiol taikomas individualus VPSP sutarčių vertinimas fiskalinės rizikos požiūriu, tikslu turėti nebalansines VPSP sutartis. Identifikavus VPSP taikymo potencialą, reikalinga įvertinti poreikį nustatyti VPSP išsipareigojimų apribojimus, parodančius, kokia rizika, susijusi su ilgalaikiais finansiniais išsipareigojimais privatiems subjektams, būtų priimtina valstybei. 2019 m. TVF atlikto Lietuvos fiskalinio skaidrumo vertinimo išvadose (*Republic of Lithuania: Fiscal Transparency Evaluation, May 3, 2019*²⁵) atkreiptas dėmesys į VPSP projektų fiskalinės rizikos vertinimo ir valdymo trūkumus;

²⁵International Monetary Fund, *Republic of Lithuania: Fiscal Transparency Evaluation, May 3, 2019.*

1 paveikslas. Lietuvos fiskalinio skaidrumo vertinimo suvestinė

I. Fiscal Reporting	II. Fiscal Forecasting & Budgeting	III. Fiscal Risk Analysis & Management
Coverage of Institutions	Budget Unity	Macroeconomic Risks
Coverage of Stocks	Macroeconomic Forecasts	Specific Fiscal Risks
Coverage of Flows	Medium-term Budget Framework	Long-term Fiscal Sustainability
Coverage of Tax Expenditure	Investment Projects	Budgetary Contingencies
Frequency of In-Year Reporting	Fiscal Legislation	Asset and Liability Management
Timeliness of Annual Accounts	Timeliness of Budget Documentation	Guarantees
Classification	Fiscal Policy Objectives	Public-Private Partnerships
Internal Consistency	Performance Information	Financial Sector
Historical Revisions	Public Participation	Natural Resources
Statistical Integrity	Independent Evaluation	Environmental Risks
External Audit	Supplementary Budget	Subnational Governments
Comparability of Fiscal Data	Forecast Reconciliation	Public Corporations

• nėra nuostatų dėl valstybės galimų taikyti skatinimo priemonių VPSP projektus inicijuojantiems subjektams bei investuotojams. Todėl identifikavus VPSP taikymo potencialą ir prioritetus, reikalinga įvertinti poreikį sukurti VPSP skatinimo finansines ir technines priemones, integruotas strateginio valdymo ir planavimo sistemoje, kurios padėtų efektyviau planuoti bei įgyvendinti VPSP projektus. Siekiant investuotojus sudominti Lietuvoje įgyvendinamais VPSP projektais, būtų naudinga apibrėžti, kokiomis FP ir jų daliniu finansavimu valstybė galėtų mažinti investuotojų riziką, užtikrintų palankesnes finansavimo sąlygas, sumažintų privačių subjektų pasiūlymų kainą;

- paslaugų, kurią ketinama perduoti privačiam subjektui, standarto ir kokybės reikalavimų neapibrėžtumas arba nesilaikymas daro tiesioginę įtaką VPSP projektų kainai, o reikalavimų nebuvimas – paslaugos kokybei, taip pat didina VPSP projektų rizikos kainą ir jos suvaldymo sąnaudas. Jei būtų priimtas sprendimas dėl prioritetinių VPSP sričių, kuriose tikslinga pradėti taikyti VPSP būdą, būtų galima nuosekliai nustatyti atitinkamų sričių paslaugų teikimo standartus ir kokybės rodiklius;

- VPSP teisinis reguliavimas neužtikrina sisteminio ir integruoto VPSP būdo taikymo. VPSP projektų rengimą, įgyvendinimą ir privataus sektoriaus subjektų atrankas reglamentuoja Investicijų įstatymas, Koncesijų įstatymas, Viešųjų pirkimų įstatymas ir Valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas. Detalus VPSP projektų rengimo ar įgyvendinimo procesas yra nustatytas Viešojo ir privataus sektorių partnerystės projektų rengimo ir įgyvendinimo taisyklėse, patvirtintose Vyriausybės. Nors priimant Strateginio valdymo įstatymą, kartu buvo teikiamas daugelio kitų teisės aktų keitimo paketas, tai dar nėra teisinio reglamentavimo harmonizavimo pabaiga. Nustačius VPSP taikymo, planavimo ir įgyvendinimo sistemą, būtina peržiūrėti ir VPSP teisinį reguliavimą, sudarantį galimybes taikyti visus VPSP būdus.

5 problema – nepakankamai efektyvus, nesisteminis valstybės nekilnojamojo turto (toliau – VNT) valdymas

2020 m. Valstybės turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo ataskaitos duomenimis²⁶, 2020 m. valstybei nuosavybės teise priklausė 27 351 VNT objektai, kurių plotas sudarė 9,85 mln. kv. m. VNT valdė ir naudojo 494 valstybės turto valdytojai, per 2020 m. išleidę apie 174,53 mln. eurų šio turto išlaikymui ir priežiūrai. VNT nėra savitikslis, jis yra viena iš priemonių valstybinėms funkcijoms atlikti. VNT turi būti valdomas vadovaujantis visuomenės naudos, viešosios teisės, efektyvumo ir racionalumo principais. 2018 m. valstybinio audito metu Valstybės kontrolė nustatė, kad suformuotos VNT valdymo kryptys nesudarė galimybes spręsti sisteminių VNT valdymo problemų ir optimizuoti VNT apimčių, kad valstybė turėtų tiek VNT, kiek jo reikia valstybinėms funkcijoms atlikti.

Spręstinios problemos priežastys:

5.1. Perteklinis, nepatenkinamos būklės centralizuotai valdomo administracinės paskirties valstybės nekilnojamojo turto (toliau – AVNT) portfelis.

Igyvendinant VNT centralizuoto valdymo reformą, AVNT, kuris sudaro 17 proc. viso valstybei priklausančio VNT, buvo perduotas Centralizuotai valdomo valstybės turto valdytojui (VĮ Turto bankui), kartu konsoliduojant bendrąją AVNT valdymo ir priežiūros funkciją.

Iki 2020 m. pabaigos bendroji perduoto centralizuotai valdyti AVNT valdymo ir priežiūros funkcija buvo vykdoma pagal teisės aktuose nustatytą AVNT centralizuoto valdymo ir finansavimo modelį, paremtą VĮ Turto banko ir valstybės įstaigų naudojamo AVNT panaudos santykiais, VĮ Turto bankui mokant Vyriausybės nustatytą atlygį už AVNT valdymo ir priežiūros paslaugas. Tačiau šis valdymo ir finansavimo modelis nesudarė sąlygų VĮ Turto bankui veikti kaip AVNT portfelio savininkui, kuris gali priimti sprendimus dėl efektyvaus AVNT valdymo priemonių. Be to, atlygis už paslaugas dengdavo tik VĮ Turto banko patirtas sąnaudas ir perduoto AVNT nusidėvėjimo sąnaudas, todėl dalį AVNT priežiūros išlaidų turėjo savo asignavimuose numatyti AVNT naudotojai.

2020 m. pakeitus AVNT centralizuoto valdymo ir finansavimo modelį – įteisintas AVNT valdymas ir priežiūra nuomos sutarčių tarp VĮ Turto banko ir valstybės įstaigų pagrindu ir nustatytas centralizuotai valdomo AVNT atnaujinimo institutas (toliau – AVNT atnaujinimas), taip pat pabaigtas AVNT centralizavimas – Vyriausybės nustatytais 6 etapais perduota centralizuotai valdyti 100 proc.

²⁶ <https://www.turtas.lt/lt/nekilnojamojo-turto-valdymas/valstybes-turto-valdymo-naudojimo-ir-disponavimo-juo-metines-ataskaitos/>

viso perduotino AVNT, kuris sudarė virš 700 tūkst. kv. m., o perduoto AVNT išlaikymo sąnaudos sumažėjo 12 proc. VĮ Turto bankui atlikus perimto centralizuotai valdyti AVNT portfelio būklės analizę nustatyta, kad: daugiau nei pusės AVNT portfelio būklė vertinama kaip bloga arba patenkinama: fiziškai ar funkciškai (technologiškai) nusidėvėję 539 objektai (344 tūkst. kv. m), 256 objektai (283 tūkst. kv. m) viršija nustatytus AVNT panaudojimo efektyvumo rodiklius. VĮ Turto bankas taip pat įvertino valstybės įstaigų prašymus aprūpinti jas tinkamu funkcijoms vykdyti AVNT ir valstybės įstaigų rinkoje nuomojamų patalpų, kurių nuomai skiriami valstybės biudžeto asignavimai, apimtis.

AVNT atnaujinimo investicijų plane nustatytas strateginis tikslas – optimizuoti AVNT portfelio apimtis, t. y. 2030 metais centralizuotai valdyti neperteklinį (apie 477 tūkst. kv. m.) AVNT portfelį, kurio ne mažiau kaip 85 procentus sudarytų geros būklės AVNT, naudojamas valstybės įstaigų funkcijoms atlikti. Šiam tikslui pasiekti iki 2030 m. planuojama panaudoti apie 279,8 mln. eurų, taikant AVNT atnaujinimą, finansuojamą: AVNT nuomos lėšomis, VNT pardavimo pajamomis, VĮ Turto banko arba valstybės skolintomis lėšomis. Skolintų lėšų panaudojimą gali riboti centrinės valdžios grynojo skolinimosi limitai, o pardavimo pajamų panaudojimą – nekilnojamojo turto rinkos svyravimai, todėl rizikos ir jos valdymo priemonės dėl šių šaltinių panaudojimo turės būti vertinamos kasmet, rengiant atitinkamo laikotarpio AVNT atnaujinimo investicijų planą. Taip pat svarbu užtikrinti, kad valstybės įstaigoms, kurios naudojasi centralizuotai valdomu AVNT nebūtų skiriama lėšų AVNT priežiūrai, remontui ar jo įsigijimui, t. y. tiems poreikiams, kurie finansuojami pagal AVNT nuomos ir atnaujinimo modelį.

5.2. Švietimo ir sporto, sveikatos, socialinės apsaugos, kultūros, teisingumo, vidaus reikalų srityse (toliau – kitos sritys) VNT valdomas decentralizuotai ir neefektyviai.

VNT centralizuoto valdymo reformos pradžioje strateginis valstybės politikos VNT valdymo srityje tikslas buvo AVNT ir bet kokios paskirties nenaudojamo valstybės funkcijoms VNT centralizuoto valdymo įgyvendinimas. Kitų sričių VNT valdytojai turi galimybę atsisakyti savo funkcijoms atlikti nenaudojamo VNT ir perduoti jį VĮ Turto bankui. Toks atsisakymas, kaip VNT valdymo priemonė, yra paremta subjektyviais turto valdytojų siūlymais, sisteminiu požiūriu nevertinant VNT efektyvaus valdymo ir naudojimo. Valstybės kontrolė, įvertinusi, kokiomis kryptimis vykdoma VNT valdymo politika, 2018 m. sausio 24 d. valstybinio audito ataskaitoje Nr. VA-2018-P-60-8-1 „Valstybės nekilnojamojo turto valdymas“²⁷ pateikė rekomendacijas parengti VNT valdymo gaires, kuriose būtų numatyta, kokios efektyvaus valdymo priemonės ilgalaikėje perspektyvoje bus taikomos valdant kitos paskirties VNT.

2020 m. Valstybės turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo ataskaitos duomenimis, 2020 m. valstybei nuosavybės teise priklausė 27 351 VNT objektai, kurių plotas 9,85 mln. kv. m, o jo išlaikymo sąnaudos siekė 174,53 mln. eurų per metus. Kitų sričių VNT sudaro 4,8 mln. kv. m. arba apie 45 proc. viso valstybės VNT. Metinės VNT priežiūros ir eksploatavimo išlaidos sudaro 60,5 mln. eurų per metus. Daugiausia VNT yra švietimo, mokslo ir sporto srityje. Kitose srityse net 126 tūkst. kv. m. VNT ploto yra nenaudojama veiklai vykdyti. Vos 25 proc. VNT objektų yra geros arba labai geros būklės, t. y. jų nusidėvėjimas mažesnis nei 20 proc. VNT portfelis dėvisi ir todėl bent 36 proc. VNT objektų prireiks remonto 7 metų laikotarpiu. Be to, atliekami tik nedidelės dalies VNT remontai, o skiriamos lėšos sudaro nereikšmingą portfelio vertės dalį, jos nepakankamos VNT portfelio vertei palaikyti ar pakelti.

Dabartinis kitų sričių VNT valdymas yra inertiškas ir savitiksliis. Nėra VNT sisteminių efektyvaus valdymo priemonių: vienodų VNT

²⁷ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė (valstybeskontrolė.lt)

valdymo ir priežiūros standartų, veiklų atskyrimo, valdymo rodiklių ir atskaitomybės.

Remiantis kitų sričių VNT valdymo ir naudojimo, taip pat paslaugų, kurioms teikti naudojamas šis VNT, analizės rezultatais, įvertinus paslaugų ir turto valdymo finansavimo aspektus, užsienio šalių praktiką, AVNT centralizavimo rezultatus, kiekvienos iš sričių specifiką, reikia sukurti efektyvaus valdymo sistemą, kuri sudarytų sąlygas optimizuoti kitų sričių VNT portfelio apimtį ir sąnaudas, užtikrinti jo kokybę.

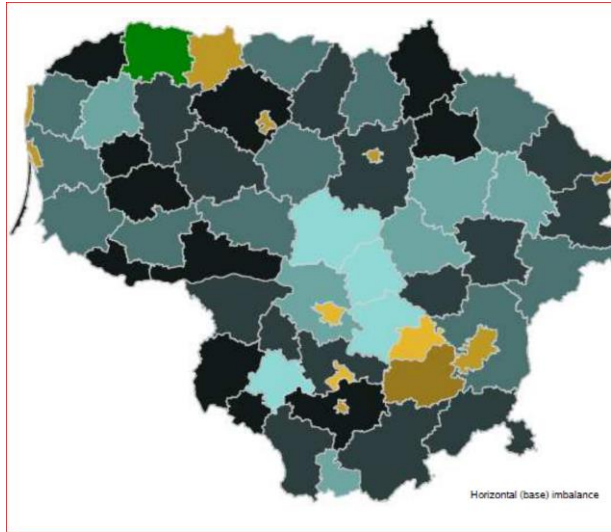
6 problema – savivaldybių finansinio savarankiškumo trūkumas

Didžioji dalis Lietuvos savivaldybių teigia, kad surenka nepakankamai pajamų, kad padengtų savo išlaidų poreikius, bei lėšų investicijų projektams įgyvendinti. Savivaldybės jaučiasi nesavarankiškos²⁸, joms trūksta autonomiškumo ir lankstumo tenkinti vietos poreikius, užtikrinti optimalų viešųjų paslaugų teikimą. Tai lemia, kad skirtingų savivaldybių gyventojams teikiamos nevienodos apimtys ir kokybės viešosios paslaugos, naudojant skirtingos apimtys infrastruktūrą, kas didina regionų atskirtį.

2 paveikslas. Savivaldybių fiskalinis disbalansas

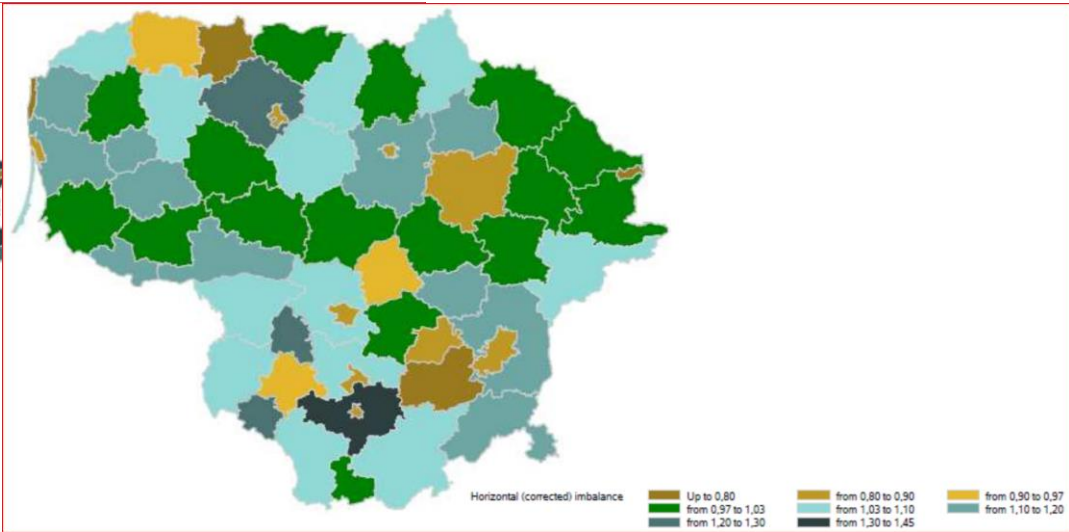
1. Fiskalinis disbalansas

Savarankiškos pajamos/išlaidos



2. Fiskalinis disbalansas pakoreguotas po išlyginimo

(Savarankiškų pajamos+GPM išlyginimas+valstybės tikslinės dotacijos)/išlaidos



Paaiškinimas: Horizontalus fiskalinis disbalansas tarp savivaldybių (vertinamos tik tęstinės veiklos išlaidos) = standartinės apskaičiuotos išlaidos/standartinės apskaičiuotos pajamos, kai
 > 1 pajamų trūkumas,
 = 1 pajamų ir išlaidų balansas,

²⁸ Skaidrilė Grigaitė-Mockevičienė, Dovilė Sujetaitė, Vytautas Vaitiekūnas. 2020. Lietuvos savivaldybių savarankiškumo tyrimas. <http://kurkl.lt/wp-content/uploads/2020/03/Lietuvos-savivaldybių-savarankiškumo-tyrimas.pdf>

< 1 pajamos viršija išlaidas

Spręstinios problemos priežastys:

6.1. Nepagrįstas savivaldybių viešosios infrastruktūros poreikis ateityje ir nominalus reikalingu investicijų dydis, siekiant užtikrinti optimalų viešųjų paslaugų teikimą.

Šiuo metu Lietuvoje gyventojams teikiamos nevienodos apimties ir kokybės viešosios paslaugos, naudojant skirtingos apimties infrastruktūrą, o to rezultatas – didėjanti atskirtis tarp regionų. Atsižvelgiant į demografines tendencijas bei palyginus 2018 m. duomenis ir 2028 m. prognozę, pirminiais vertinimais viešosios infrastruktūros trūkumas ateityje pasireikš penkiose savivaldybėse (Vilniaus m., Vilniaus raj., Kauno raj., Klaipėdos raj., Neringos m.).²⁹ Visose kitose savivaldybėse kyla rizika, kad esama ar ketinama vystyti infrastruktūrą gali būti perteklinė būsimam gyventojų skaičiui tose savivaldybėse. Siekiant priimti duomenimis grįstus kompleksinius sprendimus dėl savivaldybių savarankiškų pajamų modelio ir (ar) skolinimosi priemonių reguliavimo bei naujų skolinimosi priemonių kūrimo, būtina metodiškai įvertinti esamą infrastruktūros apimtį, jos palaikymo, atstatymo, pagerinimo, bei plėtros poreikį ir infrastruktūros finansavimo pasiūlą, poreikį bei atotrūkį savivaldybėse, atsižvelgiant ne tik į gyventojų skaičių, bet ir kitus savivaldybių funkcijų vykdymą ir kontekstą atspindinčius rodiklius pvz., gyventojų amžiaus struktūros pokyčius, gyventojų poreikius (socialiai remtinų ir neįgaliųjų poreikius), švietimo, sveikatos apsaugos prieinamumą, nedarbo lygį, perėjimą prie klimatui neutralios ekonomikos, urbanizacijos, klimato kaitos, skaitmeninimo ir kitus svarbius rodiklius, taip pat atsižvelgti į LRBP nuostatas dėl viešųjų paslaugų dėstymo ir efektyvaus infrastruktūros panaudojimo³⁰.

6.2. Per mažas savivaldybių pajėgumas padidinti savo biudžetų pajamas.

6.2.1. Per mažą savivaldybių biudžetų pajamų dalį sudaro pajamos iš mokesčių, kurių tarifus nustato vietos valdžia.

Savivaldybėse tik apie 13 proc. savivaldybių biudžeto pajamų galima laikyti savarankiškoms savivaldybių pajamomis³¹. Savivaldybės nustato nekilnojamojo turto ir žemės mokesčio tarifus, tačiau šis ir kiti savivaldos valdomi mokesčių faktiniai tarifai nustatomi ženkliai žemesni nei teisės aktais leistinos maksimalios ribos. (*Sąsaja su 3 problemos 3 priežastimi „Neefektyvios ir (ar) valstybės prioritetų įgyvendinimo kryptių nebeatitinkančios mokesčių lengvatos“*).

4 lentelė. Savivaldybių visos pajamos ir pajamų, kurias galima laikyti savarankiškoms, dalis (pagal 2018 m. duomenis)³²

Pajamų straipsniai	Pajamos, Eur	Pajamos, proc.	Savarankiškos pajamos, Eur	Fiskalinis pajėgumas, Eur	Nustatytos tarifo ribos, proc.	Įvertintas vidutinis tarifas, proc.
--------------------	--------------	----------------	----------------------------	---------------------------	--------------------------------	-------------------------------------

²⁹ Remiantis preliminarium infrastruktūros vertinimu. REPORT 6. MUNICIPAL DEBT RESTRUCTURING: DESIGN A TOOL FOR THE EVALUATION OF THE LONG RUN SUSTAINABILITY OF LG'S FINANCIAL STRUCTURE FINAL REPORT. GRANT AGREEMENT No SRSS/S2018/028, SOSE Italy, 2020; <https://tinyurl.com/5xbd7y25>

³⁰ žr. LRBP tekstinės dalies 22, 57, 76, 99, 119, 133, 138, 142-196, 209, 222, 508 p.

³¹ REPORT 6. MUNICIPAL DEBT RESTRUCTURING: DESIGN A TOOL FOR THE EVALUATION OF THE LONG RUN SUSTAINABILITY OF LG'S FINANCIAL STRUCTURE FINAL REPORT. GRANT AGREEMENT No SRSS/S2018/028, SOSE Italy, 2020; <https://tinyurl.com/5xbd7y25>

³² Ten pat.

Gyventojų pajamų mokestis	1,525,647,200	49,4				
Dotacijos iš kitų valdžios sektoriaus subjektų einamiesiems tikslams	890,130,000	28,8				
Dotacijos iš kitų valdžios sektoriaus subjektų turtui įsigyti	260,815,100	8,4				
Pajamos už prekes ir paslaugas	182,590,000	5,9	182,590,000	182,590,000	-	1,65
Nekilnojamojo turto mokestis	96,590,100	3,1	96,590,100	96,590,100	0,3-3,0	0,69
Žemės mokestis	36,806,200	1,2	36,806,200	36,806,200	0,01-4,0	0,89
Nuomos mokestis už valstybinę žemę	22,298,900	0,7	22,298,900	22,298,900		
Dividendai ir kitos pelno įmokos	18,396,800	0,6	18,396,800			
Kitos neišvardytos pajamos	9,740,000	0,3	9,740,000			
Kito ilgalaikio materialiojo turto realizavimo pajamos	8,665,700	0,3	8,665,700			
Žemės realizavimo pajamos	7,790,200	0,3	7,790,200			
Kiti mokesčiai (mokesčiai už aplinkos teršimą)	6,882,300	0,2	6,882,300	6,882,300		
Mokesčiai už valstybinius gamtos išteklius	6,089,900	0,2	6,089,900	6,089,900		
Pajamos iš baudų, konfiskuoto turto ir kitų netesybų	5,998,900	0,2	5,998,900	5,998,900		
Pastatų ir statinių realizavimo pajamos	5,758,800	0,2	5,758,800			
Paveldimo turto mokestis	1,801,700	0,1	1,801,700			
Akcijos (parduotos) ir kitas nuosavas kapitalas	497,000	0,0	497,000			
Palūkanos	280,200	0,0	280,200			
Mašinų ir įrenginių realizavimo pajamos	87,700	0,0	87,700			
Kitų atsargų realizavimo pajamos	65,000	0,0	65,000			
ES finansinės paramos lėšos turtui įsigyti	8,300	0,0				
Loterijų ir lošimų mokesčiai	400	0,0	400			
Biologinio turto ir žemės gelmių realizavimo pajamos	300	0,0	300			
Atsargų realizavimo pajamos		0,0				
ES finansinės paramos lėšos einamiesiems tikslams		0,0				
Kitos gautinos sumos (surinktos)		0,0				
Iš viso	3,086,940,700		410,340,100	357,256,300		
	100%		13%	12%		
<i>-iš jų dotacijos iš kitų valdžios sektoriaus subjektų</i>	<i>1,150,945,100</i>					
	<i>37%</i>					

Trūksta savivaldybių fiskalinio pajėgumo vertinimo ir stebėsenos priemonės, kuri leistų įvertinti ir palyginti kiekvienos savivaldybės savarankiškų pajamų didinimo išnaudojamumą. Tai padėtų savivaldybėms, pasilyginus su kitomis, pasirinkti tokius mokestinius tarifus bei rinkliavų dydžius, kurie leistų maksimaliai išnaudoti savivaldybės fiskalinį pajėgumą didinti savarankiškas pajamas. Atsižvelgiant į tokių vertinimų rezultatus, sukurti teisinės prielaidas didesniai savivaldybių fiskalinio pajėgumo išnaudojimo įgalinimui. Teisės aktais sudarius daugiau galimybių (potencialo) savivaldybėms reguliuoti savo pajamas (neapima skolinimosi), savivaldybės turėtų laisvę priimti savarankiškus sprendimus dėl faktinio pajamų didinimo.

6.2.2. Tobulintinas savivaldybių skolinimosi reguliavimas ar priemonės.

Kai savivaldybių pajamų potencialas yra optimizuotas maksimaliai, o investicijoms į esminius plėtros projektus trūksta nuosavų lėšų,

savivaldybės gali skolintis nustatytų fiskalinių drausmės taisyklių ribose. Todėl reikia atlikti skolinimosi reguliavimo ir finansavimo atotrūkio bei jį lemiančių priežasčių įvertinimą. Tos savivaldybės, kurios plėtros projektams turi skolintis, ne visada tai gali padaryti palankiomis sąlygomis: esamos skolinimosi priemonės ir reguliavimas bei galimybės sukurti naujus skolinimosi investicijų projektams modelius nėra kompleksiskai vertinamos. Šiuo metu trūksta patikimais duomenimis grįstų analitinių įrankių metodiškai įvertinti bei palyginti, kokia yra reali infrastruktūros atstatymo ir palaikymo vertė bei koks infrastruktūros pagerinimo ir plėtros investicijų poreikis savivaldybėse. Tai apsunkina galimybes priimti įrodymais grįstus sprendimus dėl skolinimosi reguliavimo ir naujų skolinimosi priemonių planavimo, užtikrinant bendrą valdžios sektoriaus finansų tvarumą. Centrinės valdžios viešųjų investicijų priemonės ir finansiniai instrumentai yra fragmentiški ir siaurai apibrėžti ir gali paskatinti vietos valdžios institucijas rengti projektus, kurie atitiktų konkretaus sektoriaus finansavimo šaltinį, o ne reaguoti į poreikį ar vystymosi galimybę.

6.3. Neoptimalios savivaldybių testinės veiklos lėšos.

6.3.1. Savivaldybių išlaidos savivaldybių funkcijoms vykdyti nėra vertinamos pagal savivaldybių kontekstą (dydis, urbanistinę struktūrą, gyventojų struktūrą, verslo struktūrą ir kt.) ir savivaldybių funkcijų vykdymo efektyvumą ir rezultatyvumą apibūdinančius rodiklius.

Optimizuojant savivaldybių testines išlaidas būtina peržiūrėti ir įvertinti savivaldybių biudžeto išlaidas atsižvelgiant į savivaldybių konteksto ir funkcijų vykdymo rodiklius. Šiuo metu biudžeto išlaidos nėra vertinamos susiejant jas su savivaldybių konteksto ir funkcijos vykdymo (pvz., tam tikros paslaugos suteikimo) rodikliais. Susietai jos nėra matuojamos ir nėra lyginamos savivaldybės tarpusavyje, o tai nesudaro paskatų savivaldai efektyviau naudoti lėšas. Savivaldybėse, kuriose išleidžiama santykinai daugiau lėšų teikiant paslaugas, gyvenimo kokybės indeksas yra aukštesnis (didžiųjų miestų ir kurortinės savivaldybės)³³. 29 iš 60 savivaldybių paslaugų bendras suminis lygis, apskaičiuotas sąlyginiam funkcijos ar paslaugos vienetui, yra žemesnis už vidutinį. Iš jų 13 savivaldybių 2018 m. išleido daugiau lėšų sąlyginiam funkcijos ar paslaugos vienetui suteikdamos mažesnės apimties ir žemesnės kokybės paslaugas³⁴. Tai lemia netolygų biudžeto išlaidų ir paslaugų apimčių pasiskirstymą savivaldybėse.

Taip pat spręstini valstybės biudžeto specialių tikslinių dotacijų skyrimo savivaldybėms sistemos iššūkiai:

- specialių tikslinių dotacijų savivaldybėms dalis nėra pastovi, o dydis nėra iš anksto tiksliai apibrėžtas nei kiekvieniems metams, nei ilgalaikėje perspektyvoje;
- specialių tikslinių dotacijų tinkamumo reikalavimai yra nevienodi, jie neapima visų valstybės perduotų savivaldybėms funkcijų įgyvendinimo poreikių, taip pat nustatomi neatsižvelgiant į konkrečių savivaldybių poreikius. Savivaldybės įgyvendindamos valstybės perduotas savivaldybėms funkcijas ne visuomet gauna pilnos apimties specialių tikslinių dotacijų finansavimą ir turi prisidėti savo nuosavomis lėšomis, kas mažina savivaldybių galimybes įgyventi savarankiškas funkcijas;
- specialiųjų tikslinių dotacijų dydžiai yra labai skirtingi, tačiau administravimo reikalavimai panašūs. Nėra vertinamos dotacijų

³³ REPORT 6. MUNICIPAL DEBT RESTRUCTURING: DESIGN A TOOL FOR THE EVALUATION OF THE LONG RUN SUSTAINABILITY OF LG'S FINANCIAL STRUCTURE FINAL REPORT. GRANT AGREEMENT No SRSS/S2018/028, SOSE Italy, 2020; <https://tinyurl.com/5xbd7y25>.

³⁴ REPORT 6. MUNICIPAL DEBT RESTRUCTURING: DESIGN A TOOL FOR THE EVALUATION OF THE LONG RUN SUSTAINABILITY OF LG'S FINANCIAL STRUCTURE FINAL REPORT. GRANT AGREEMENT No SRSS/S2018/028, SOSE Italy, 2020; <https://tinyurl.com/5xbd7y25>.

administravimui skirtos išlaidos, tenkančias savivaldybėms ir asignavimų valdytojams, siekiant gerinti valstybės perduotų savivaldybėms funkcijų finansavimą ir administravimą.

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.

Centrinei valdžiai sudėtinga kontroliuoti lėšų išlaidoms panaudojimo efektyvumą ir paslaugų apimtį atsižvelgiant į skiriamas dotacijas ir savivaldybių naudojamas nuosavas lėšas, o savivaldybės patiria sunkumų, nes valstybės perduotų savivaldybėms funkcijų finansavimo apimtys adekvatumas nėra metodiškai vertinamas. Neatsižvelgiama į tai, kad ta pati viešoji funkcija gali būti ir perduota savivaldybei, ir iš dalies savarankiška. Šiuo metu nėra priemonių savivaldybių funkcijų ar paslaugų lygio matavimui ir savivaldybių tarpusavio palyginimui, kurios būtų naudojamos savivaldybėms skirtų dotacijų bei savivaldybių savarankiškų biudžeto pajamų ir išlaidų geresniam planavimui. Trūksta atvirų ir aiškių savivaldybių teikiamas viešąsias paslaugas palyginančių rodiklių, todėl kol kas nėra galimybės objektyviai įvertinti savivaldybių vykdomų funkcijų efektyvumą ir rezultatyvumą, siekiant perduoti daugiau funkcijų savivaldybėms vykdyti savarankiškai, standartizuojant valstybės dotacijų skyrimo principus, susiejant juos su funkcijų teikimo kokybe ir rezultatais. Reikia priimti įrodymais grįstus sprendimus dėl funkcijų ir paslaugų perdavimo savivaldybėms vykdyti savarankiškai, sudarant paskatas savivaldybėms siekti efektyvumo ir taupyti lėšas (*problemos priežastis iš dalies bus sprendžiama 2021–2030 metų plėtros programos valdytojos Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Viešojo valdymo plėtros programoje numatytomis veiklomis*).