

Lietuvos savivaldybių gebėjimų konsoliduoti ir finansuoti viešąsias investicijas stiprinimas

Galutinė ataskaita

Į šį dokumento projektą įtrauktos ankstesnės pastabos.

Pirmajame skyriuje aiškinama, kodėl svarbu nagrinėti ir stiprinti VVI galimybes įgyvendinti viešąsias investicijas Lietuvoje.

Antrajame skyriuje pateikiama EBPO parengta savivaldybių viešųjų investicijų finansavimo ir konsolidavimo analitinė sistema.

Nuo trečio iki aštunto skyriaus aptariama Lietuvos praktika kiekvienam iš analitinėje sistemoje išryškintų elementų ir ji sugretinama su lyginamosiomis šalimis, kad būtų galima nustatyti, kokių potencialių reformų galima būtų imtis. Rekomendacijos su aprašymu pateikiamos po kiekvieno skyriaus.

Paskutiniame skyriuje apibendrinamos rekomendacijos, kaip pagerinti Lietuvos savivaldybių gebėjimus finansuoti ir konsoliduoti viešąsias investicijas, kartu užtikrinant investicinių projektų kokybę ir savivaldybių fiskalinį tvarumą.

Padėkos

Šį projektą koordinavo ir parengė Camila Vammalle (vyresnioji ekonomistė / politikos analitikė) ir Indrė Bambalaitė (jaunesnioji ekonomistė), vadovaujama Hansjörg Blöchliger (Lietuvos/Islandijos/Rusijos skyriaus vadovė) ir Isabell Koske (Šalies studijų skyrius, Ekonomikos skyriaus direktoriaus pavaduotoja).

EBPO norėtų padėkoti Europos Komisijai už paramą šio projekto metu, ypač Magdalenai Bos-Lewandowskai (Reformų GD), už indėlį įgyvendinant projektą.

EBPO norėtų išreikšti ypatingą padėką Lietuvos projekto vadovei Natalijai Kazlauskienei (Vyriausybės kanceliarija, patarėja, deleguota Europos Komisijos), ir Lietuvos projekto komandai už vertingą informaciją ir paramą: Jūratei Lepardinienai (Direktoriaus pavaduotoja, CPVA), Gediminui Česonui (ekspertas, CPVA), Vytautui Sirvydžiui (ekspertas, CPVA), Eglei Radzevičienei (Fiskalinės priežiūros skyriaus vedėja, Finansų politikos departamentas, Finansų ministerija), Marinai Apalko (vyresnioji ekspertė, Fiskalinės priežiūros skyriaus vedėja Finansų politikos departamentas, Finansų ministerija), Gabijai Grigaitei-Daugirdei (Savivaldybių finansų reikalų grupės vadovė, Finansų ministerija), Romai Žakaitienei (Lietuvos Savivaldybių asociacijos direktorė), Giedriui Lingiui (Lietuvos Savivaldybių asociacijos patarėjas). EBPO taip pat norėtų padėkoti visiems faktų nustatymo misijos Lietuvoje ir vėlesnių konsultacijų dalyviams už vertingą informaciją ir įžvalgas.

EBPO taip pat norėtų padėkoti organizatoriams ir visiems faktų nustatymo misijos lyginamosiose šalyse dalyviams už pastabas dėl atitinkamų dokumento skyrių.

Taip pat, autoriai norėtų padėkoti Teresai Ter-Minassianui (Tarptautinės makroekonomikos konsultantė), Seanui Dougherty (Vyresnysis patarėjas, EBPO Valstybių vyriausybių fiskalinių santykių tinklas) ir Filippo Cavassini (Vyresnysis ekonomistas, Ekonomikos departamentas) už jų vertingus indėlius ir pastabas bei Mathieu Miranda (Ekonomikos departamentas) už nepriekaištingą administracinę paramą viso projekto metu.

Turinys

Padėkos	2
Santrumpos ir akronimai	5
Santrauka	6
Ivadas	7
1 Kodėl savivaldybių pajėgumai įgyvendinti viešąsias investicijas yra svarbūs?	9
2 Savivaldybių investicijų finansavimo pajėgumų varomųjų jėgų vertinimo sistema	15
2.1. Vietos viešųjų investicijų finansavimas ir finansavimo šaltiniai bei juos lemiantys veiksniai	16
2.2. Įvairios sistemos užtikrinančios vietos fiskalinį efektyvumą ir tvarumą	18
3 Vietos viešųjų investicijų finansavimas	21
3.1. VV pajamų derinys	22
3.2. VV išlaidų savarankiškumas	29
3.3. Paramos teikėjų finansavimas ir kiti VVI finansavimo šaltiniai	34
4 Fiskalinės drausmės priemonės	38
4.1. Fiskalinės taisyklės ir taisyklės dėl VV galimybės gauti skolų finansavimą	39
4.2. Stebėsenos ir vykdymo užtikrinimo priemonės	51
4.3. Nemokumo sistemos	54
5 Vietos viešųjų investicijų finansinės priemonės	57
5.1. VVI skolų sudėtis	58
5.2. VPSP ir kiti alternatyvūs VVI finansavimo šaltiniai	62
5.3. Garantijos	72
6 VVI viešųjų investicijų finansų įstaigos	74
6.1. CV tiesioginis skolinimas VVI	75
6.2. Viešųjų investicijų fondai	76
6.3. VV finansavimo agentūros	81
7 Viešųjų finansų valdymo sistemos VV viešosioms investicijoms	88
7.1. Biudžeto sudarymo ir ataskaitų teikimo praktika	89

7.2. Strateginio planavimo praktika	94
7.3. VVI administraciniai pajėgumai	98
8 Daugiapakopis viešųjų investicijų valdymas	103
8.1. Vertikalūs koordinavimo ir paramos mechanizmai	104
8.2. Tarpsavivaldybinis (horizontalus) koordinavimas ir bendradarbiavimas	107
9 Rekomendacijų dėl savivaldybių finansavimo gerinimo ir viešųjų investicijų finansavimo Lietuvoje suvestinė	114
Nuorodos	120

Santrumpos ir akronimai

ALAL- Lietuvos savivaldybių asociacija
BPMD - Biudžeto politikos stebėsenos departamentas
CLIFT - Lietuvos Respublikos Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas
CPVA - Centrinė projektų valdymo agentūra
CV - Centrinė valdžia
DFK - Didžioji finansų krizė
EBPO - Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija
EEE - Europos Ekonominė erdvė
EIB - Europos Investicijų bankas
ERPБ - Europos Rekonstrukcijos ir plėtros bankas
ES - Europos Sąjunga
ESIF - Europos Struktūrinis ir investicinis fondas
ETVB - Europos Tarybos vystymo bankas
FM - Finansų ministerija
GPM - Gyventojų pajamų mokestis
IRT - Informacinės ir ryšių technologijos
NFI - Nepriklausoma fiskalinė institucija
NIB - Šiaurės investicijų bankas
RRDF - Kaimo atgaivinimo ir plėtros fondas
RV - Regioninė valdžia
SBT- Subalansuoto biudžeto taisyklė (nulinis deficitas)
SOSE - Sprendimai ekonominei sistemai S.p.a.
TVF - Tarptautinis valiutos fondas
URDF - Miestų atgaivinimo ir plėtros fondas
VBT - Vidutinės trukmės biudžeto tikslas
VIPA - Viešųjų investicijų plėtros agentūra
VPSP - Viešojo ir privačiojo sektorių partnerystė
VVFA - Vietos valdžios finansavimo agentūra
VVI - Vietos Valdžios Institucijos

Santrauka

Lietuvos Vyriausybei regioninė plėtra yra vienas svarbiausių politikos prioritetų. Iš ataskaitos matyti, kad vietos viešosios investicijos yra labai svarbios, siekiant pritraukti privačias vidaus ir užsienio tiesiogines investicijas, gerinant visų gyventojų gerovę ir skatinant vietos darbo rinkas. Be to, dabar yra tam galimybių, nes augimo ar socialiai naudingų vietos viešųjų investicijų skatinimas padėtų sušvelninti Covid-19 pandemijos ekonominį poveikį.

Šioje ataskaitoje nurodomi veiksniai, mažinantys VVI pajėgumus finansuoti ir konsoliduoti viešąsias investicijas Lietuvoje pagal šiam projektui parengtą analitinę sistemą. Jame nagrinėjama, kaip šie veiksniai veikia šiandien Lietuvoje ir kiek Lietuvoje naudojama praktika atitinka tarptautinę praktiką, ypatingą dėmesį skiriant penkioms lyginamoms šalims: Danijai, Suomijai, Airijai, Nyderlandams ir Naujajai Zelandijai.

Nustatytos pagrindinės VV viešųjų investicijų Lietuvoje kliūtys:

- VVI turi mažai pajėgumų, kad suteiktų fiskalinių galimybių viešosioms investicijoms, nes pajamos iš nuosavų šaltinių yra mažos, o priklausomybė nuo tikslinių tarpvyriausybinių dotacijų reiškia, kad savarankiškumas išlaidų srityje yra menkas.
- VVI turi mažai pajėgumų planuoti viešąsias investicijas, nes tarpvyriausybės dotacijos yra nepastovios, o CV neįsipareigoja dėl jų vidutiniu laikotarpiu, VV administraciniai pajėgumai yra nedideli, o strateginio planavimo praktika yra menka ir labai formali (nesusieta su biudžetais).
- VVI labai priklauso nuo paramos teikėjų (ypač ES), kad finansuotų savo viešąsias investicijas, o tai nėra tvaru, nes manoma, kad ES finansavimas mažės šaliai besivystant.
- Viena vertus, VVI skolinimosi pajėgumus labai riboja griežtos fiskalinės taisyklės ir, kita vertus, trūksta pajėgumų gauti pakankamai pajamų paskoloms grąžinti.
- Taip pat pastebimos neišnaudotos VV bendradarbiavimo galimybės - telkiant žinias (bendrų paslaugų centrus), telkiant projektus, kad būtų pasiektas didesnis mastas, ir didesnės derybinės galios, siekiant sumažinti išlaidas (pvz., VPSP).
- Trūksta specializuotos priemonės, skirtos savivaldybių investicijų finansavimui.
- CV viešųjų investicijų fondai yra fragmentiški ir siaurai apibrėžti ir gali paskatinti VVI rengti projektus, kurie atitiktų konkretų finansavimo šaltinį, o ne reaguoti į poreikį ar vystymosi galimybę.

Ataskaitoje pateikiama rekomendacijų, kaip įveikti šias kliūtis, lentelė.

Šioje ataskaitoje pateikta analizė grindžiama tarptautine lyginamąja analize. EBPO atliko išsamią VV investicijų finansavimo sistemų analizę penkiose lyginamosiose šalyse: Danijoje, Suomijoje, Airijoje, Nyderlanduose ir Naujojoje Zelandijoje.

Ivadas

Lietuvos Vyriausybei regioninė plėtra yra vienas svarbiausių politikos prioritetų. Vietos viešosios investicijos laikomos labai svarbiomis, siekiant pritraukti privačias vidaus ir užsienio tiesiogines investicijas, gerinanti visų gyventojų gerovę ir skatinant vietos darbo rinkas. Gerai suplanuotos vietos investicijos gali skatinti ekonomikos augimą, kovoti su socialine atskirtimi, spręsti skurdo rizikos problemas ir prisidėti prie teritorinės sanglaudos šalyje. Dėl dabartinio ekonomikos nuosmukio, kurį sukėlė COVID-19 pandemija, viešųjų investicijų palaikymas ar net didinimas taip pat yra labai svarbi anticiklinė priemonė užimtumui ir augimui skatinti (OECD, 2020). Todėl dar svarbesnis yra vietos valdžios institucijų vaidmuo ir jų gebėjimas finansuoti viešąsias investicijas. Dabar Lietuvoje galbūt atsiveria galimybė pagerinti vietos viešųjų investicijų finansavimo sistemą. Covid-19 pandemijai prasidėjus, vyriausybė parengė „DNR planą ateičiai“, apimančią investicijas, kurių vertė viršija 4% BVP.

Šiuo metu savivaldybių ištekliai yra riboti, o Lietuva yra labai priklausoma nuo nacionalinės ir ES paramos vietos ir regionų investicijų srityje.¹ 2004 m. Lietuvai įstojus į ES, VV kapitalo investicijos paspartėjo ir 2010 m. pasiekė 2,3% BVP, tačiau po didžiosios ekonominės krizės jos smarkiai sumažėjo, o 2018 m. siekė tik 1,2% BVP (Diagrama 1.3). Vietos valdžios institucijoms Lietuvoje tenka tik 33 proc. viešųjų investicijų, o regioninėms valdžios institucijoms (RVI) vidutiniškai tenka 46 proc. viešųjų investicijų EBPO šalyse. Griežtos fiskalinės taisyklės, taikomos regioninei valdžiai², visų pirma nominalios subalansuoto biudžeto taisyklės, ir mažos pajamos iš nuosavų išteklių, prisideda prie menkų investicinių pajėgumų savivaldybės lygmeniu. Kadangi pasaulyje šiuo metu yra istoriškai mažos palūkanų normos, mažas VV skolinimasis ir viešosios investicijos gali reikšti neišnaudotas investavimo galimybes. Be to, kadangi Lietuva turės valdyti dėl COVID-19 pandemijos sukeltą ekonomikos nuosmukį, savivaldybių finansavimo ir viešųjų investicijų finansavimo sistema turėtų leisti VVI padėti atsigauti ir išvengti procikliškos politikos.

Tikėtina, kad įtampa tarp savivaldybių finansinių poreikių ir turimų lėšų ateinančiais metais didės dėl dviejų priežasčių: *pirma*, tikėtina, kad vietos investicijų poreikiai didės dėl nuolat didėjančių regioninių skirtumų, didėjančios urbanizacijos ir senstančios visuomenės, taip pat dėl ekonomikos skatinimo politikos COVID-19 sukeltai ekonomikos krizei valdyti. *Antra*, savivaldybės labai priklauso nuo ES struktūrinių fondų investicijoms finansuoti, o šios gerokai sumažės. Šis sumažėjimas bus ypač jaučiamas sostinės regione, kuri palieka *mažiau išsivysčiusių regionų grupę* ir patenka į *pereinamojo laikotarpio regionų* grupę, o tai reiškia, kad nuo 2021 m. sostinės regione, norint gauti ES investicines dotacijas, reikalingos lėšos padidės nuo 15% iki 45%. Be to, ateityje ES lėšos bus sutelktos į mažiau ir siauresnius politikos tikslus, kurie turės įtakos finansavimo pasiūlai likusioje Lietuvos dalyje.³

¹ Sanglaudos politikos finansavimas sudaro 74 proc. VVI viešųjų investicijų.

² Kaip numatyta Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstituciniame įstatyme (CLIFT).

³ Šios politikos tikslai yra šie: 1) pažangesnė Europa (naujoviški ir pažangūs ekonominiai pokyčiai); 2) ekologiškesnė, mažai anglies dioksido į aplinką išskirianti Europa (įskaitant perėjimą prie energetikos, žiedinę ekonomiką, prisitaikymą prie klimato kaitos ir rizikos valdymą); 3) labiau sujungta Europa (judumas ir IRT ryšys); 4) labiau socialinė Europa (Europos Socialinių teisių ramstis); ir 5) Europa arčiau piliečių (miestų, kaimo ir

Atsižvelgiant į tai, šioje ataskaitoje teigiama, kad Vyriausybė turės padidinti ir reorganizuoti finansavimą vietos lygmeniu, tikriausiai reikalaudama didesnės investicinių projektų savarankiško finansavimo dalies.

Lietuvos savivaldybės viešosioms investicijoms finansuoti skiria palyginti nedaug nuosavų finansinių išteklių. Vietoj to, jos labai kliaujasi Europos ir nacionaline parama telkiant išteklius. Galimybė skolintis yra menka, ją stabdo riboti pajėgumai rengti projektus, kurie galėtų pritraukti skolintojus, ir griežtos fiskalinės taisyklės. Šie veiksniai iš dalies yra atsakingi už investicijų spragas savivaldybės lygmeniu, trukdančias ekonominei, socialinei ir teritorinei plėtrai bei sanglaudai. Atsižvelgiant į tai, iš šios ataskaitos matyti, kad savivaldybėms reikia finansinės sistemos, kuri sustiprintų jų gebėjimus planuoti, finansuoti, remti ir valdyti investicinius projektus, ir paremtų tiek vietos, tiek nacionalinius fiskalinio tvarumo tikslus.

Projekto „Lietuvos savivaldybių gebėjimų konsoliduoti ir finansuoti viešąsias investicijas stiprinimas“ tikslas - pateikti įžvalgas ir rekomendacijas Lietuvos valdžios institucijoms vykdyti institucines, administracines ir augimą palaikančias struktūrines reformas, siekiant pagerinti Lietuvos savivaldybių vietos investicijų finansinius pajėgumus, išlaikant vietos ir nacionalinius fiskalinio tvarumo tikslus. Šis projektas vykdomas Lietuvos pagalbos iš Europos Komisijos prašymu, taigi ir pagal Struktūrinių reformų paramos programą (SRPP), pagal kurią su EBPO buvo sudaryta sutartis dėl naujos savivaldybių investicijų finansavimo ir skolinimosi sistemos.

Šioje ataskaitoje nurodomi veiksniai, turintys įtakos VVI gebėjimui finansuoti viešąsias investicijas pagal šiam projektui parengtą analitinę sistemą. Jame nagrinėjama, kaip šie veiksniai veikia šiandien Lietuvoje ir kiek Lietuvoje naudojama praktika atitinka tarptautinę praktiką, ypatingą dėmesį skiriant penkioms lyginamoms šalims: Danijai, Suomijai, Airijai, Nyderlandams ir Naujajai Zelandijai.

Pirmajame šios ataskaitos skyriuje pagrindžiama, kodėl svarbu panagrinėti VVI galimybes ir didinti jų pajėgumus įgyvendinti viešąsias investicijas Lietuvoje. Antrajame skyriuje pateikiama EBPO parengta savivaldybių viešųjų investicijų finansavimo ir konsolidavimo analitinė sistema. Nustatomi pagrindiniai veiksniai, darantys įtaką vietos valdžios institucijų (VV)⁴ skolinimosi pajėgumams ir skirtingoms „sistemoms“ fiskaliniam tvarumui užtikrinti. Nuo trečio iki aštunto skyriaus aptariama Lietuvos praktika kiekvienam iš analitinėje sistemoje išryškintų elementų ir ji sugretinama su lyginamosiomis šalimis, kad būtų galima nustatyti, kokių potencialių reformų galima būtų imtis. Po kiekvieno skyriaus pateikiamos preliminaros rekomendacijos. Paskutiniame skyriuje apibendrinamos rekomendacijos, kaip pagerinti Lietuvos savivaldybių gebėjimus finansuoti viešąsias investicijas, kartu užtikrinant investicinių projektų kokybę ir savivaldybių fiskalinį tvarumą.

Atskiroje ataskaitoje pateikiamos lyginamųjų šalių tyrimų išvados ir kaip jos galėtų paskatinti reformas Lietuvoje.

pakrančių zonų tvarus vystymasis ir vietos iniciatyvos). Savivaldybių poreikiai vietos plėtrai ir viešųjų paslaugų teikimui finansuoti iš esmės apsiriboja 5 tikslo finansavimu, kuris pats savaime yra apribotas paramos telkimu pagal temas ir būtinybe minimaliai skirti lėšų kitiems tikslams (1+2).

⁴ Atkreipkite dėmesį, kad literatūroje ir šiame dokumente terminai „vietos valdžia“ ir „savivaldybė“ nurodo tą patį valdžios lygmenį ir yra vartojami pakaitomis. Terminas „regioninė valdžia“, priešingai, apima ir savivaldybės / VV lygmenį, ir regioninį / provincijų / valstijų valdžios lygmenį, kurio šiandien Lietuvoje nėra.

1 Kodėl savivaldybių pajėgumai įgyvendinti viešąsias investicijas yra svarbūs?

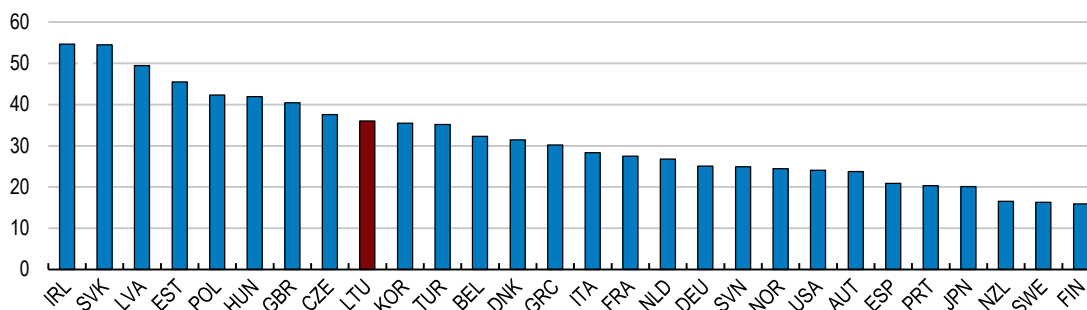
Nepaisant stipraus ekonomikos augimo, regioniniai skirtumai Lietuvoje išlieka dideli ir jie didėja. Viešosios investicijos, dažnai naudojamos regioniniams skirtumams mažinti, Lietuvoje išlieka mažesnės nei EBPO šalių vidurkis ir nuo 2008 m. krizės vis mažėja. Be to, dauguma viešųjų investicijų yra skirtos miestų vietovėms, todėl dar labiau didėja miestų ir (arba) kaimo vietovių skirtumai. Vietos valdžios dalyvavimo viešųjų investicijų įgyvendinime didinimas galėtų geriau padėti pasiekti Lietuvos regioninės plėtros tikslus. Šiandien yra galimybių padidinti viešąsias investicijas, dėl, viena vertus, poreikio teikti ekonominę paramą ir paskatas dėl Covid-19 krizės, ir kita vertus, dėl istoriškai žemų palūkanų normų. Šioje ataskaitoje pateikiama savivaldybių finansavimo ir viešųjų investicijų konsolidavimo sistema, padėsianti Lietuvai pasiekti savo regioninės plėtros tikslus.

Regioniniai skirtumai Lietuvoje yra dideli ir nuolat didėja

Regioniniai produktyvumo, užimtumo ir skurdo Lietuvoje skirtumai BVP vienam gyventojui, yra vieni didžiausių iš EBPO šalių, ir jie per pastarąjį dešimtmetį išaugo (OECD, 2020). Nors BVP vienam gyventojui ir našumo lygis sostinės regione ir didelėse aglomeracijose išaugo, didelė dalis periferinių kaimo vietovių ir dauguma mažų ir vidutinių miestų atsilieka. Lietuva yra tarp EBPO šalių, kuriose BVP augimas vienam gyventojui 2003-2007 m. buvo didžiausias, tačiau taip pat ten pastebimi didžiausi regioniniai BVP vienam gyventojui skirtumai (Diagrama 1.1).

Diagrama 1.1. Regioniniai skirtumai yra dideli

Regioninio BVP vienam gyventojui variacijos koeficientas, 2017 m.



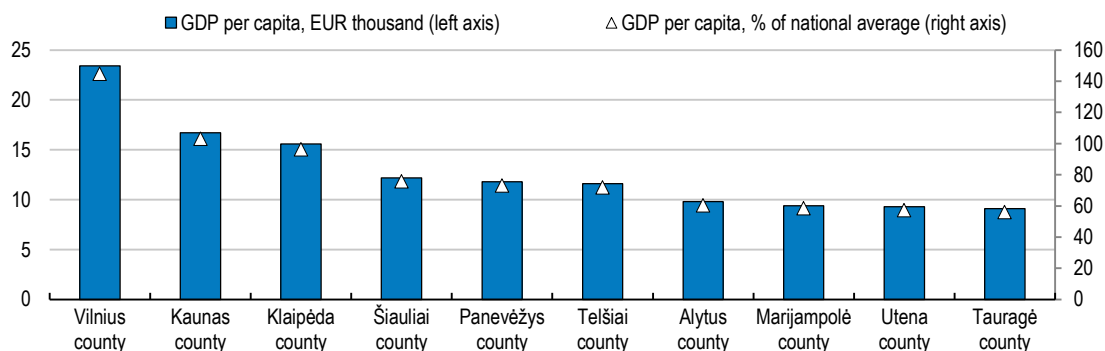
Pastaba: vertikali ašis reiškia regioninio BVP vienam gyventojui variacijos koeficientą.

Šaltinis: EBPO regioninė duomenų bazė (OECD Regional Database, 2020) , <https://doi.org/10.1787/6b288ab8-en>.

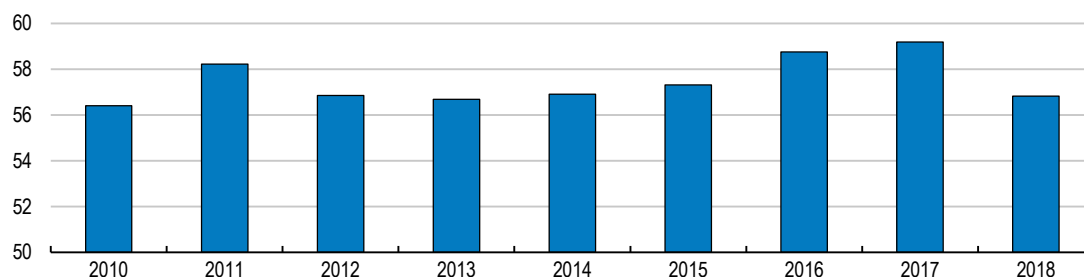
Sostinės regionui - Vilniaus apskrčiai tenka 145 proc. šalies BVP vienam gyventojui, o labiausiai atsilikusiam regionui - Tauragės apskrčiai - tik 56 proc. (A grupė, lentelė Diagrama 1.2). Lietuva nuo Nepriklausomybės atgavimo 1990-aisiais (Pociūtė-Sereikienė, 2016) kovoja su tokiais miestų - periferijos skirtumais, o pastaraisiais metais nepastebėta jokio pasivijimo. 2018 m. periferinių regionų BVP vienam gyventojui buvo apie 57% palyginus su sostinės regiono BVP.

Diagrama 1.2. Regioniniai skirtumai visoje Lietuvoje

A grupė: BVP vienam gyventojui dabartinėmis kainomis, 2018 m.



B grupė: periferinių regionų BVP vienam gyventojui, kaip sostinės regiono procentinė dalis



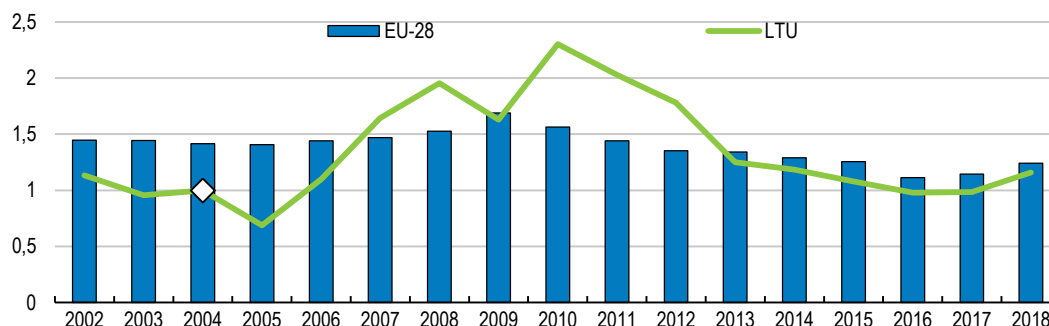
Pastaba: autorių skaičiavimai. Pagal Lietuvos statistinę klasifikaciją periferiniai regionai atspindi visą Lietuvą, išskyrus sostinės regioną. Šaltinis: Lietuvos Statistikos departamentas, (BVP vienam gyventojui dabartinėmis kainomis, 2019).

VV viešosios investicijos Lietuvoje yra mažesnės už EBPO šalių vidurkį ir nuo 2008 m. krizės mažėja

Šiuo metu savivaldybių ištekliai yra riboti, o Lietuva yra labai priklausoma nuo nacionalinės ir ES paramos vietos ir regionų investicijoms.⁵ 2004 m. Lietuvai įstojus į ES, VV kapitalo investicijos paspartėjo ir 2010 m. pasiekė 2,3% BVP, tačiau po didžiosios ekonominės krizės jos smarkiai sumažėjo, o 2018 m. siekė tik 1,2% BVP (Diagrama 1.3). Be to, regionų valdžiai (RV) tenka tik 33% viešųjų investicijų, o ji paprastai atlieka svarbų vaidmenį viešųjų investicijų srityje EBPO šalyse, kur jai vidutiniškai tenka 46% viešųjų investicijų.

⁵ Sanglaudos politikos finansavimas sudaro 74 proc. VVI viešųjų investicijų Lietuvoje.

Diagrama 1.3. VV kapitalo investicijos kaip BVP dalis



Pastaba: baltos spalvos žymeklis rodo, kad Lietuva įstoja į ES 2004 metais.

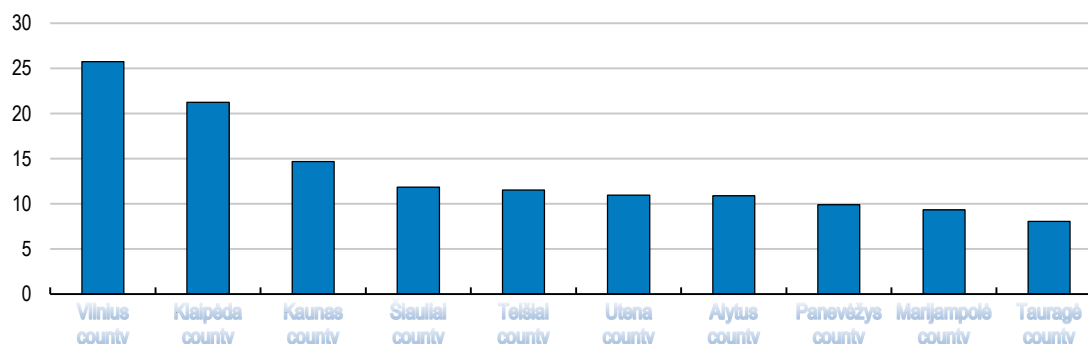
Šaltinis: Eurostatas (The Government Finance Statistics (GFS): Annual Summary Government Finance Statistics, 2020), Vyriausybės finansų statistika (VFS), <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data>.

Be to, daugiau nei pusė viešųjų investicijų Lietuvoje yra nukreiptos į miestų teritorijas

Viešosios investicijos, įskaitant ir ES struktūrinius fondus, sutelktos miestų teritorijose (Diagrama 1.4). Tai gali padidinti regioninius skirtumus, nes didelėje teritorijos dalyje nepakanka pagrindinių infrastruktūros elementų. Kaimo vietovėse spartaus plačiajuosčio ryšio trūkumas neleidžia daliai gyventojų pasinaudoti skaitmenine ir technologine transformacija (OECD, 2020). Nors būsto kainos Lietuvoje, palyginti su EBPO šalimis yra mažos, kai kur jos sparčiai auga. Savivaldybių socialinio būsto pasiūla yra menka ir dažnai ji yra tose vietovėse, kur toli gražu nėra galimybės įsidarbinti. Savivaldybėms dažnai trūksta išteklių, reikalingų infrastruktūrai užtikrinti, jos turi mažai paskatų tai padaryti, nes joms tenka didėjančio gyventojų skaičiaus ir veiklos sąnaudos, o papildomos mokestinės pajamos, gaunamos dėl augimo, daugiausia atitenka centrinei valdžiai.

Diagrama 1.4. Visos investicijos vienam gyventojui pagal apskritis

1000 EUR, 2010-2018 m.



Šaltinis: EBPO Regioninė duomenų bazė (OECD Regional Database, 2020), <https://doi.org/10.1787/6b288ab8-en> ir Ūkio ministerija.

EBPO šalių patirtis rodo, kad nuolatinius regioninius skirtumus reikia spręsti įgyvendinant vietos politiką

Siekdami pagerinti ekonominius rezultatus atsiliekančiuose regionuose, politikos formuotojai turėtų spręsti pagrindines prastų ekonominių rezultatų priežastis. Nors daugelyje regionų galima nustatyti bendrus iššūkius, veiksnius, kurie lemia prastus ekonominius rezultatus, derinys paprastai yra savitas

tam regionui. Jie yra susiję su ekonominiais, socialiniais, politiniais, geografiniais ir kultūriniais veiksniais ir dažnai su regiono istorija. Kadangi šie veiksniai dažnai yra glaudžiai susiję vienas su kitu, norint sėkmingai juos valdyti reikia vykdyti kelias lygiagrečias politikos reformas (OECD, 2019). Vietos priemonių politika - tai koordinuotų priemonių rinkinys, skirtas konkrečiai tam regionui. Jomis siekiama panaudoti vidinį regiono augimo potencialą ir galbūt įtraukti įvairias priemones, pvz., investicijas į kvalifikacijos kėlimo programas, novatoriškų pradedančiųjų įmonių finansavimą, universitetų ir įmonių ryšius ir regioninių suinteresuotųjų subjektų koordinavimo priemones (Lentelė 1.1).

Lentelė 1.1. Šiuolaikiniai vietos regioninės politikos požymiai

Regioninės politikos ypatumai	
Problemos atpažinimas	Mažas našumas (lygis ir augimas); nepakankamas regioninis potencialas; konkurencingumo trūkumas regione; tarpregioninė ir tarpasmeninė nelygybė.
Tikslai	Našumo augimo didinimas; aukštos gyvenimo kokybės ir gerovės užtikrinimas žmonėms ekonominiais, socialiniais ir aplinkos aspektais.
Bendroji politikos sistema	Nepakankamai išnaudoto regioninio potencialo skatinimas pasitelkiant regioninį programavimą; remiantis esamais privalumais; kuriant regionines inovacijų sistemas.
Teritorijų planavimas	Šalyje politikos kryptys yra orientuotos ir pritaikytos tam tikram regionui.
Dalyviai	Visi valdžios lygmenys; atitinkamos nevyriausybines suinteresuotosios šalys (viešosios, privačios, akademinės, nevyriausybines organizacijos).
Politikos kryptų intervencinės priemonės	Intervencinės priemonės prirėkus turėtų atsižvelgti ir į administracines, ir į funkcines teritorijas. Funkcinės geografinės sritys apima sritis, kuriose žmonės gyvena, dirba ir bendrauja (pvz., kaimo ir miesto ryšiai, funkcinės miesto teritorijos, tarpvalstybiniai regionai ir kt.).
Laiko dimensija	Turėtų būti užtikrinta stabili ilgalaikė politikos aplinka, tinkamai reaguojanti į naujai iškilusius iššūkius ir galimybes.
Politikos sritys	Tinkančios konkrečiam kontekstui; atsižvelgiančios į visas atitinkamas politikos sritis ir regioninius požymius (ekonominis, geografinis, demografinis, socialinis, kultūrinis ir kt.).
Dėmesys Priemonės	Endogeninis vystymasis, pagrįstas vietos vertybėmis ir žiniomis. Įvairios priemonės, įskaitant tikslines investicijas į žmogiškąjį kapitalą (pvz., aukštasis mokslas, profesinis mokymas, ankstyvasis ugdymas ir kt.); investicijos į infrastruktūrą; parama verslo plėtrai (pvz., verslo inkubatoriai, kreditų teikimas ir kt.); parama moksliniams tyrimams ir inovacijoms; nevyriausybinių subjektų (įmonių, universitetų ir kt.) koordinavimas).
Veiklos metodas	Skatina politikos koordinavimą įvairiuose sektoriuose, valdžios lygmenyse ir jurisdikcijose; skatina dalyvavimą ir dialogą su privačiais suinteresuotaisiais subjektais ir piliečiais.

Šaltinis: patikslinta ir atnaujinta EBPO (Regional Development Policies in OECD Countries, 2010), Regioninės plėtros politikos kryptys EBPO šalyse, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264087255-en>.

Žinoma, kad VV viešosios investicijos teigiamai veikia augimą, regioninių skirtumų mažinimą ir skatina socialinę gerovę

Dauguma EBPO šalių jaučiamas investicijų trūkumas, visų pirma infrastruktūros srityje, o visos viešosios ir privačios investicijos vis dar yra mažesnės už iki 2008 m. prieškrizinį lygį (OECD, 2019). Didieji pokyčiai, tokie kaip, pvz., urbanizacija, klimato kaita, demografinis spaudimas ir skaitmeninimas, padidins visų EBPO šalių centrinės ir regioninės valdžios lygmens viešųjų investicijų poreikį. EBPO darbas, susijęs su veiksmingomis viešosiomis investicijomis visuose valdžios (Effective Public Investment Across Levels of Government: Implementing the OECD principles, 2019) lygmenyse, parodė, kad EBPO šalių regioninės ir vietos valdžios institucijos atlieka pagrindinį vaidmenį užpildydamos šias spragas, nes jos investuoja į sritis, kurios yra labai svarbios augimui ir gerovei (pvz., transportas, energetika, plačiajuostis ryšys, švietimas, sveikata, būstas, vanduo ir higiena). Pastaraisiais dešimtmečiais daugelyje EBPO šalių regioninės valdžios atsakomybė šiose srityse padidėjo. Regioninė valdžia dabar yra atsakinga už vidutiniškai 57% viešųjų investicijų EBPO šalyse, ir už 64% su aplinka ir klimatu susijusių viešųjų investicijų (Effective Public Investment Across Levels of Government: Implementing the OECD principles, 2019).

Įprastinė nauda dėl gerai suplanuotos decentralizuotos fiskalinės sistemos ir gerai valdomų viešųjų investicijų vietos lygmeniu apima:

- *Paramą augimui.* „Nemažai tyrimų byloja apie teigiamą viešųjų investicijų poveikį augimui. EBPO tyrimai rodo, kad šalyse, kuriose viešųjų investicijų lygis yra didesnis, produktyvumas auga greičiau nei šalyse, kuriose yra mažesnis viešųjų investicijų lygis“ (OECD, 2019; Fournier, 2016).
- *Regioninių skirtumų mažinimas.* Moksliniai tyrimai rodo, kad šalyse, kuriose yra „subalansuota fiskalinė struktūra, kur vietos išlaidos daugiausia finansuojamos iš vietos mokesčių, decentralizuota fiskalinė sistema padeda mažinti regioninius skirtumus, skatindama geriau naudoti vietos išteklius ir įgyvendinti politiką, skatinančią ekonomikos vystymąsi“ (Bartolini, Stossberg, & Blöchliger, 2016).
- *Gyventojų gerovės ir laimės pojūčio didinimas.* Šalyse atlikti tyrimai rodo, kad žmonės, gyvendami decentralizuotų sistemų valstybėse, yra laimingesni (Frey, 2010).

Esant dabartinei krizei, kurią sukėlė COVID-19 pandemija, labai svarbu remti vietos viešąsias investicijas

Remiantis 2008-2009 m. krizės patirtimi (Blöchliger, Charbit, Piñero Campos, & Vammalle, 2010; Vammalle, Ahrend, & Hulbert, 2014), būtina vengti procikliškos VVI reakcijos ir užtikrinti, kad VVI nesumažintų išlaidų ir viešųjų investicijų.

EBPO patirtis (OECD, 2020; OECD, 2011; OECD, 2020) parodė, kad viešosios investicijos, ypač regioniniu lygmeniu, yra pagrindinė ekonomikos atsigavimo varomoji jėga, nes ji palaiko ekonominę veiklą trumpuoju laikotarpiu, o ilguoju laikotarpiu - didina socialinę gerovę ir našumą. Kadangi Lietuva kovos su Covid-19 pandemijos ekonominėmis pasekmėmis, parama vietos valdžios sektoriaus viešosioms investicijoms, ypač reformuojant jos finansavimo sistemą bei gerinant išlaidų efektyvumą, gali būti svarbi priemonė užimtumui regionuose remti, kartu mažinant kai kurias infrastruktūros spragas.

Dėl istoriškai mažų palūkanų normų sumažėja viešųjų investicijų galimos skolinimosi išlaidos

Kadangi ilgalaikės palūkanų normos yra istoriškai mažos, tikėtina, kad socialinė viešųjų investicijų grąžos norma viršys daugelio projektų finansavimo išlaidas (OECD, 2020). Investicijų ypač reikia tose srityse, kurios turi didelį teigiamą išorės poveikį likusiai ekonomikai ir į kurias dėl rinkos nepakankamumo gali būti nukreipta nepakankamai investicijų, įskaitant regioninę plėtrą ir sritis, kurios yra VV atsakomybė. Jei institucinė struktūra leistų Lietuvos savivaldybėms skolintis, jos galėtų pasinaudoti mažomis palūkanų normomis finansuoti augimo ir gerovės didinimo investicinius projektus.

Vyriausybės neseniai paskelbta Baltoji knyga dėl regioninės plėtros yra geras atspirties taškas

Reaguodama į nuolatinius regioninius netolygumus, Lietuvos Vyriausybė 2017 m. paskelbė Baltąją knygą dėl regioninės plėtros (White Paper, 2017). Pagrindinis strategijos tikslas - didinti fizinio ir žmogiškojo kapitalo augimo potencialą kiekviename regione vykdant tinkamas institucines ir valdymo reformas, o ne persikirstyti turtą tarp turtingų ir neturtingų regionų. Plėtros strategijoje pateikiama „funkcinių zonų“ sąvoka, apibrėžta regioninės darbo rinkos arba viešųjų paslaugų pasiekiamumo zonomis. 2020 m. viduryje Parlamentas įsteigė Regioninės plėtros tarybas, atsakingas už

nacionalinės regioninės politikos įgyvendinimo konkrečiame regione planavimą ir koordinavimą. Be to, šios įstaigos gali padėti savivaldybėms organizuoti bendras viešųjų paslaugų funkcijas ir atstovauti regionui. Regioninės tarybos daugiausia finansuojamos pagal EB Sanglaudos politikos programą.

2 Savivaldybių investicijų finansavimo pajėgumų varomųjų jėgų vertinimo sistema

Šiame skyriuje pateikiama analitinė sistema, naudojama šiame projekte, siekiant įvertinti šalių savivaldybių investicijų finansavimo sistemas.⁶ Jame pabrėžiami įvairūs elementai, turintys įtakos savivaldybių investicijų finansavimo pajėgumams ir kaip jie sėkmingai veikia kartu. Bendras savivaldybės investicijų finansavimo sistemos tikslas - leisti savivaldybėms vykdyti veiksmingas viešąsias investicijas, kartu užtikrinant savivaldybių ir nacionalinį fiskalinį tvarumą.

Pirmajame skyriuje aprašomi finansavimo šaltiniai bei daugiapakopiai valdymo veiksniai, turintys įtakos vietos valdžios institucijų gebėjimui finansuoti viešąsias investicijas (2.1). Antrajame skyriuje aprašoma, kaip šie skirtingi elementai turi veikti nuosekliai, kad būtų užtikrintas savivaldybės investicijų finansavimo sistemos veiksmingumas ir tvarumas. Jame nurodomos keturios vietos fiskalinių ir finansinių sistemų rūšys, užtikrinančios fiskalinį tvarumą:⁷ rinka, bendradarbiavimo požiūriu, taisyklėmis ir tiesiogine kontrole pagrįstos sistemos.

2.1. Funding vs. Financing - Viešųjų investicijų finansavimas

Kitose kalbose nėra skirtumo tarp „funding“ (finansavimas) ir „financing“ (finansavimas), todėl svarbu paaiškinti šiuos du terminus ir, kodėl jie skiriasi anglų kalboje.

Finansavimas (angl. financing) reiškia lėšas, reikalingas išankstiniams mokėjimams už viešąsias investicijas padengti. Finansavimo (angl. financing) šaltinius paprastai sudaro skolinimasis (iš komercinių bankų, centrinės valdžios ar kitų finansų įstaigų), VPSP ar instituciniai investuotojai.

Finansavimas (angl. funding) reiškia, kaip galiausiai apmokama investicija (paskolos grąžinimas, VPSP mokėjimai arba investuotojų grąža). Finansavimo (angl. funding) šaltiniai dažniausiai yra mokesčiai, tarpvyriausybinės dotacijos, tarifai ir kitos priemonės, tokios kaip žemės vertės nustatymas, komercinė veikla ir kt.

⁶ Ši sistema remiasi: Vammalle, C. ir C. Hulbert (A Sub-national Perspective on Financing Investment for Growth I - Measuring Fiscal Space for Public Investment: Influences, Evolution and Perspectives, 2014), *Regionų investicijų finansavimo perspektyva augimui I-Viešųjų investicijų fiskalinės erdvės matavimas: įtaka, raida ir perspektyvos*, <https://dx.doi.org/10.1787/5jz5j1qk8fhg-en>.

⁷ Remiantis Ter-Minassian T., (Borrowing by Subnational Governments: Issues and Selected International Experiences, 1996), *Regioninių vyriausybių skolinimasis: Klausimai ir pasirinkta tarptautinė patirtis*.

2.1. Vietos viešųjų investicijų finansavimas ir finansavimo šaltiniai bei juos lemiantys veiksniai

Po 2008-2009 m. pasaulinės finansų krizės ir griežtesnių fiskalinių taisyklių įdiegimo, visų pirma, regioninei valdžiai (RV), vietos viešosios investicijos Europos Sąjungoje sumažėjo - nuo 1,6% BVP 2009 m. iki šiek tiek daugiau nei 1% BVP 2017 m. (171 mlrd. EUR) 28 ES šalyse. Viešosioms investicijoms Lietuvoje būdinga ta pati tendencija.

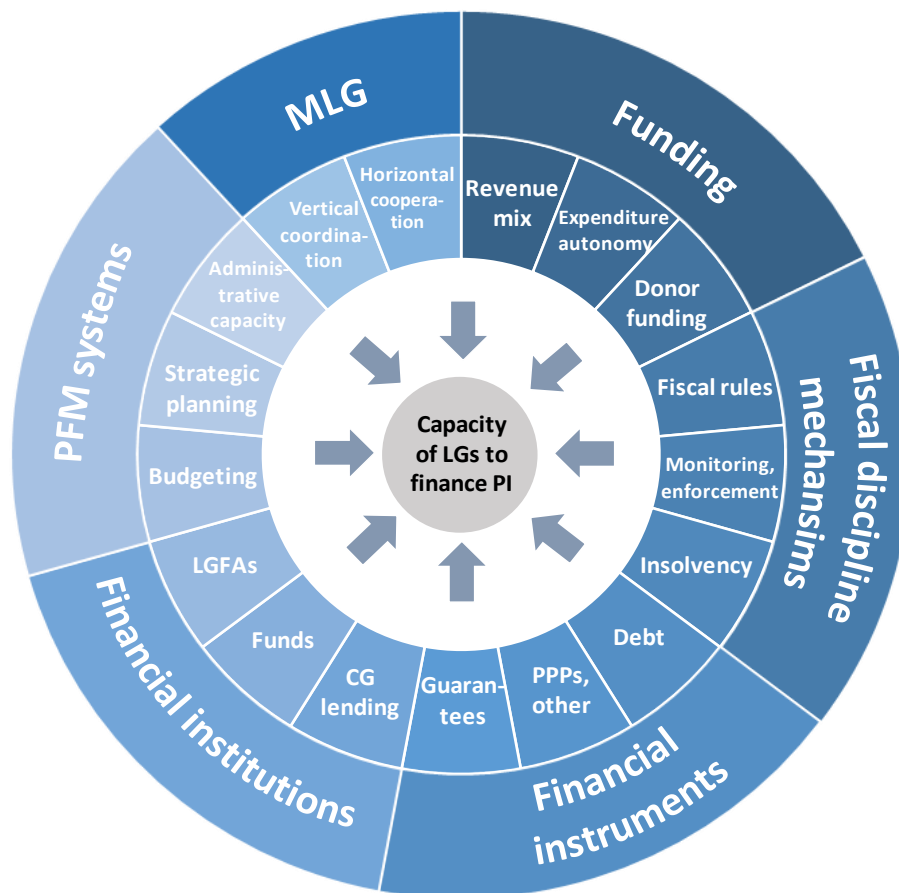
Didžiausi VV viešųjų investicijų finansavimo šaltiniai ES yra (Dexia, 2012):

- Finansavimas nuosavomis lėšomis: nuosavos einamosios pajamos arba rezervai, sukaupti dėl ankstesnių biudžeto perviršių;
- Kapitalo pervedimai: arba iš CV, arba iš viršnacionalinių institucijų (pvz., ES);
- Privačios suinteresuotosios šalys: taikant nebiudžetines programas, pvz., viešojo ir privataus sektorių partnerystės, kurios per pastarąjį dešimtmetį daugelyje šalių padidėjo;
- Skola: skolinimasis rinkose, iš valstybinių institucijų arba CV.

Kiekvieno finansavimo šaltinio dalis įvairiose šalyse ir per tam tikrą laikotarpį skiriasi, o finansavimas skolintomis lėšomis sudaro tik palyginti nedidelę visų vietos viešųjų investicijų dalį. Lietuvoje vietos viešosios investicijos sudaro apie 1 proc. BVP, daugiausia finansuojamos iš kapitalo pervedimų pagal Europos Sąjungos Sanglaudos programas.

Vietos viešųjų investicijų prieinamumo ir finansavimo šaltinius galima suskirstyti į šešias grupes (Diagrama 2.1): finansavimo sistemą, fiskalinės drausmės priemones, finansines priemones, finansų įstaigas, viešųjų finansų valdymo sistemą ir daugiapakopį valdymą.

Diagrama 2.1. Veiksniai, darantys įtaką VVI gebėjimui finansuoti viešąsias investicijas



Pastaba: CV - centrinė valdžia, VVFA - vietos valdžios finansavimo agentūra, DV - daugiapakopis valdymas, VFV – viešasis finansų valdymas, VPSP – viešojo ir privatačio sektorių partnerystė.
Šaltinis: Autoriaus samprata.

Finansavimo sistema reiškia tai, kaip galiausiai yra dengiama investicija. Gebėjimą finansuoti viešąsias investicijas nulemia:

- **Pajamų derinys** reiškia nuosavų pajamų (daugiausia mokesčių ir rinkliavų) ir pervedimų (tikslinių dotacijų ir bendrosios paskirties dotacijų) dalį VVI pajamose. Pajamų derinys lemia VVI gebėjimą padidinti nuosavas pajamas (pvz., didinant mokesčių tarifus). Savarankiškumas pajamų srityje turi įtakos VV gebėjimui įgyvendinti viešąsias investicijas didinant pajamas, arba skolinantis (nes tai lemia gebėjimą grąžinti paskolas, taigi ir skolinimosi riziką ir išlaidas).
- **Savarankiškumas išlaidų srityje** leidžia VVI perskirstyti lėšas labiau prioritetinėms sritims, visų pirma, viešosioms investicijoms. Savarankiškumas išlaidų srityje skatina didinti efektyvumą, nes sutaupytos lėšos gali būti naudojamos kitoms išlaidoms, ypač investiciniams projektams, finansuoti.
- **Paramos teikėjų finansavimas** - tai tarptautinių ar nacionalinių institucijų (išskyrus CV) pagalba kapitalu. ES šalyse pagrindinis paramos teikėjų finansavimo šaltinis yra ES sanglaudos ir struktūriniai fondai, kurie paprastai yra pagalba kapitalu. Kiti šaltiniai galėtų būti, pavyzdžiui, filantropijos ar sutelktinio finansavimo parama.

Fiskalinės drausmės priemonės sudaro fiskalinės taisyklės ir tiesioginė kontrolė, stebėsenos ir vykdymo užtikrinimo priemonės bei nemokumo sistemos. Fiskalinės drausmės priemonės daugiausia

veikia VVI gebėjimą skolintis viešosioms investicijoms finansuoti. Iš tiesų, nors fiskalinės taisyklės su griežtais stebėsenos ir vykdymo užtikrinimo mechanizmais gali apriboti VVI gebėjimus išleisti skolos priemonę, jos taip pat padidina VVI patikimumą dėl jos mokumo, taip palengvindamos galimybę gauti kreditą ir sumažindamos jos sąnaudas.

Finansinės priemonės sudaro skolos (paskolos ir obligacijos), VPSP ir alternatyvus finansavimas. Paskolos gali būti reguliarios paskolos iš privačių bankų arba daugiašalių finansų įstaigų (pvz., EIB, ERPB, NIB), iš vietos valdžios finansavimo agentūrų arba iš CV. Skirtingai nuo paskolų, kur yra sudaryta dvišalė sutartis tarp skolininko ir skolinčiojo, obligacijos išleidžiamos finansų rinkose ir jomis prekiaujama tarp daugelio investuotojų. Obligacijų išpirkimo terminai paprastai yra ilgesni nei paskolų, tačiau norint pritraukti investuotojus, jos turi būti pakankamo dydžio ir likvidumo, o tą įmanoma retai pasiekti mažoms VVI. Alternatyvūs finansavimo šaltiniai yra galimybė privatiems partneriams sudaryti viešojo ir privatačio sektorių partnerystes vietos investicijoms finansuoti, pavyzdžiui, specialios paskirties įmonės ar nuomos sutartys, sutelktinis finansavimas ir kt. Garantijos gali būti teikiamos tiesiogiai CV arba per garantijų fondą. Garantijos gali būti teikiamos individualioms VV paskoloms arba bendroms VVI paskoloms.

Finansų įstaigos yra tarpininkai ir institucijos, kurios skiria VVI lėšų viešosioms investicijoms, nustato kriterijus, pagal kuriuos galima naudotis šiomis lėšomis, ir prieigos prie jų sąlygas (grąžintinos ar ne, laikotarpis, finansavimo išlaidos ir kt.). Dažniausios VV viešųjų investicijų finansų įstaigos yra vietos valdžios finansavimo agentūros (VVFA) ir viešųjų investicijų fondai (sukurti ir finansuojami CV arba viršnacionalinių institucijų, tokių kaip ES). Viešieji investiciniai fondai - tai CV ar kitų valstybės institucijų sukurti fondai, skirti vietos viešosioms investicijoms finansuoti. Jie teikia, pavyzdžiui, subsidijuojamas paskolas arba paramą kapitalu. Garantijų sistemos taip pat yra svarbi priemonė, galinti sumažinti VVI skolinimosi išlaidas, o kai kuriais atvejais, suteikti joms galimybę naudotis finansiniais ištekliais.

Viešųjų finansų valdymo (VFF) sistemos sudaro biudžeto formavimo praktika, strateginio planavimo praktika ir VVI administraciniai pajėgumai. Gera VFF praktika yra būtina norint planuoti ir rengti kokybiškus viešuosius investicinius projektus, didinti skolinčiųjų apetitą finansuoti VVI investicinius projektus, taip didinant VVI gebėjimus skolintis, ir padėti pritraukti alternatyvų finansavimą, pvz., privačius partnerius VPSP.

Daugiapakopį valdymą (DV) sudaro vertikalios ir horizontalios koordinavimo priemonės. Vertikalios koordinavimo priemonės yra būtinos siekiant suderinti politiką įvairiais valdžios lygmenimis, užtikrinti VVI padėties stebėseną ir prireikus suteikti joms techninę paramą. Horizontalusis koordinavimas leidžia padidinti efektyvumą, išvengiant projektų dubliavimo ir sutelkiant išteklius kartu.

2.2. Įvairios sistemos, užtikrinančios vietos fiskalinį efektyvumą ir tvarumą

Fiskalinės ir finansinės sistemos įvairiose šalyse labai skiriasi, o kai kurios šalys suteikia didelį savarankiškumą VV, pavyzdžiui, dėl pajamų didinimo pajėgumų, sprendimų dėl išlaidų ar skolinimosi taisyklių. Kitose šalyse VV savarankiškumas ir sprendimų priėmimo galios yra labiau suvaržytos. Skirtingi elementai, turintys įtakos VVI gebėjimui finansuoti viešąsias investicijas, nėra nepriklausomi vienas nuo kito, bet dažnai sujungiami, kad sudarytų įvairių rūšių finansavimo sistemas. Visų pirma, yra įvairių būdų, kaip užtikrinti, kad VVI neišleistų per daug skolos priemonių, kas galėtų kelti grėsmę

nacionaliniam fiskaliniam tvarumui.⁸ Pagal standartinę klasifikaciją yra keturių tipų sistemos, užtikrinančios RV fiskalinį tvarumą. Šios sistemos taip pat taikomos VVI⁹:

- *Rinkos sistemos* daugiausia remiasi skolintojais vietos skolai stebėti, užtikrinamos skolos finansuojamų investicinių projektų kokybę ir fiskalinį tvarumą. Rinkos sistemos yra labai panašios į suverenių vyriausybių skolinimosi sistemas. Taigi, norint skolintis geromis sąlygomis finansų rinkose pagal tokias sistemas VVI turi turėti didelį pajėgumą ir savarankiškumo lygį. Be to, yra tam tikrų išankstinių reikalavimų, kad tokios sistemos veiktų efektyviai. Pavyzdžiui, finansinės pagalbos neteikimo nuostata turi būti patikima. Pirma, tai reiškia, kad VVI turi sugebėti padidinti savo pajamas, kad grąžintų skolą (pvz., turėdama palyginti didelę VV pajamų mokesčių dalį ir didelį savarankiškumo mokesčių srityje lygį), ir antra, kad nemokumo sistema numatytų taisykles, kaip valdyti netvarų vietos skolinimąsi. Skolinotojai turi turėti labai gerą finansinę informaciją apie VV, o tai reiškia aukštos kokybės PFM sistemas, reikalaujančias gerai veikiančių patvarių ir diversifikuotų finansų rinkų. Šios rūšies sistemoje fiskalinės taisyklės nėra labai svarbios arba gali būti nustatytos pačios VV.
- *Bendradarbiavimu pagrįstas požiūris į skolų kontrolę.* Pagal šį požiūrį VVI įsiskolinimo ribos nėra nustatomos CV, o deramasi tarp skirtingų valdžios lygmenų. Pagal šį metodą regioninė valdžia aktyviai dalyvauja apibrėždama makroekonominis tikslus ir paskirstydama deficito ir skolos tikslus visuose valdžios lygmenyse. Pagal Teresa Ter-Minassian (*Borrowing by Subnational Governments: Issues and Selected International Experiences*, 1996), „Bendradarbiavimu pagrįstas metodas turi aiškių pranašumų skatinant dialogą ir keitimąsi informacija įvairiuose valdžios lygmenyse. Tai taip pat didina regioninės valdžios politikos formuotojų savimonę dėl jų biudžeto pasirinkimo makroekonominio poveikio. Tačiau atrodo, kad tai geriausiai veikia šalyse, kuriose yra nusistovėjusi santykinė fiskalinės drausmės ir konservatyvumo kultūra. Tai gali būti neveiksminga užkertant kelią skolos kaupimui tokiomis sąlygomis, kai rinkos drausmė arba centrinės valdžios vadovavimas ekonominiam ir fiskaliniam valdymui yra silpnas“.
- *Taisyklėmis pagrįstos sistemos.* Sprendimus dėl skolinimosi priima VVI, neviršydamos centrinės valdžios nustatytų fiskalinių taisyklių nustatytų ribų. Fiskalines taisykles paprastai sudaro absoliutaus VV įsiskolinimo lygio ribos, skolinimosi ribojimas konkrečioms tikslams (paprastai investicijoms), skolos ir pajamų santykio ribų nustatymas arba reikalavimas grąžinti trumpalaikes likvidumo paskolas iki fiskalinių metų pabaigos. CV vaidmuo šioje sistemoje paprastai apsiriboja taisyklių laikymosi užtikrinimu. Todėl labai svarbūs vertikalūs koordinavimo mechanizmai, taip pat stebėsenos ir vykdymo užtikrinimo mechanizmai. CV retai kišasi į investicijų pasirinkimą, todėl reikalauja aukšto lygio pajėgumų iš VVI (kurti strateginius planus, pirkti projektus, plėtoti finansines priemones ir t.t.), ir geros kokybės PFM. Taisyklėmis pagrįstos sistemos yra pranašios tuo, kad yra skaidrios ir teisingos, ir sukuria aplinką, kurioje tiek investuotojai, tiek skolininkai gali įvertinti sandorio riziką. Tačiau jie kritikuojami dėl lankstumo stokos ir dažnai linkę apeiti taisykles (taikant kūrybinę apskaitos praktiką arba naudojant skolos priemones, kurios nėra įtrauktos į fiskalines taisykles).

⁸ Dėl išsamesnės diskusijos apie galimą regioninės valdžios skolos riziką žr.: EBPO (*Monitoring sub-central government debt: Trends, challenges and practices*, in: *Fiscal Federalism 2016, Making Decentralisation Work*, 2016), Centrinės valdžios skolos stebėseną: tendencijos, iššūkiai ir praktika: fiskalinis federalizmas 2016, decentralizavimas.

⁹ Šios trys VV investicijų finansavimo sistemos remiasi RV skolinimosi sistemomis, pateiktomis: Ter-Minassian, T. (*Borrowing by Subnational Governments: Issues and Selected International Experiences*, 1996), Regioninės valdžios skolinimasis: Klausimai ir pasirinkta tarptautinė patirtis.

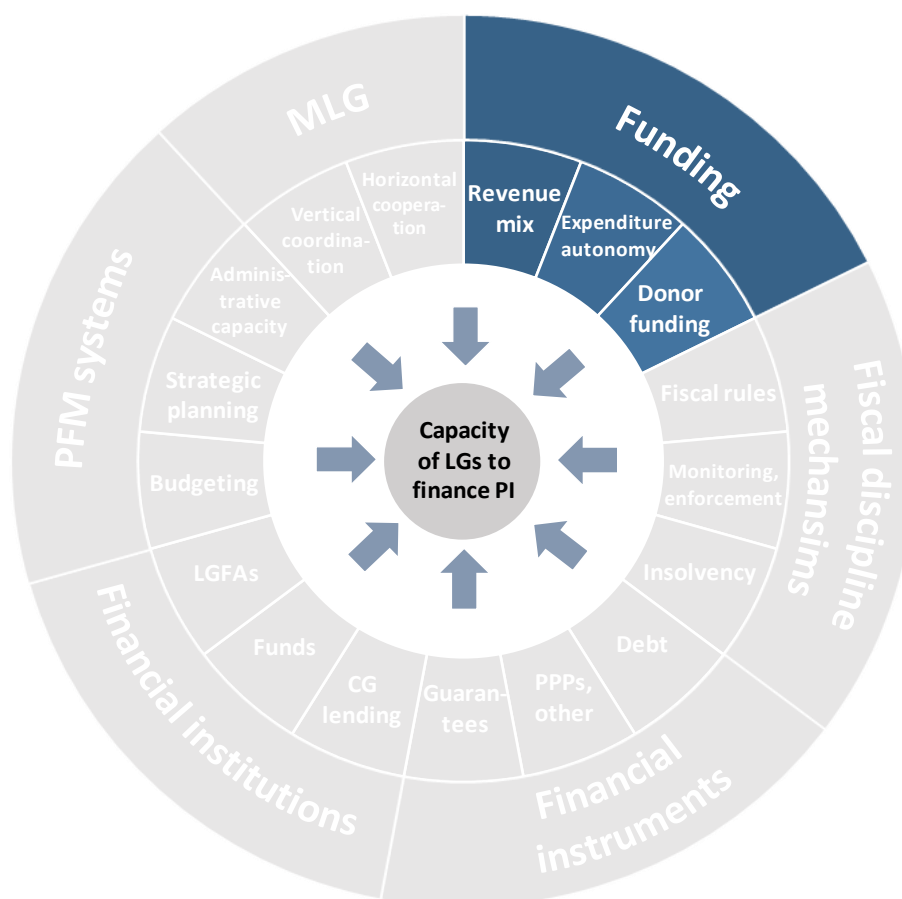
- *Tiesioginės kontrolės sistemos.* Kai kurios šalys remiasi tiesiogine CV skolinimosi VV kontrole. Ši kontrolė gali pasireikšti įvairiomis formomis, pavyzdžiui, metinių individualios VV skolos ribų nustatymu, *ex ante* CV peržiūra ir VV skolos sandorių patvirtinimu, viso skolinimosi centriniu lygmeniu centralizavimu ir skolinimu VV konkreitiems projektams (paprastai viešųjų investicijų). Šios rūšies sistemoje VV finansų investicijų kokybę ir tvarumą iš esmės užtikrina CV kontrolė. Fiskalinės taisyklės tampa beveik nereikšmingos, o CV aiškiai ar netiesiogiai garantuoja VV skolą. Todėl atsakomybė užtikrinti, kad VVI gautų pakankamai pajamų savo skoloms gražinti, tenka CV, o pajamų savarankiškumas nėra svarbus, ir nemokumo sistemos nėra būtinos. Tokiose sistemose VVI paprastai turi mažus investicijų finansavimo pajėgumus, nes sprendimų priėmimo galia yra CV lygiu. Be to, pati CV skolina VVI, nes tai gali padaryti geresnėmis sąlygomis nei privatūs skoliniojai. Bendra tokio tipo sistemos kritika yra ta, kad kriterijai, naudojami peržiūrėti ir tvirtinti skolinimosi operacijas, gali būti kintantys arba neaiškūs. CV institucijos dažnai teigia, kad VVI trūksta pajėgumų, kad pateisintų savo tiesioginę kontrolę. Tačiau racionalu, kad VVI nevysto pajėgumų, jei jiems nereikia jų naudoti. Toltant nuo šios rūšies sistemos, reikia priemonių VVI pajėgumams stiprinti.

Praktiškai dauguma nacionalinių sistemų susideda iš šių keturių sistemų derinio, nors kai kurios yra labiau orientuotos į vieną ar į kitą. Todėl svarbu pabrėžti, kad reikia vidinio nuoseklumo tarp skirtingų elementų, o tai yra būtina sąlyga vietos viešųjų finansų veiksmingumui ir tvarumui. Nėra vienos sistemos ar sistemų derinio, kuris galėtų būti laikomas optimaliausiu ar veiksmingiausiu. Iš tiesų, skirtingi elementų deriniai gali duoti panašių rezultatų. Be to, nors Vyriausybė gali daryti įtaką kai kuriems iš šių elementų, daugelis jų yra apriboti egzogeninių veiksnių, tokių kaip institucinė sistema, viršvalstybinių fiskalinių taisyklių egzistavimas, VVI pajėgumų lygis, šalies kultūra ir asmeninis pasirinkimas.

3 Vietos viešųjų investicijų finansavimas

Vadovaujantis 2 skyriuje (Diagrama 3.1) pateiktu metodu, šiame skyriuje aprašoma Lietuvos vietos viešųjų investicijų finansavimo praktika, kiekvienas elementas lyginamas su lyginamų šalių praktika ir pateikiamos preliminaros rekomendacijos (kurios bus toliau aiškinamos rekomendacijų ataskaitoje).

Diagrama 3.1. Analitinė sistema: finansavimas



Pastaba: CV - centrinė valdžia, VVFA - vietos valdžios finansavimo agentūra, DV - daugiapakopis valdymas, VFV – viešasis finansų valdymas, VPSP – viešojo ir privačiojo sektorių partnerystė.

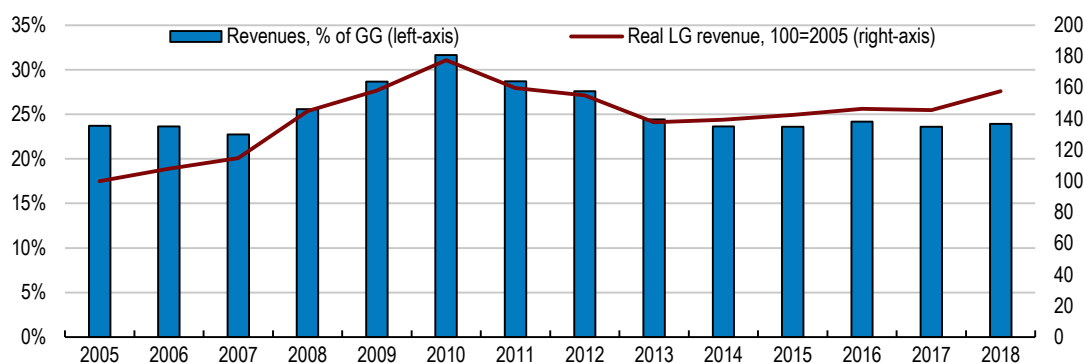
3.1. VV pajamų derinys

3.1.1. VV pajamų derinys Lietuvoje

VVI daugiausia pasikliauja dotacijomis

Tikrosios VV pajamos išaugo per didžiąją 2008 - 2010 m. finansų krizę (Diagrama 3.2). Tačiau nuo 2013 m. realios VV pajamos augo labai lėtai, o VV pajamos kaip CV dalis išliko beveik nepakitusios. Pagrindiniai savivaldybių biudžeto pajamų šaltiniai ir CV pervedimų apskaičiavimo ir paskirstymo tvarka nustatomi Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme.

Diagrama 3.2. VV pajamų raida realiomis sąlygomis



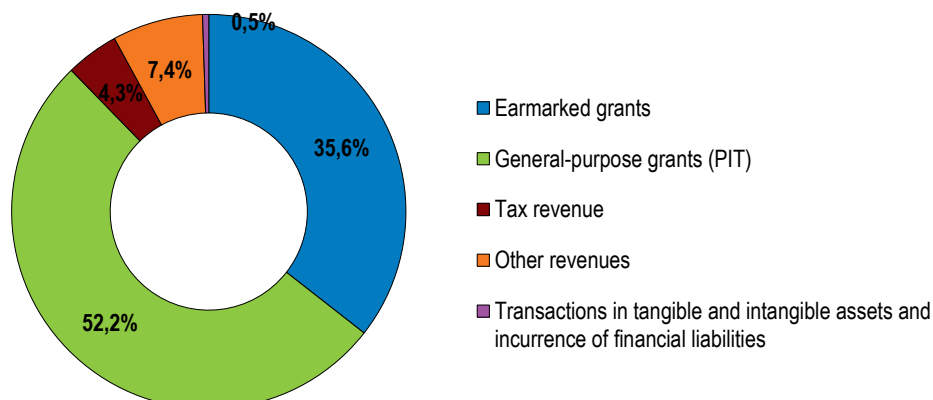
Pastaba: VV pajamų augimas koreguojamas pagal realaus BVP augimą, siekiant užtikrinti metinį realų VV pajamų augimo tempą, kuris naudojamas apskaičiuoti realias VV pajamas nuo bazinių metų (2005 m.).

Šaltinis: autorių skaičiavimai, pagrįsti Eurostatu (Government revenue, expenditure and main aggregates, 2018), Vyriausybės pajamos, išlaidos ir pagrindiniai suvestiniai rodikliai [gov_10a_main]; Eurostatas (GDP and main components (output, expenditure and income), 2020), BVP ir pagrindiniai komponentai (gamyba, išlaidos ir pajamos), [nama_10_gdp].

Bendrosios paskirties dotacija, pagrįsta Gyventojų pajamų mokesčiu (GPM), yra pagrindinis savivaldybių pajamų šaltinis, sudarantis daugiau kaip 52% visų pajamų (Diagrama 3.3). Dalis bendro GPM skirstoma savivaldybėms taikant fiskalinio išlyginimo mechanizmą. Nors VVI gali laisvai leisti pajamas iš GPM, jos laikomos pervedimais nuo 2014 m. NSS 2008 atskaitomybės sistemos įdiegimo. Dėl to VVI priklausomybė nuo dotacijų Lietuvoje yra viena didžiausių EBPO šalyse, o CV pervedimai sudaro 87,7% savivaldybių pajamų (Lentelė 3.1 ir Diagrama 3.3). Tikslinės dotacijos sudaro 35,6% savivaldybės pajamų. Šiomis dotacijomis finansuojamos deleguotos funkcijos, taip pat „moksleivių ir klasių krepšelis“ – švietimo dotacija, apimanti mokymo išlaidas – investicinius projektus ir vietinių kelių statybą, remontą ir priežiūrą. Tačiau neseniai atliktas Nacionalinės audito institucijos (Does the System of Municipal Functions and their Funding Provide Conditions for Efficient Operation, 2019) tyrimas rodo, kad valstybės deleguotų funkcijų finansavimas kartais yra nepakankamas, todėl reikia naudoti nuosavas lėšas.

Nuosavi mokesčiai ir rinkliavos sudaro tik apie 4% VV pajamų, o bendrosios paskirties dotacijos (GPM dotacijos) - apie 52% (Diagrama 3.3). Todėl pajamos, kuriomis galima laisvai disponuoti, sudaro apie 56% VV pajamų, naudojamų nepriklausomoms funkcijoms finansuoti.

Diagrama 3.3. Savivaldybių biudžeto pajamų sudėtis Lietuvoje, 2019 m.



Pastaba: vietinė GPM dalis laikoma pervedimu, nes atskiros savivaldybės dalis nėra proporcinga tam, ką ta savivaldybė surinko savo teritorijoje.

Šaltinis: Finansų ministerija (Savivaldybių biudžetų pajamų struktūra (Municipal budget revenue structure), 2019), Savivaldybės biudžeto pajamų struktūra, <https://bit.ly/2xo9slo>; 2019 m. Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas.

Lietuvos savivaldybių mokesčių didinimo pajėgumai yra ypač maži

Mokestinių pajamų dalis sudaro tik 4,3% visų pajamų (Diagrama 3.3). Savivaldybių mokestines pajamas pirmiausia sudaro nekilnojamojo turto ir žemės mokesčiai, kuriuos jos gali taikyti pagal iš anksto nustatytas ribas.¹⁰ Tai sudaro apie 94% visų mokesčių pajamų. Svarbu tai, kad yra siekimo žemesnių standartų požymių, nes anot apklaustų savivaldybių, mažesnės savivaldybės yra linkusios nustatyti minimalius tarifus. Palyginimui, didesnės VVI norėtų, kad mokesčių bazė būtų išplėsta. Savivaldybės taip pat turi teisę suteikti mokesčių lengvatas Paveldimo turto mokesčiui, kurį jos turi kompensuoti iš savo biudžeto, tačiau tarifas yra nustatytas įstatymu. Be to, taršos mokestis yra bendras mokestis, o savivaldybės nekontroliuoja nei tarifų nustatymo, nei mokesčių lengvatų. Tarifai, mokesčiai ir kitos neapmokestinamos pajamos (pvz., baudos, nuomos mokesčiai) sudaro šiek tiek daugiau nei 7,4% visų savivaldybių pajamų (Diagrama 3.3).

GPM yra naudojama fiskaliniam išlyginimui, ir, nepaisant nesenai įvykusios reformos, yra silpnas ryšys tarp VVI plėtros pastangų ir jų pajamų didėjimo

Gyventojų pajamų mokestis (GPM) – klasifikuojamas kaip bendrosios paskirties dotacija - pagrindinis savivaldybių savarankiškų funkcijų finansavimo šaltinis. Tačiau savivaldybės negali savarankiškai taikyti šio mokesčio. CV apibrėžia GPM normą ir mokesčio dalį, priskirtą savivaldybių biudžetams. 2020 m. VVI gavo beveik 47% viso surinkto GPM. 43% nustato įstatymas, o likusi kintama GPM dalis (apie 4% 2020 m.) priklauso nuo numatyto savivaldybių išlaidų pokyčio, kuris priklauso nuo CV sprendimų, taip pat nuo kitų veiksnių.

¹⁰ Nekilnojamojo turto mokestis gali būti nustatytas nuo 0,3% iki 3% nekilnojamojo turto apmokestinamosios vertės. Žemės mokestis gali svyruoti nuo 0,01% iki 4% žemės apmokestinamosios vertės.

GPM perskirstomas fiskalinio išlyginimo mechanizmu.¹¹ Pagrindinis kriterijus, naudojamas santykiniam įnašui į išlyginimo sistemą nustatyti, yra vidutinis prognozuojamas visų savivaldybių GPM vienam gyventojui. Didesnės nei vidutinės savivaldybės yra paramos teikėjos. 2020 m. aštuonios VVI buvo išlyginimo sistemos dalyvės: Vilniaus miesto, Kauno miesto, Klaipėdos miesto, Neringos, Kauno rajono, Klaipėdos rajono, Vilniaus rajono ir Trakų rajono savivaldybės. Iki 2019 m. CV visiškai kompensavo pajamų ar išlaidų, kurias tiesiogiai paveikė CV sprendimai, pokyčius, didindama GPM dalį, skirtą savivaldybių biudžetams.

2020 m. priimtas naujas Savivaldybės biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo pakeitimas, kuriuo papildoma GPM dalis paskirstoma savivaldybėms, turinčioms vidutinį ar žemą ekonomikos augimo potencialą, nurodant augantį darbo užmokesčio rodiklį. 2020 m. CV šiai priemonei skyrė 9,9 mln. EUR. Juo siekiama geriau atspindėti savivaldybių pastangas plėtoti ekonominę veiklą ir skatinti savivaldybes remti verslo plėtrą, kurti naujas darbo vietas ir pritraukti investicijas.¹²

CV dotacijos paprastai būna nepastovios

Dotacijos, gautos iš CV, paprastai yra nepastovios, ypač jei tikslinės ir bendrosios paskirties dotacijos yra vertinamos atskirai (Diagrama 3.4). Vidutinis tikslinių dotacijų augimo tempas 2007 m. svyravo nuo -15% iki +23% 2008 m., o pastaraisiais metais jis sumažėjo nuo +12% 2016 m. iki nulio 2017 m. ir iki +15% 2019 m. Kalbant apie bendrosios paskirties dotacijas, 2007 m. ir 2009 m. jų augimo lygis buvo 30% per metus, o 2009 m. jos sumažėjo iki -20% ir dvejus metus išliko neigiamos. 2014 m. dotacijos išaugo beveik +30%, o 2015 - 2019 m. svyravo nuo +9% iki +20%.

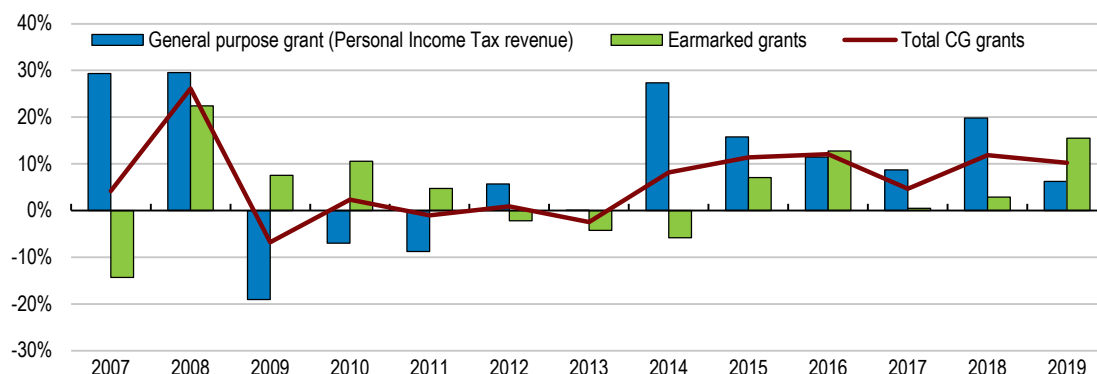
Atsižvelgiant į tai, kad dotacijos sudaro vidutiniškai 90% VVI pajamų, VVI labai sunku planuoti į priekį, nes jos negali tinkamai prognozuoti savo pajamų augimo lygio. Remiantis gerąja VVI pajamų sistemų kūrimo praktika, VVI pajamos turėtų būti stabilios ir nuspėjamos, apsaugant VVI nuo ekonominių ciklų (Musgrave, 1969; Blöchliger, Charbit, Piñero Campos, & Vammalle, Sub-central Governments and the Economic Crisis: Impact and Policy Responses, 2010).

¹¹ „Fiskalinis išlyginimas yra fiskalinių išteklių perkėlimas į kitas jurisdikcijas, siekiant kompensuoti pajamų didinimo pajėgumus ar viešųjų paslaugų sąnaudų skirtumus. Jo pagrindinis tikslas - leisti regioninėms vyriausybėms teikti savo piliečiams panašias viešųjų paslaugų grupes, kurioms tenka panaši mokesčių našta“ (Blöchliger, Merk, Charbit, & Mizzel, 2007).

¹² Nors savivaldybės oficialiai neturi pagal savo funkcijas skatinti ekonominės veiklos ar plėtros, de facto, jos atlieka veiksmus ir vykdo veiklas šioje srityje.

Diagrama 3.4. CV dotacijų VVI kintamumas Lietuvoje

Procentinis pokytis metams bėgant, 2007-2019 m



Pastaba: autorių skaičiavimai.

Šaltinis: Lietuvos Statistikos departamentas (Municipal Budget Revenue, 2020), Savivaldybės Biudžeto Pajamos.

3.1.2. Lyginamoji VV pajamų derinio analizė

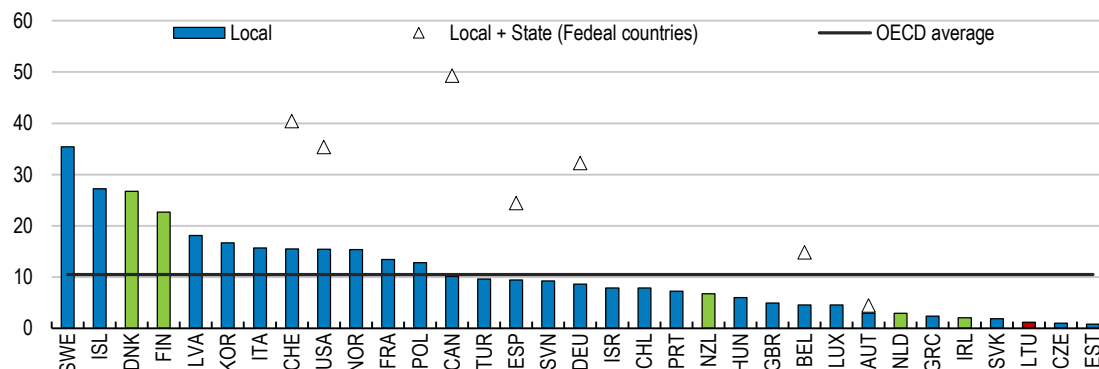
VV priklausomybė nuo mokesčių Lietuvoje yra mažesnė nei daugumoje EBPO šalių

Lietuvoje nuosavi mokesčiai sudaro tik 4 proc. VVI pajamų, mažiausia dalis tarp lyginamųjų šalių ir mažiausia tarp EBPO šalių. Tokios šalys kaip Danija, Suomija ar Naujoji Zelandija yra labai priklausomos nuo nuosavų mokesčių (atitinkamai 36%, 46% ir 52%), o tai suteikia joms didelį savarankiškumą didinant pajamas, skirtas finansuoti, pavyzdžiui, viešąsias investicijas (lentelė Lentelė 3.1). Pagal fiskalinio federalizmo gerąją praktiką paprastai nekilnojamojo turto mokesčiai yra priskiriami VVI, nes jie yra stabiliausia mokesčių bazė. Taip yra ir Lietuvoje, kur pagrindinis VV mokestis yra nekilnojamojo turto mokestis. Tačiau tarp šalių, kuriose VVI yra labai priklausoma nuo savo surenkamų mokesčių, Naujoji Zelandija yra vienintelė, kurioje nekilnojamojo turto mokestis yra pagrindinis VV mokestis. Kitose dvejose šios kategorijos šalyse, Suomijoje ir Danijoje, VVI daugiausia remiasi Gyventojų pajamų mokesčiu.

Todėl VV dalis bendroje apmokestinimo sistemoje yra labai maža

Lietuvos savivaldybės gauna tik 1,2 proc. visų valstybės mokesčių pajamų, o EBPO šalių vidurkis - 11 proc. Lyginamosiose šalyse VVI surenka maždaug 2% ir 3% labiau centralizuotose šalyse, tokiose kaip Airija ir Nyderlandai, ir iki 23% Suomijoje ir 27% Danijoje (Diagrama 4.6).

Diagrama 3.5. VV mokesstinės pajamos, proc. nuo centrinės valdžios biudžeto pajamų Lietuvoje



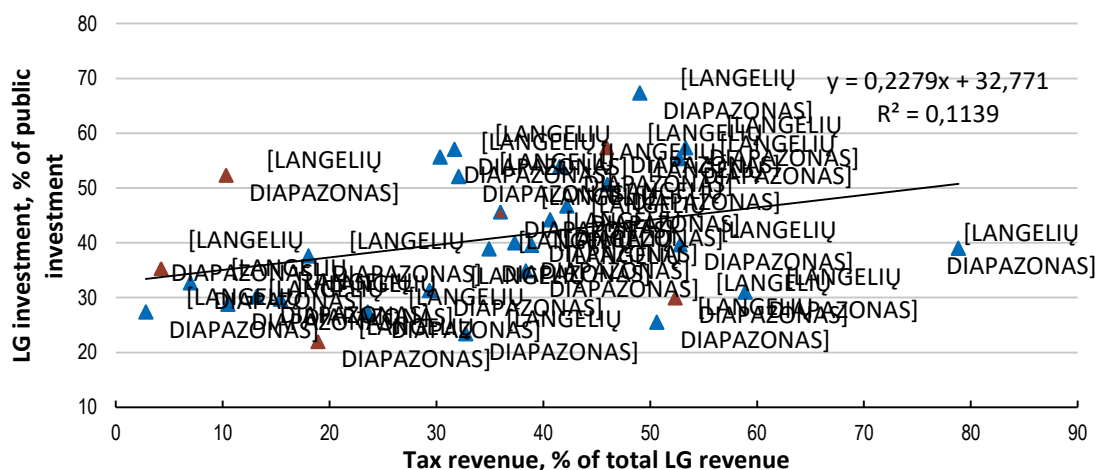
Pastaba: duomenų nėra apie Australiją, Japoniją, Meksiką;

Šaltinis: EBPO (Global Revenue Statistics, 2018), Global Revenue Statistics, <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/global-revenue-statistics-database.htm>

Šalių palyginimas rodo teigiamą ryšį tarp VV pajamų mokesčių dalies ir VV dalyvavimo viešosiose investicijose

Paprasta koreliacijos analizė taip pat rodo, kad šalys, kuriose VVI labiau remiasi mokesčiais, paprastai VVI daugiau dalyvauja bendrose viešosiose investicijose (Diagrama 3.6).

Diagrama 3.6. Koreliacija tarp VVI pajamų mokesčių dalies ir VVI dalyvavimo bendrose viešosiose investicijose, 2018 m.



Pastaba: Bendrasis kapitalo formavimas naudojamas kaip investicijų garantija (GP5P), duomenų apie Australiją, Čilę, JAV nėra, duomenys apie Naująją Zelandiją 2017 m.

Šaltinis: Skaičiavimai, pagrįsti EBPO (National Accounts: Government deficit/surplus, revenue, expenditure and main aggregates, 2019), Nacionalinės sąskaitos: valdžios sektoriaus deficitas / perviršis, pajamos, išlaidos ir pagrindiniai suvestiniai rodikliai, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNA_LENTELE12; EBPO (Government at a Glance: Public Finance and Economics, 2019), Vyriausybė iš pirmo žvilgsnio: viešieji finansai ir ekonomika, <https://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-2019-database.htm>.

Nekilnojamojo turto mokesčiai Lietuvoje yra mažiau svarbūs nei lyginamosiose šalyse

Nekilnojamojo turto mokestis sudaro apie 1,2% BVP visose EBPO šalyse. Daugumoje EBPO šalių nekilnojamojo turto mokestis atitenka tik vietos lygmeniui. Lietuva išsiskiria dviem aspektais: jos nekilnojamojo turto mokesčio dalis yra viena mažiausių EBPO šalyse, ji sudaro apie 0,4 proc. BVP, o dalis gyvenamosios paskirties nekilnojamojo turto mokesčio atitenka centrinei valdžiai. Neapmokestinama ribinė vertė vis dar yra labai didelė palyginus su kitomis šalimis, o tai rodo, kad nekilnojamojo turto mokestis jau seniai laikomas "prabangos mokesčiu". Be to, valstybės nuosavybė nėra apmokestinama.

Skirtingai nuo kelių EBPO šalių, VVI Lietuvoje neturi galimybės nustatyti gyventojų pajamų mokesčio tarifo

Kai kuriose šalyse gyventojų pajamų mokesčio (GPM) dalis nustatoma vietos lygmeniu, o šalis išlaiko tam tikrą mokesčio tarifo nustatymo savarankiškumą. Suomijoje savivaldybėms leidžiama laisvai nustatyti mokesčių tarifus pagal GPM dalį. Kitose šalyse, pavyzdžiui, Portugalijoje, viršutinės ir apatinės mokesčių ribos apriboja mokesčių nustatymo autonomiją. Lietuvoje VVI nenustato GPM tarifo, nes CV sprendžia dėl GPM tarifo. Todėl savivaldybės biudžetui skiriama GPM dalis yra tarpvyriausybinių dotacija, nustatyta pagal vienam gyventojui tenkančią sistemą ir fiskalinį išlyginimą (OECD/UCLG, 2019).

Pajamos iš tarifų ir mokesčių Lietuvoje yra mažesnės nei lyginamosiose šalyse

Tarifai ir mokesčiai yra dar vienas dažnas VVI pajamų šaltinis, leidžiantis investicijų gavėjams padengti dalį investicijų išlaidų. Tai yra svarbus VV finansavimo šaltinis Airijoje ir Naujojoje Zelandijoje (Lentelė 3.1). Pajamos iš tarifų ir mokesčių Lietuvoje taip pat yra nedidelės, t. y. sudaro tik 6,5 proc. VVI pajamų. Iš tiesų, CV dažnai reguliuoja mokesčius ir tarifus, remiantis socialiniais kriterijais, o tai neleidžia savivaldybėms visiškai susigrąžinti investicijų išlaidų.

Lentelė 3.1. VVI pajamų struktūra, palyginimas su lyginamosiomis šalimis, 2018 m.

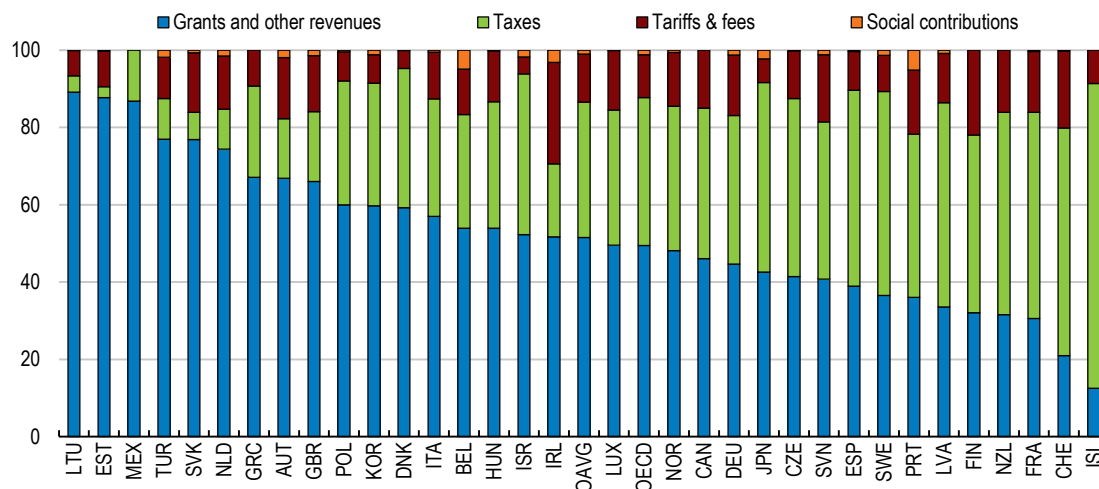
	Mokesčiai	Dotacijos ir kitos pajamos	Tarifai ir mokesčiai	Socialinės įmokos
LTU	4.2%	89.2%	6.5%	0.1%
DNK	36.0%	59.3%	4.7%	0.1%
FIN	45.9%	32.1%	22.0%	0.0%
IRL	18.9%	51.7%	26.3%	3.1%
NLD	10.3%	74.4%	13.7%	1.5%
NZL	52.3%	31.6%	16.1%	0.0%

Šaltinis: EBPO (Government at a Glance: Public Finance and Economics, 2019), Valdžia iš arti: Viešieji finansai ir ekonomika, <https://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-2019-database.htm>.

Lietuva yra EBPO šalis, kurioje VV priklausomybė nuo dotacijų yra didžiausia

Tačiau dotacijos sudaro beveik 90% pajamų, iš kurių maždaug pusė yra tikslinės, o tai reiškia, kad Lietuvos VVI savarankiškumas išlaidų srityje yra labai menkas, kuris apibrėžiamas kaip VVI gebėjimas nustatyti išlaidų prioritetus ir perskirstyti lėšas. Lietuva yra EBPO šalis, kurioje VVI priklausomybė nuo dotacijų yra didžiausia (Diagrama 3.7).

Diagrama 3.7. VV pajamų sudėtis EBPO šalyse



Šaltinis: EBPO (Government at a Glance: Public Finance and Economics, 2019), Valdžia iš arti: Viešieji finansai ir ekonomika, <https://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-2019-database.htm>.

3.1.3. Rekomendacijos dėl „VV pajamų derinio“

Užtikrinti stabilias ir nuspėjamas pajamas VVI ir padidinti savo mokesčių dalį

Padidinant VV viešųjų investicijų lygį, reikia užtikrinti, kad VV pajamos būtų pakankamos jų išlaidų įsipareigojimams padengti¹³ ir kad VVI galėtų padidinti savo pajamas, jei nori finansuoti viešąsias investicijas. Todėl reikia didinti nuosavų mokesčių dalį VVI pajamų derinyje ir leisti VVI prireikus nustatyti naudotojo mokesčius.

Pajamų ir išlaidų pusiausvyra ir nuspėjamumas yra labai svarbūs investuotojams. Analizuodamos paskolos prašymą, finansų įstaigos įvertina „vietinį kreditingumą“, t.y. ar ūkio subjektas sugebės laiku ir visiškai grąžinti skolą (Kalcheva & Anderson, 2018). Finansinė analizė yra pagrindinis savivaldybių kreditingumo vertinimo elementas bankams. Finansinėje analizėje įvertinami trys elementai: pajamų srutai, sąnaudų struktūra ir einamasis balansas tarp pajamų ir veiklos išlaidų.

Didelės ir stabilios nuosavos pajamos, kurių didelę dalį sudaro nuosavi mokesčiai, investuotojų nuomone, prisideda prie savivaldybės kreditingumo (Kalcheva & Anderson, 2018). Kuo didesnis VVI pajėgumas įvesti naujus mokesčius arba padidinti esamus, tuo didesnis investuotojų noras skolinti. Pavyzdžiui, Suomijoje VVI teisė pritaikyti gyventojų ar pelno mokestį reiškia, kad savivaldybių kredito rizika yra tokia pati kaip ir centrinės valdžios. Naujojoje Zelandijoje VVI pajėgumas didinti nekilnojamojo turto mokesčius taip pat prisideda prie jų tvirto kredito reitingo, taigi ir skolinimosi pajėgumų.

¹³ Lietuvos VVI pajamų pakankamumas tenkantis jų išlaidų įsipareigojimams išsamiai yra analizuojamas projekte, kurį užbaigė SOSE (ekonominės sistemos sprendimai S. p.a.), kurį finansavo ES Reformų generalinis direktoratas.

Atiduokite gyvenamosios paskirties nekilnojamojo turto mokestį tik į savivaldybių rankas

Siekiant padidinti vietos pajamas iš nekilnojamojo turto mokesčio, Vyriausybė turėtų priskirti visą nekilnojamojo turto mokestį vietos lygiui (kaip planuota) ir užtikrinti tinkamą turto vertės vertinimą. Neapmokestinama ribinė vertė turėtų būti toliau mažinama.

Persikirstyti gyventojų pajamų mokesčio dalį, priskirtą savivaldybėms

Vyriausybė turėtų pakeisti gyventojų pajamų mokesčio paskirstymą ir atlyginti savivaldybėms už mokesčių pajamų didinimą. Dabartinis GPM paskirstymas turėtų būti pakeistas susitarimu, pagal kurį VVI nustato savo papildomą mokesčio dalį nacionaliniam GPM, atitinkamai sumažinamas nacionalinis GPM. Lygiavertis būdas būtų pakeisti GPM paskirstymą taip, kad dalis GPM dalies, skirtos kiekvienai VVI, taptų griežtai proporcinga tai, kuri surenkama tos VVI. Be to, savivaldybėms turėtų būti leidžiama nustatyti papildomas mokesčių dalis GPM, bent jau centrinės valdžios nustatytose ribose.

Visapusiškai integruoti tarpvyriausybines dotacijas į vidutinės trukmės biudžeto sudarymo sistemą (MTBF) ir privalomai įsipareigoti tarpvyriausybėmis dotacijomis pagal MTBF

Žr. 7.1.2 skyrių

3.2. VV išlaidų savarankiškumas

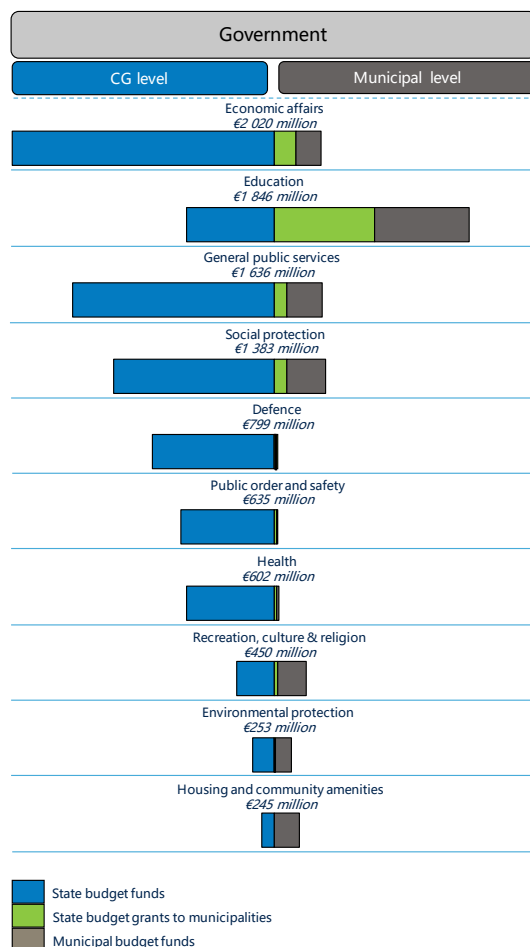
3.2.1. VV išlaidų savarankiškumas Lietuvoje

Atsakomybė už išlaidas ir savarankiškumas išlaidų srityje yra riboti

Vietos savivaldos įstatyme išskiriamos dvi savivaldybių funkcijų kategorijos: deleguotos ir nepriklausomos. Iš 80 savivaldybių funkcijų Lietuvoje 36 deleguoja atsakingos ministerijos ir kitos institucijos, o 44 yra nepriklausomos. Deleguotas funkcijas tiesiogiai ir išimtinai finansuoja atsakinga nacionalinė institucija. Jos yra daugiausia susiję su darbo rinkos politika, žemės ūkiu ir kaimo plėtra. Savivaldybės savarankiškai organizuoja ir įgyvendina likusias 44 funkcijas (A priede, A Lentelė 0.1 pateikiamas nebaigtinis savivaldybių funkcijų sąrašas). Tačiau praktiškai kai kurios savivaldybės funkcijos yra įvairios. Pavyzdžiui, švietimo srityje CV atlieka pervedimus švietimo sričiai, o VVI finansuoja mokyklas.

Pastaraisiais metais buvo pastebima tendencija centralizuoti savivaldybių funkcijas. Nuo 2008 m. atsakomybės buvo persikirstytos septynis kartus, daugiausia perduodant atsakomybę CV, pvz., vaiko teisių apsaugą 2018 m. arba specializuotus atvejus 2015 m., arba nepriklausomas funkcijas pakeičiant deleguotomis funkcijomis.

Diagrama 3.8. Sprendimų priėmimas ir finansavimas pagal valdžios lygį ir pagal funkcijas



Pastaba: valstybės biudžeto lėšos yra lėšos, kurias išleidžia CV; valstybės biudžeto dotacijos savivaldybėms yra CV dotacijos VVI.

Šaltinis: Nacionalinė audito tarnyba (Does the System of Municipal Functions and their Funding Provide Conditions for Efficient Operation, 2019), Ar savivaldybių funkcijų paskirstymo sistema ir jų finansavimas sudaro sąlygas efektyviai veikti.

Kalbant apie sprendimų dėl išlaidų priėmimą, kai kurios sritys, pvz., gynyba, viešoji tvarka ir sauga ar sveikata, yra beveik išimtinai finansuojamos CV ir tai yra jos atsakomybės sritis. Kitas atsakomybės sritis dalijasi CV ir savivaldybės. Tarp jų sprendimų priėmimo galia, kurią lemia santykinė išlaidų dalis, daugiausia priklauso CV. Net ir švietimo srityje, kuri yra svarbi savivaldybių išlaidų atsakomybės sritis, apie pusę savivaldybių išlaidų sudaro CV tiksliniai pervedimai (Diagrama 3.8).

3.2.2. Lyginamoji VV pajamų ir išlaidų savarankiškumo analizė

Lentelė 3.2 pristatoma lyginamoji pajamų ir išlaidų savarankiškumo suvestinė Lietuvoje ir lyginamosiose šalyse.

Lentelė 3.2. Pajamų ir išlaidų savarankiškumo lyginamoji suvestinė Lietuvoje ir lyginamosiose šalyse

Savarankiškumas pajamų ir išlaidų srityse					
Lietuva	Danija	Suomija	Airija	Nyderlandai	Naujoji Zelandija
Mažas	Didelis	Didelis	Mažas	Vidutinis	Didelis
CV pervedimai sudaro beveik 90% VV pajamų. Mokesčių didinimo pajėgumai yra ypač maži (4% visų pajamų). Pagrindiniai vietos mokesčiai: nekilnojamojo turto ir žemės mokesčiai. Tik 60 proc. VV išlaidų nėra tikslinės, o tai reiškia mažai savarankiškumo išlaidų srityje. Nuosavi išteklių yra nedideli.	CV pervedimai sudaro 60% visų LG pajamų. Mokesčių didinimo pajėgumai yra dideli. Vietiniai mokesčiai sudaro 36% VV pajamų. Pagrindinis vietos mokestis yra savivaldybės pajamų mokestis, kurio tarifas gali nustatyti VVI. Siekiant išvengti, kad savivaldybės nedidintų pajamų mokesčių, CV nustato mokesčių ribą bendroms mokestinėms pajamoms. Regionai yra daugiausia finansuojami valstybės dotacijomis ir subsidijomis, per išlyginimo sistemą. CV garantuoja pakankamą finansavimą VVI. Daug laisvės dėl išlaidų.	CV pervedimai sudaro tik 32% visų VV pajamų. Dotacijų paskirstymas yra centralizuotas dažniausiai Finansų ministerijoje. Mokesčių didinimo pajėgumai yra dideli, o tai sudaro 46% visų VV pajamų. Neribota VVI teisė taikyti Gyventojų pajamų mokestį (GPM). Taip savivaldybių rizika tampa panaši į centrinės valdžios. Ilgametė tvirta VVI savarankiškumo tradicija. Daug laisvės dėl išlaidų.	VVI labai priklauso nuo CV dotacijų ir subsidijų, kurios sudaro apie 52% VV pajamų. Mokesčių didinimo pajėgumai yra nedideli - apie 19% visų pajamų. VVI gauna apie 26% visų pajamų iš komercinių mokesčių (komercinių vandens mokesčių, nuomos pajamų, automobilių stovėjimo mokesčių ir panašių mokesčių). Labai ribota atsakomybė dėl išlaidų, daugiausia socialinės apsaugos ir būsto sektoriuose.	Nyderlandų RV iš esmės pasikliauja CV pervedimais, kurie sudaro daugiau kaip 74% VV pajamų. Mokesčių didinimo pajėgumai yra palyginti maži -10% VV pajamų. Savivaldybės turi teisę nustatyti nekilnojamojo turto mokesčio tarifą pagal iš anksto nustatytas ribas. Nekilnojamojo turto apmokestinimas sudaro didžiausią vietos mokesčių pajamų dalį. Egzistuoja keletas dotacijų fondų, kurie perskirstomi remiantis išlyginimo sistema. Vidutinė laisvė dėl išlaidų. Savivaldybės gauna numatytas dotacijas (apie 12 proc. pajamų), kurių kontrolė vyksta pagal pasiektus tikslus ir atitiktį reikalavimams.	CV pervedimai sudaro 32% visų VV pajamų. Mokesčių didinimo pajėgumai yra dideli, o tai sudaro 52% VV pajamų. Nekilnojamojo turto mokestis sudaro apie pusę VVI pajamų ir gali būti nustatytas laisvai (atsižvelgiant į konsultacijas su piliečiais). VVI turi „bendrosios kompetencijos įgaliojimus“ dėl išlaidų, o tai reiškia, kad gali laisvai pasirinkti veiklas, kurios, jų nuomone, gali padėti jiems atlikti įstatymais numatytas funkcijas, pasikonsultavę su visuomene.

Šaltinis: autorių analizė.

Decentralizacija Lietuvoje yra mažesnė nei EBPO šalių vidurkis

Lietuva yra unitarinė šalis, turinti vieną vietos valdžios lygmenį, sudarytą iš 60 savivaldybių. Nors kai kurios savivaldybės yra mažos, vidutinis Lietuvos savivaldybių gyventojų skaičius yra 46 000 gyventojų, o tai yra didesnis nei 9 800 gyventojų vidutinis vietos valdžios (VV) ¹⁴ dydis EBPO šalyse.

Decentralizacija Lietuvoje yra palyginti nedidelė, palyginti su EBPO šalimis. Lietuvos savivaldybių dalis bendroje centrinės valdžios skoloje yra viena mažiausių EBPO, t. y. tik 4 proc., o EBPO vidurkis

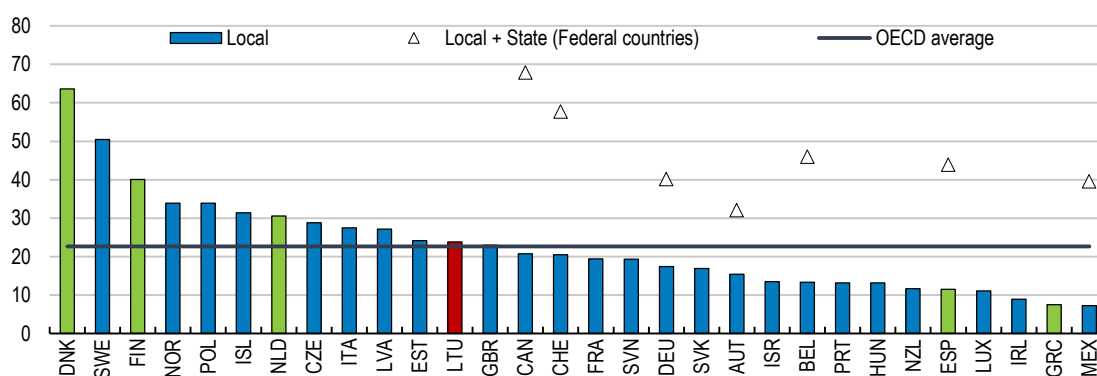
¹⁴ Vietos valdžios subjektai yra instituciniai subjektai, kurių mokestinė, teisėkūros ir vykdomoji galia apima mažiausias geografines sritis, kurios skiriasi savo administraciniais ir politiniais tikslais. Šiame tyrime vietos valdžia reiškia valdžios lygmenį, žemesnį už valstybės lygio valdžią federalinių šalių atveju, ir nacionalinę valdžią unitarinių šalių atveju.

-11 proc. (Diagrama 3.9, A grupė). Iš lyginamųjų šalių tik Airijos VVI dalis bendroje valstybės skoloje yra mažesnė, o Danijoje ji siekia iki 22% (C grupė, Diagrama 3.9). Savivaldybių išlaidų požiūriu Lietuvos savivaldybės yra panašios į EBPO vidurkį. Tačiau vietos mokesčių didinimo pajėgumai yra ypač menki.

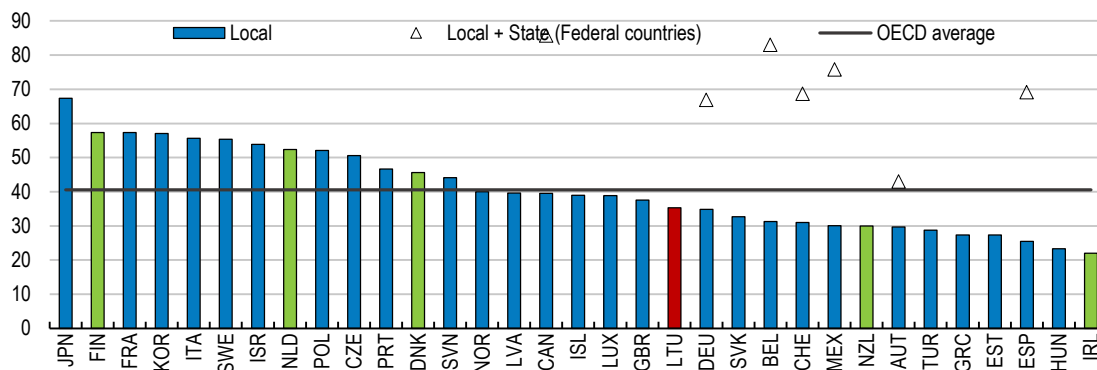
VVI finansuojamos viešosios investicijos sudaro 35 proc. visų viešųjų investicijų Lietuvoje, o EBPO - vidutiniškai 41 proc. VVI dalis GPM yra mažesnė tiek Naujojoje Zelandijoje (30%), tiek Airijoje (mažesnė nei 22%). Suomija yra lyginamoji šalis, kurioje VVI daugiausia dalyvauja viešosiose investicijose (57%) (B grupė, Diagrama 3.9).

Diagrama 3.9. Pagrindiniai VVI santykinio svorio centrinės valdžios sektoriuje rodikliai

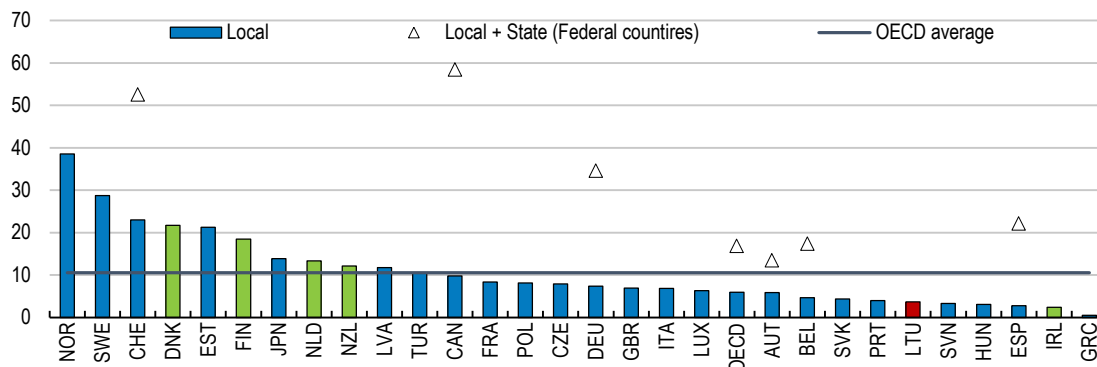
A grupė: VV išlaidos, % nuo centrinės valdžios išlaidų



B grupė: VV investicijos, % nuo centrinės valdžios investicijų



C grupė: VV skola, % nuo centrinės valdžios skolos



Pastaba: žalia spalva rodo lyginamąsias šalis, o raudona - Lietuvą. A grupė: duomenų nėra apie Australiją, Čilę, Japoniją, Pietų Korėją, Turkiją ir JAV; B grupė: Bendrasis kapitalo formavimas naudojamas kaip investicijų garantas (GP5P), duomenų nėra apie Australiją, Čilę, JAV, duomenys apie Naująją Zelandiją yra 2017 m.; C grupė: duomenų nėra apie Izraelį, Australiją, Čilę, Islandiją, Pietų Korėją, Meksiką, JAV.

Šaltinis: A grupė: EBPO (OECD Fiscal Decentralisation Database, 2019), EBPO fiskalinės decentralizacijos duomenų bazė, <https://www.oecd.org/ctp/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm>; B grupė: skaičiavimai, pagrįsti EBPO (National Accounts: Government deficit/surplus, revenue, expenditure and main aggregates, 2019), nacionalinės sąskaitos: valdžios sektoriaus deficitas/perviršis, pajamos, išlaidos ir pagrindiniai suvestiniai rodikliai, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNA_LENTELE12; C grupė: EBPO (Government at a Glance: Public Finance and Economics, 2019), Vyriausybė iš pirmo žvilgsnio: viešieji finansai ir ekonomika, <https://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-2019-database.htm>.

VVI savarankiškumas išlaidų srityje Lietuvoje yra mažesnis nei daugumoje lyginamųjų šalių

Tokiose šalyse kaip Danija, Suomija ir Naujoji Zelandija VV yra tradiciškai savarankiškos, ypač priimdamos sprendimus dėl išlaidų. Priešingai, VVI Airijoje tenka labai mažai atsakomybės dėl išlaidų, o taip pat ir laisvės. Šiuo atžvilgiu Lietuva yra panašesnė į Airiją, kur VVI savarankiškumas išlaidų srityje yra santykinai nedidelis: netikslinės pajamos sudaro tik 60% visų VV pajamų.

3.2.3. Rekomendacijos dėl VV savarankiškumo išlaidų srityje Lietuvai

Didinti VVI savarankiškumą išlaidų srityje ir skatinti efektyvumo didinimą: leisti savivaldybėms išsaugoti ir perskirstyti sutaupymus dėl efektyvumo nuo visų dotacijų

Leisti savivaldybėms išsaugoti ir perskirstyti sutaupymus dėl efektyvumo nuo visų dotacijų (tiek tikslines, tiek bendros paskirties). Tai, viena vertus, paskatintų didinti išlaidų efektyvumą (pavyzdžiui, steigiant bendrus paslaugų centrus su kaimyninėmis savivaldybėmis), kita vertus, leistų VVI perskirstyti šias lėšas kitoms prioritetinėms sritims (pvz., viešosioms investicijoms).

Padidinti VVI savarankiškumą išlaidų srityje: sumažinti tikslinių dotacijų dalį ir pereiti nuo kaštų kontrolės prie rezultatų reguliavimo

Kadangi fiskalinės taisyklės riboja biudžetą, siekiant užtikrinti, kad būtų laikomasi fiskalinių taisyklių, svarbu užtikrinti savarankiškumą išlaidų srityje (suprantamą kaip VVI gebėjimą perskirstyti lėšas prioritetinėms sritims ir kad jos būtų proporcingos netikslinėms pajamoms). Lietuva galėtų padidinti VVI savarankiškumą išlaidų srityje ir perskirstymo pajėgumus, padidindama mokesčių dalį pajamų derinyje, o kai kurias tikslines dotacijas paversdama bendrosios paskirties dotacijomis. Sutarti su VVI, dėl to, kokie turėtų būti rezultatai ir kokia turėtų būti pervedimų suma, tačiau pirmenybę teikti ne tikslinėms, o bendrosios paskirties dotacijoms. Tai suteiktų VVI daugiau lankstumo, kaip teikti prekes ir paslaugas, ir padidintų VVI motyvaciją siekti didesnio efektyvumo išlaikant viešųjų paslaugų kokybės standartą, nes jos galėtų perskirstyti sutaupytas lėšas kitiems prioritetams. Galiausiai išnagrinėkite galimybes pereiti nuo kaštų reguliavimo prie rezultato reguliavimo.

Deleguotų funkcijų finansavimo sistemos reforma: skirtingų sektorių dotacijų sujungimas į mažiau, bet stambesnes bendrosios paskirties dotacijas

Šiandien VVI gauna dotacijas iš kelių skirtingų ministerijų. Nėra šių ministerijų ex-ante koordinavimo dėl jų VVI strategijų, o tai lemia susiskaidymą ir neveiksmingumą. Grupuojuant kelių sektorių ministerijų pervedimus į didesnes dotacijas ir paverčiant jas bendrosios paskirties, o ne tikslinėmis dotacijomis VVI suteiktų daugiau lankstumo savos politikos formavimui ir įgyvendinimui. Turėtų būti kontroliuojami rezultatai (pvz., per reguliavimą ar sutartis įvairiuose valdžios lygmenyse), o ne sąnaudos.

3.3. Paramos teikėjų finansavimas ir kiti VVI finansavimo šaltiniai

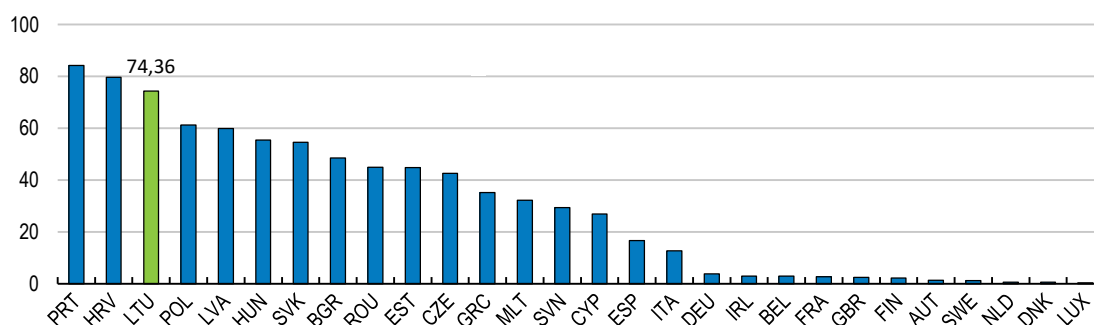
3.3.1. Paramos teikėjų finansavimas ir kiti VVI finansavimo šaltiniai Lietuvoje

VVI Lietuvoje labai priklauso nuo paramos teikėjų finansavimo projektams, ypač iš Europos Sąjungos

Lietuvos savivaldybės savo viešosioms investicijoms finansuoti iš esmės remiasi paramos teikėjų skiriama parama projektams, o Europos Struktūriniai ir investiciniai fondai (ESI) yra svarbiausi.¹⁵

Diagrama 3.10. Sanglaudos politikos finansavimas kaip numatoma viešųjų investicijų dalis (%)

2015-2017



Šaltinis: Europos Komisija (Cohesion Policy Funding in Public Investment. Cohesion data, 2020), Sanglaudos politikos finansavimas viešųjų investicijų srityje, <https://bit.ly/3hiNAPV>.

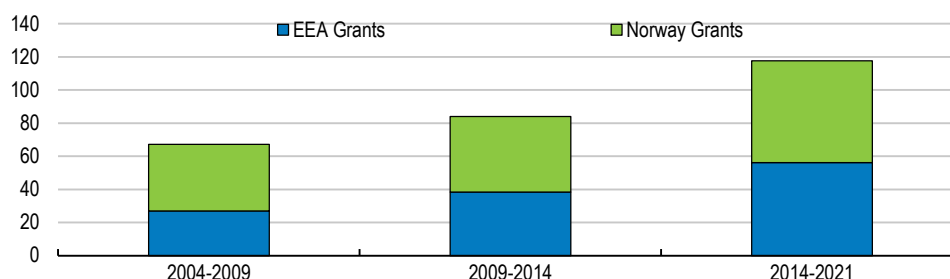
Lietuvos savivaldybės gali pasinaudoti kai kuriomis mažesnėmis, bet potencialiai augančiomis dotacijų sistemomis, įskaitant ir EEE ir Norvegijos dotacijomis, Šveicarijos dvišalio bendradarbiavimo programomis ir kt.¹⁶ Viena iš pagrindinių paramos sričių - viešojo sektoriaus modernizavimas bendradarbiaujant Lietuvos ir Norvegijos vietos valdžios institucijoms ir viešosioms įstaigoms. Bendro finansavimo normos skiriasi priklausomai nuo projekto ir skoliniojo.

¹⁵ Iš ESI fondų lėšų 2014-2020 m. trims nacionalinėms programoms buvo skirta 8,44 mlrd. EUR arba vidutiniškai 2 849 EUR asmeniui. Lietuvos nacionalinis įnašas sudarė 1,56 mlrd. eurų, todėl investicijų biudžetas siekė beveik 10 mlrd. eurų (European Commission, 2020). Per šį laikotarpį Lietuva pateikė daugiau kaip 31 000 paraiškų projektams, o daugiau kaip 20 000 projektų yra įgyvendinami arba jau yra įgyvendinti (ES Investicijos, 2020).

¹⁶ Pavyzdžiui, 2014-2021 m. iš EEE ir Norvegijos dotacijų programos buvo skirta 117,6 mln. EUR siekiant sumažinti ekonominius ir socialinius skirtumus bei skatinti bendradarbiavimą. Nuo tada, kai Lietuva prisijungė prie programos, gautų dotacijų suma beveik padvigubėjo (EEA Grants, 2020).

Diagrama 3.11. Padidėjo finansavimas iš EEE ir Norvegijos dotacijų Lietuvai

Mln. Eurų

Šaltinis: EEE dotacijos (Lithuania, 2020), Lietuva, <https://eeagrants.org/countries/lithuania>.

3.3.2. Paramos teikėjų finansavimo ir kitų finansavimo šaltinių lyginamoji analizė

Lentelė 3.3 pristatoma VVI priklausomybės nuo viešųjų investicijų dotacijų Lietuvoje ir lyginamosiose šalyse santrauka.

Lentelė 3.3. Viešųjų investicijų dotacijų palyginamoji santrauka Lietuvoje ir lyginamosiose šalyse

Priklausomybė nuo viešųjų investicijų dotacijų					
Lietuva	Danija	Suomija	Airija	Nyderlandai	Naujoji Zelandija
Labai didelė	Maža	Maža	Didelė	Didelė	Vidutinė
VV labai priklauso nuo paramos teikėjų finansavimo projektams, ypač Europos struktūrinio ir investicinio fondo (ESI) paramos. Ministerijos teikia sektoriui skirtas dotacijas vietos investicijoms.	ESI parama yra maža. Tačiau mažesnės savivaldybės kartais finansuoja bendro finansavimo dalį iš savo lėšų, o ne skolindamos.	Savivaldybės dažniausiai naudoja „MuniFin“ paskolas investicijoms finansuoti ir menkai pasikliauja ES ar kitų tarptautinių organizacijų parama	ESI fondų parama sumažėjo po to, kai Sanglaudos laikotarpiu ja buvo reikšmingai pasinaudota. 2018 m. CV sukūrė du konkurencingus fondus, kurie teikia dotacijas VVI viešiesiems investiciniams projektams.	ESI parama yra maža. Dauguma vietinių investicijų yra tiesiogiai finansuojamos dotacijomis iš atitinkamų ministerijų.	CV teikia tik bendro finansavimo dotaciją transporto sektoriui (keliams).

Šaltinis: autorių analizė.

Lietuva, kaip ir kelios lyginamosios šalys, yra labai priklausoma nuo sektorių skiriamų dotacijų viešosioms investicijoms

Politikos formuotojai iš įvairių sektorių ir valdžios lygmenų linkę dirbti atskirai. Visų lygių valdžios institucijos dažnai pripažįsta, kad koordinavimo stoka yra viena iš pagrindinių kliūčių veiksmingoms investicijoms (EBPO 1 ramstis (Effective Public Investment Across Levels of Government: Implementing the OECD principles, 2019)). Didelė priklausomybė nuo sektorių tikslinių dotacijų, skirtų VV viešosioms investicijoms, reiškia vienpusį požiūrį, dėlto dažnai nepasinaudojama kitų sektorių investicijų galimybėmis ir todėl gaunami regioninės plėtros rezultatai nėra optimalūs. Pavyzdžiui, investicijas į būstą reikia papildyti tinkamomis investicijomis į transporto tinklą, kad būtų pritraukti

piliečiai. Nyderlandų daugiametėje infrastruktūros, teritorijų planavimo ir transporto programoje yra įdomių įžvalgų apie integruotą regioninės plėtros metodą (3.1).

3.1. Nyderlandų daugiametė Infrastruktūros, teritorijų planavimo ir transporto programa (MIRT)

Nyderlanduose Daugiametis infrastruktūros, teritorijų planavimo ir transporto planas (MIRT) yra Infrastruktūros ir vandentvarkos ministerijos sukurta investicijų programa, kuria siekiama pagerinti investicijų nuoseklumą keliose srityse: teritorijų planavimo, ekonominės plėtros, judumo ir patrauklumo. Be to, MIRT yra sudalinta į „Skirtingų sričių darbotvarkes“ (ateityje ji bus vadinama „regioninėmis darbotvarkėmis“), kuriose gali bendradarbiauti nacionalinės, provincijos ir savivaldybių valdžios institucijos bei trečiojo sektoriaus subjektai.

Bet kuri Nyderlandų ministerija ir regioniniai partneriai (provincijos, savivaldybės, transporto regionai arba rajono vandens valdybos) gali pradėti ir (arba) dalyvauti MIRT programose. Kiekvienas pateiktas projektas turi būti perduotas MIRT konsultaciniam komitetui, vadovaujantis regioninėmis darbotvarkėmis, prieš sudarant kolektyvinę sutartį. Ši programa finansuojama iš Ministerijos dviejų fondų: Infrastruktūros fondo ir Delta fondo vandens projektams. MIRT taip pat nustato taisykles ir procedūras, kad būtų galima gauti nacionalinį investicijų finansavimą, ir vadovautis projekciniais pasiūlymais ir projektų atranka (Dutch Ministry of Infrastructure and Water Management, 2018; Government of the Netherlands, 2019).

Šaltinis: EBPO (OECD Multi-level Governance Review. The Future of Regional Development and Investment in Wales, 2020), EBPO daugiapakopė valdymo apžvalga. Regioninės plėtros ir investicijų ateitis Velse, Jungtinėje Karalystėje.

Lietuva labiau pasikliauja finansavimu iš ES sanglaudos fondų nei lyginamosios šalys

Net jei 2021 m. Lietuva gaus rekordiškai didelį finansavimą iš ES pagal Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonę,¹⁷ tikimasi, kad su ES sanglaudos programomis susijęs finansavimas vėlesniais laikotarpiais sumažės dėl Lietuvos konvergencijos ES. Tačiau toks finansavimo iš ES Sanglaudos fondo sumažėjimas greičiausiai bus netolygus ir Lietuvą padalins į du regionus: sostinės, kur bus staigus nuosmukis po didžiulio augimo šuolio, ir likusią šalies dalį, kur ES finansavimas vis dar gali išlikti reikšmingas.

Airija yra geras pavyzdys šalies, kur įvyko sėkmingas perėjimas, nuo šalies didelio priklausymo nuo ES struktūrinių fondų. Vejantis ES BVP vienam gyventojui vidurkį, Airija palaipsniui pakeitė ES lėšas CV finansavimu VV viešosioms investicijoms. Neseniai ji įsteigė du fondus VV viešosioms investicijoms, kurie finansuojami per metinius biudžeto asignavimus iš CV ir kurie remiasi panašiomis priemonėmis kaip ES struktūriniai fondai projektų atrankos ir vertinimo srityse (3.2).

3.2. Du konkurencingi fondai Airijoje, siekia užtikrinti pakankamą finansavimą

¹⁷ Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonę sudaro didelio masto finansinė parama (iki 310 mlrd. Eur dotacijų ir iki 250 mlrd. Eur paskolų) ES valstybėms narėms, skirta padėti atkurti atsparesnę ekonomiką po Covid-19 pandemijos (European Commission, 2020).

2018 m. Airija įsteigė du fondus, skirtus vietos valdžios institucijų viešosioms investicijoms finansuoti: Miestų regeneravimo ir plėtros fondą (2 mlrd. EUR) Būsto, planavimo ir vietos valdžios departamente ir Kaimo regeneravimo ir plėtros fondą (1 mlrd. EUR) Kaimo ir bendruomenės plėtros departamente. Šie fondai yra įkvėpti ES struktūrinių fondų konkurencingo konkurso proceso ir atitikimo reikalavimams ir yra visiškai finansuojami iš valstybės biudžeto. Miesto ir kaimo fondų atskyrimas leidžia VVI, turintiems skirtingus poreikius, dydį ir administracinius gebėjimus, gauti finansavimą, vengiant konkurencijos dėl finansavimo tarp kaimo ir miesto vietovių ir projektų. Šių fondų tinkamumo kriterijai užtikrina, kad visos vietos valdžios institucijos turėtų teisę kreiptis dėl finansavimo į vieną iš dviejų fondų.

Svarbu tai, kad lėšos nėra apribotos teminiais ar sektorių reikalavimais ir todėl nesudaro sąlygų „politikos kryptims, kurios vadovaujasi finansavimu“. Priešingai, pagrindiniai vertinimo kriterijai motyvuoja Airijos VVI parengti sudėtingus ir daugiapakopius bei daugiasektorinius projektus ir toliau stiprinti jų pajėgumus. Po pirmojo kvietimo teikti paraiškas 2018-19 m. pagrindiniai vertinimo kriterijai buvo iš dalies pakeisti, atsižvelgiant į tai, kokio tipo projektai buvo pateikti VVI skatinimui ir jų poreikių tenkinimui.

Airijos VVI, dalyvaujančios šiose priemonėse, privalo prisidėti ne mažiau kaip 25% projekto sumos. Kadangi Airijoje savivaldybių skolinimasis yra šiek tiek ribotas (naujo metinio skolinimosi viršutinė riba), bendro finansavimo lėšų paieška kartais tampa ribojančiu veiksnio. VVI Airijoje priklauso žemės sklypai. Kai investiciniams projektams reikalingas žemės sklypas, VVI gali skirti žemės sklypą kaip dalį savo įnašo. Priešingu atveju VVI remiasi savo pajamomis iš nekilnojamojo turto mokesčių ir komercinių mokesčių, taip pat iš vietos bendruomenių ir privačių rėmėjų gautų lėšų, kad išlygintų savo įnašą.

Projektų, kurie gali būti finansuojami iš šių lėšų, vertinimo procesas yra sudėtingas ir apskūsti jo negalima. Pateiktiems projektams taikomas nuodugnus ex ante vertinimo procesas. VVI gali prašyti pateikti paaiškinimą atsisakymo finansuoti atveju. Tačiau tai nevyksta nuolatos ir tokią tvarką pakeičia dažnai geresnis visuomenės informavimas dėl pagrindinių kriterijų. Patvirtintų projektų veiklos rezultatų peržiūra taip pat gali būti atliekama bet kuriuo metu viso projekto įgyvendinimo metu. Be to, užbaigtiems projektams taip pat taikomas ex post vertinimas pagal pagrindinius kriterijus.

Šaltinis: EBPO (Financing and funding municipal public investment: analytical framework and application to five OECD countries (forthcoming), 2021), Savivaldybių viešųjų investicijų finansavimas: analitinė sistema ir taikymas penkioms EBPO šalims, būsimas.

3.3.3. Rekomendacijos dėl paramos teikėjų finansavimo ir kitų finansavimo šaltinių

Sektorių finansavimo šaltinių integravimas į nuoseklų regioninės plėtros metodą

Lietuva turėtų parengti vietos regioninės plėtros strategiją, pritaikytą skirtingoms vietovėms. Ji galėtų pasinaudoti naujai sukurtais Regioninės plėtros tarybomis, siekdama papildyti sektorių strategijas. Sektorių politika taip pat turėtų būti peržiūrima ankstyvajame etape, siekiant užtikrinti, kad būtų tinkamai atsižvelgta į poveikį skirtingiems regionų tipams ir VVI.

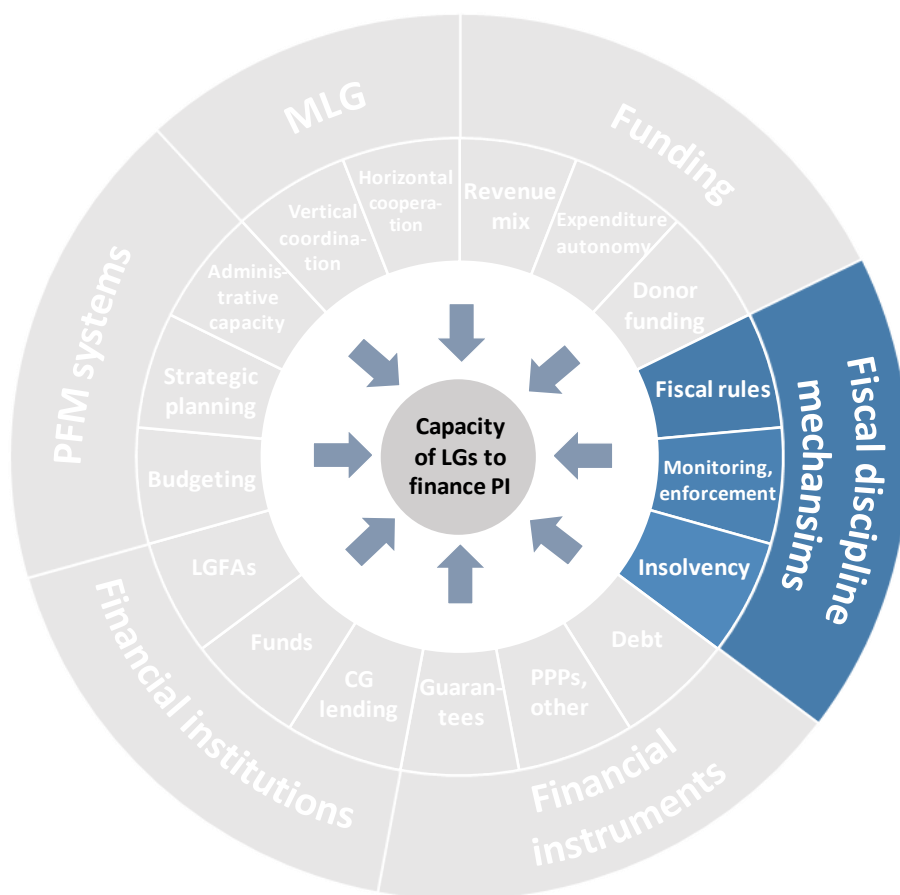
Lietuva turėtų ieškoti alternatyvių šaltinių ES struktūriniams fondams finansuoti

Pavyzdžiui, ji galėtų sekti Airijos pavyzdžiu, užtikrindama, kad CV lėšos būtų skirtos regioninei plėtrai finansuoti per VV viešąsias investicijas. Ši galimybė bus išnagrinėta detaliau skyriuje 6.2.

4 Fiskalinės drausmės priemonės

Vadovaujantis 2 skyriuje pateiktu požiūriu, šiame skyriuje aprašoma Lietuvos vietos valdžios (Diagrama 4.1) viešųjų investicijų finansavimo praktika, kiekvienas elementas lyginamas su lyginamų šalių praktika ir pateikiamos preliminaros rekomendacijos (kurios bus toliau tobulinamos rekomendacijų ataskaitoje).

Diagrama 4.1. Analitinė sistema: fiskalinės drausmės mechanizmai



Pastaba: CV - centrinė valdžia, VVFA - vietos valdžios finansavimo agentūra, DV - daugiapakopis valdymas, VFV – viešasis finansų valdymas, VPSP – viešojo ir privačiojo sektorių partnerystė.

4.1. Fiskalinės taisyklės ir taisyklės dėl VV galimybės gauti skolų finansavimą

4.1.1. Fiskalinės taisyklės ir taisyklės dėl galimybės gauti skolų finansavimą Lietuvoje

Lietuvoje VVI taikomos įvairios fiskalinės taisyklės

Iš fiskalinių taisyklių savivaldybėms taikomos:

- **Subalansuota biudžeto taisyklė (nulinis deficitas):**
 - Didelės savivaldybės, kurių išlaidos viršija 0,3% BVP (t. y. tik keturios: Vilniaus, Kauno, Klaipėdos ir Šiaulių miesto), laikosi metinės struktūrinio subalansuoto biudžeto taisyklės, apskaičiuojamos kaupimo principu;
 - Visoms kitoms savivaldybėms taikoma metinė nominalioji subalansuoto biudžeto taisyklė apskaičiuojama grynųjų pinigų principu.
- **Subalansuotos biudžeto taisyklės išimtys (nulinis deficitas):**
 - Kai produkcijos atotrūkis nuo potencialo rodiklio yra neigiamas, leidžiamas biudžeto deficitas yra iki 1,5% prognozuojamų pajamų. Tai taikytina visoms savivaldybėms, išskyrus dideles.
 - Biudžeto balanso taisyklė gali būti taikoma ketverių metų laikotarpiu (vietoj vienerių metų) savivaldybėms, kurios dalyvauja 2019 m. sukurtoje CV skolinimo priemonėje (4.1).

Vertinant savivaldybės biudžeto atitikimą subalansuoto biudžeto taisyklei, ankstesnių metų nepanaudotos lėšos gali būti laikomos pajamomis, išskyrus skolintas lėšas, taip pat ir tikslinių dotacijų likučius, kurie metų pabaigoje turi būti grąžinti į savivaldybės biudžetą.

4.1. Ypatinga paskata skatinti kokybiškas savivaldybių investicijas Lietuvoje

2019 m. Finansų ministerija sukūrė priemonę, skatinančią savivaldybes įgyvendinti aukštos kokybės investicijas, t.y. investicinius projektus, kurie padėtų siekti regionų ir socialinės bei ekonominės plėtros tikslų arba sumažintų biudžeto išlaidas ir (arba) padidintų biudžeto pajamas. Ji skyrė lėšų (17 mln. EUR 2019 m., 9 mln. EUR 2020 m.) skolinti savivaldybėms, pateikusioms aukštos kokybės investicinius projektus, kuriuos turi įvertinti ir patvirtinti CPVA. 2019 m. buvo finansuojami 26 projektai, kurių bendra suma - 13,6 mln. EUR.

Pagal šią priemonę biudžeto balanso taisyklė yra pratęsta iki ketverių metų (vietoj vieno) savivaldybėms, dalyvaujančioms šioje skolinimosi priemonėje. Tačiau metinis grynasis skolinimasis šioms projektams negali viršyti 10% (5% - 2019 m.) numatomų savivaldybės pajamų atskirai savivaldybei.

Be biudžeto taisyklių, Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme numatomi papildomi savivaldybių skolinimosi apribojimai. Šie apribojimai peržiūrimi kasmet.

- **Skolos viršutinė riba.** Metinio biudžeto įstatyme nustatyta riba visai savivaldybės skolai.¹⁸ Ši riba gali keistis kiekvienais metais. Ji sumažėjo nuo 70% iki 60% prognozuojamų pajamų 2018 m., išskyrus Vilniaus miestui, kurio viršutinė riba yra didesnė, ir sumažėjo nuo 135% 2016 m. iki 75% 2020 m. (Lentelė 4.1).
- **Grynoji skolinimosi riba (skolos ir pajamų santykio riba):** Metinio biudžeto įstatyme taip pat nustatyta riba bendram metiniam grynam savivaldybės skolinimuisi nuo visos savivaldybės pajamų dalies. Šios ribos kiekvienais metais keičiasi ir todėl yra sunkiai prognozuojamos (Lentelė 4.1).
- **Garantijų riba:** savivaldybių garantijos savivaldybėms priklausančioms įmonėms negali viršyti 10% numatomų savivaldybių pajamų.

Lentelė 4.1. Naujausi grynojo skolinimosi ribos pakeitimai

Metai	Skolos viršutinė riba, % nuo prognozuojamų pajamų	Vilniaus miesto savivaldybės skolos riba	Grynojo skolinimosi riba
2016	70%	135%	• Didelės savivaldybės: 15% numatomų pajamų (išskyrus tikslines dotacijas); • Mažosioms savivaldybėms -1,5 proc. biudžeto pajamų; • Papildomi skolinimosi apribojimai savivaldybėms, kurių skolos viršija 40% numatomų pajamų (išskyrus tikslines dotacijas).
2017	70%	130%	• Didelės savivaldybės: 15% numatomų pajamų (išskyrus tikslines dotacijas); • Mažos savivaldybės: metinis grynasis skolinimasis negali būti teigiamas rodiklis.
2018	60%	85%	Metinis grynasis skolinimasis negali būti teigiamas rodiklis.
2019	60%	85%	• Metinis grynasis skolinimasis Finansų ministerijos atrinktiems projektams negali viršyti 5 proc. numatomų savivaldybės pajamų konkrečioje savivaldybėje. • Bendras grynasis skolinimasis visoms šioje priemonėje dalyvaujančioms savivaldybėms negali viršyti 1% visų pajamų.
2020	60%	75%	• Metinis grynasis skolinimasis Finansų ministerijos atrinktiems projektams negali viršyti 10 proc. numatomų savivaldybės pajamų konkrečioje savivaldybėje. • Bendras grynasis skolinimasis visoms šioje priemonėje dalyvaujančioms savivaldybėms negali viršyti 0,5% visų pajamų.

Šaltinis: Lietuvos Respublikos Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas (2016, 2017, 2018, 2019, 2020).

- **Nukrypti leidžianti nuostata:** esant išskirtinėms aplinkybėms, CV gali taikyti bendrą nukrypti leidžiančią nuostatą ir laikinai sustabdyti fiskalinių taisyklių taikymą. Nors daugelis EBPO šalių po COVID-19 pandemijos taikė bendrą nukrypti leidžiančią nuostatą ir leido padidinti VVI deficitą bei skolas, Lietuvoje taip nebuvo. Vietoj to, siekdama paremti VVI, nepažeisdama fiskalinių taisyklių, CV suteikė VVI trumpalaikes paskolas, kurios bus laikomos pajamomis vykdant kontrolę pagal subalansuotą biudžeto taisyklę.

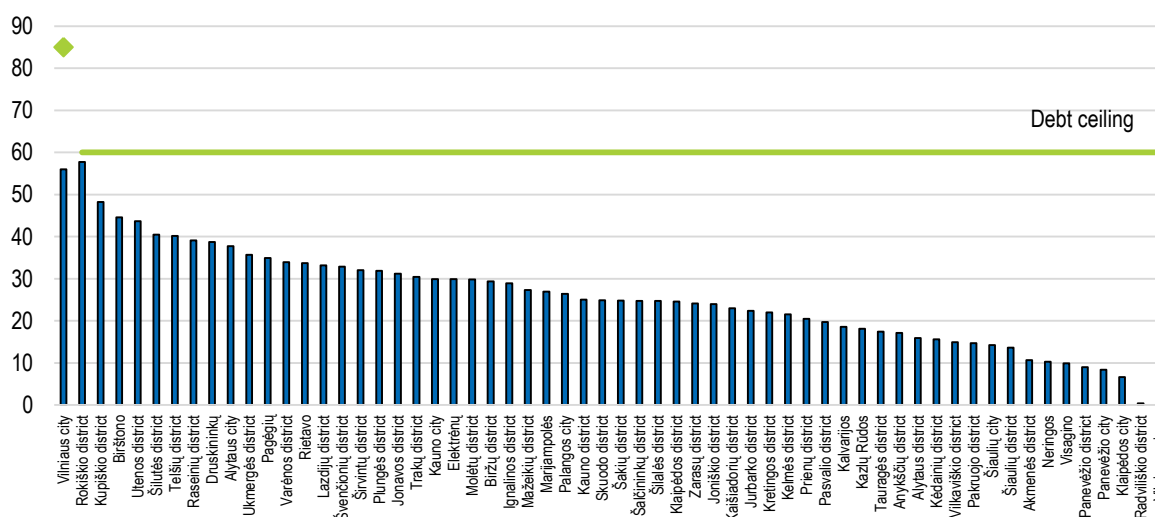
¹⁸ Trumpalaikė skola nėra įtraukiama į šiuos skaičiavimus, tačiau yra įtraukiama savivaldybių valdomų įmonių skola.

Lietuvos savivaldybėms nėra taikoma išlaidų taisyklė ir joms nereikia prašyti CV leidimo skolintis, jei jos laikosi pirmiau minėtų ribų.

Subalansuota biudžeto taisyklė (nulinis deficitas) yra labiausiai saistanti taisyklė

Vidutinis skolos ir pajamų santykis Lietuvos savivaldybėms yra 26 proc., o visos savivaldybės toli gražu nesiekia 60 proc. (Vilniaus miesto atveju-75 proc.) skolos viršutinės ribos, išskyrus dvi (Vilniaus miesto ir Rokiškio rajono) (Diagrama 4.2). Atsižvelgiant į griežtą subalansuotą biudžeto taisyklę (nulinį deficitą) taikomą grynųjų pinigų principu ir apskaičiuojamą kasmet, neįmanoma, kad savivaldybių skolų lygis didėtų. Todėl skolos viršutinė riba atrodo nereikšminga.

Diagrama 4.2. Skola, kaip prognozuojamų Lietuvos savivaldybių pajamų dalis, 2018 m.



Šaltinis: Lietuvos Respublikos finansų ministerija (Savivaldybių skolinimosi limitai, 2018), Savivaldybių skolinimosi limitai, <https://finmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/biudzetas/biudzeto-vykdydas/savivaldybiu-biudzetai/savivaldybiu-skolinimosi-limitai>.

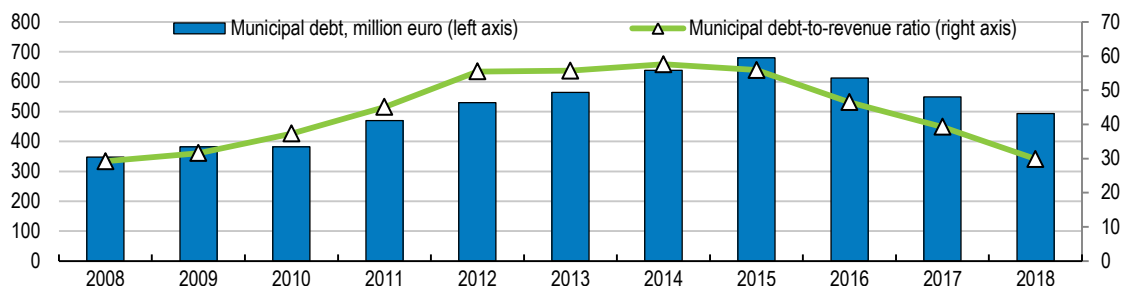
Dabartinė sistema lėmė VV skolos lygio sumažėjimą, taip pat jų investicijų lygį

Finansiniu požiūriu dabartinė viešųjų investicijų finansavimo sistema gali būti laikoma sėkminga, nes per pastaruosius penkerius metus buvo stebimas bendras perviršis VV finansų srityje, o VV skolos lygis nuolat mažėjo (Lentelė 4.2, A grupė). Tačiau ekonominiu požiūriu tokia griežta sistema gali neleisti įgyvendinti potencialiai pageidaujamų viešųjų investicijų, o VV viešosios investicijos nuo 2010 m. smarkiai sumažėjo (Lentelė 4.2, B grupė). Atsižvelgiant į dabartinės istoriškai žemas palūkanų normas, tai reiškia neišnaudotas galimybes finansuoti socialiai ir ekonomiškai pageidautinas investicijas.¹⁹

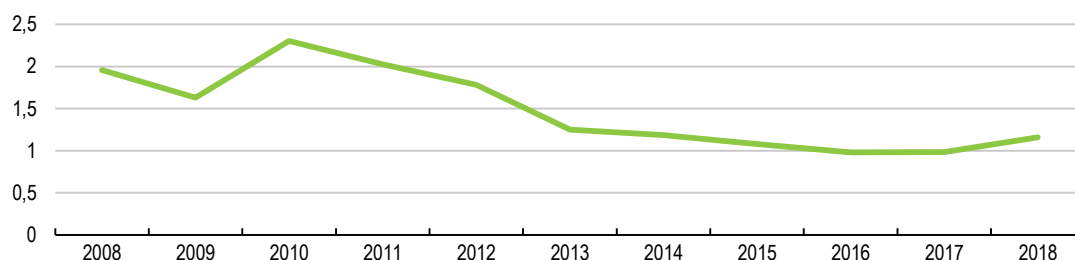
¹⁹ Beje, mes turime omenyje, kad investicijos socialinė ir ekonominė nauda nusveria išlaidas.

Diagrama 4.3. Skolos lygis nuo pat CLIFT įdiegimo mažėjo

Grupės A. VV skolos lygio raida nuo 2008 m.



Grupės B. VV kapitalo investicijų, kaip BVP dalies, raida nuo 2008 m.



Šaltinis: A: Nacionalinė audito institucija (Presentation on Municipal Debt in Lithuania, 2020) Savivaldybių skolos pristatymas Lietuvoje, B: Eurostatas (The Government Finance Statistics (GFS): Annual Summary Government Finance Statistics, 2020) Vyriausybės finansų statistika (GFS), <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data>.

4.1.2. Fiskalinių taisyklių ir tiesioginės kontrolės lyginamoji analizė

Lentelė 4.2 pristatoma lyginamoji fiskalinių taisyklių ir tiesioginės kontrolės Lietuvoje ir lyginamosiose šalyse santrauka.

Lentelė 4.2. Fiskalinių taisyklių ir tiesioginės kontrolės lyginamoji santrauka Lietuvoje ir lyginamosiose šalyse

Fiskalinės taisyklės ir tiesioginė kontrolė						
	Lietuva	Danija	Suomija	Airija	Nyderlandai	Naujoji Zelandija
Fiskalinės taisyklės	Fiskalinės taisyklės	Fiskalinės taisyklės	Fiskalinės taisyklės	Fiskalinės taisyklės	Fiskalinės taisyklės	Fiskalinės taisyklės
	Griežtos	Griežtos	Griežtos	Negriežtos	Griežtos	Negriežtos
	VVI yra taikomos metinės subalansuoto biudžeto taisyklės grynųjų pinigų principu (išskyrus keturias didžiausias savivaldybes, kurios skaičiuoja taisyklę kaupimo principu). Kai produkcijos atotrūkis nuo	VVI taikoma struktūrinio subalansuoto biudžeto taisyklė (dėl veiklos ir kapitalo biudžetų bendrai). Išlaidų viršutinė riba (atskira paslaugoms ir kapitalo išlaidoms) – VV bendrųjų išlaidų viršutinė riba, o ne	Griežta ir griežtai taikoma subalansuoto biudžeto taisyklė. VVI turi pateikti finansinius planus balanse arba perviršyje (apskaičiuotose kaupimo principu, įskaitant ir kapitalo, ir veiklos biudžetus), o jei atsiranda deficitas,	VVI taikoma subalansuoto biudžeto taisyklė dėl veiklos biudžeto (auksinė taisyklė), apskaičiuota kaupimo principu. Deficito taisyklė taikoma visam VV sektoriui, o ne atskiroms	Struktūrinė subalansuoto biudžeto taisyklė (ties veiklos, tiek kapitalo biudžetuose, tiek nebiudžetiniuose fonduose), apskaičiuota kaupimo principu. Provincijos gali sau leisti deficitą, bet turi jį išlyginti per 3 metus.	Tik subalansuoto biudžeto taisyklė dėl veiklos išlaidų (auksinė taisyklė), apskaičiuojama kaupimo principu. Jokių kapitalo išlaidų apribojimų.

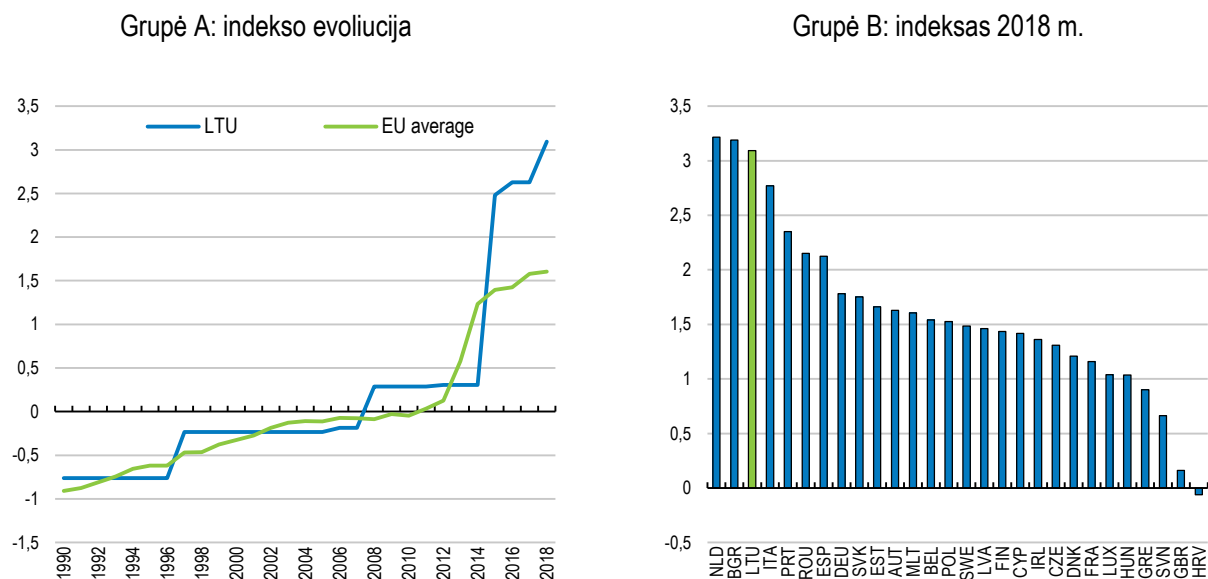
	potencialo rodiklio yra neigiamas, mažoms savivaldybėms leidžiamas biudžeto deficitas iki 1,5% numatomų pajamų. Šiuo atveju didelių savivaldybių deficitas negali viršyti ciklinio biudžeto komponento. SBT taikoma tiek einamajam, tiek kapitalo biudžetams kartu. VVI taip pat taikoma grynosios skolos ir pajamų santykio riba ir skolos viršutinės ribos, kurios nustatomos kasmet ir dažnai keičiamos.	atskirų savivaldybių.	jis turi būti padengtas per ketverius metus.	savivaldybėms.	Daugiametis biudžeto balanso reikalavimas – panašus į CV reikalavimą. Skolinimosi ribos trumpalaikiam ir ilgalaikiam skolinimuisi, siekiant apriboti palūkanų normos pokyčio riziką.	
Tiesioginė kontrolė	Maža VVI nereikia prašyti CV leidimo skolintis.	Labai didelė Paprastai skolintis neleidžiama. Yra keletas išimčių: leidžiama skolintis už komunalines paslaugas ir skolintis iš anksto susitarus dėl kitų rūšių investicijų.	Maža Savivaldybėms leidžiama veikti savo nuožiūra tol, kol jos laikosi nustatytų taisyklių.	Labai didelė VVI gali skolintis tik iš CV ir joms taikoma metinė skolos riba naujam skolinimuisi.	Maža Nėra CV tiesioginės kontrolės, susijusios su skolinimusi.	Maža Atskaitomybės priemonės yra labai išvystytos, tačiau nėra tiesioginės kontrolės.

Šaltinis: autorių analizė

Lietuvos fiskalinės taisyklės taikomos viešajam sektoriui yra vienos griežčiausių Euro zonoje

Lietuvoje griežtos biudžeto taisyklės yra taikomos jau seniai. 1992 m. Aplinkos apsaugos įstatyme buvo nustatytas subalansuotas viešojo sektoriaus biudžeto principas ir palaipsniui sugriežtintos fiskalinės taisyklės, nes (Diagrama 4.4, A Grupė) tapo viena griežčiausių ES (Diagrama 4.4, B grupė). 2015 m., perkeltant ES teisės aktus (4.2), struktūrinis subalansuoto biudžeto principas buvo įtvirtintas Konstituciniame Fiskalinės sutarties įgyvendinimo įstatyme (CLIFT), kuriame taip pat numatomos taisyklės VVI (4.2).

Diagrama 4.4. EK skaitinė fiskalinių taisyklių rodyklė viešajam sektoriui



Pastaba: A grupė: ES vidurkis reiškia nesvertinius vidurkius. Sudėtinis indeksas fiksuoja fiskalinių taisyklių griežtumą, naudodamasis informacija apie i) teisinį reguliavimą, ii) privalomą pobūdį, iii) stebėsenos įstaigas, iv) koregavimo mechanizmus ir v) atsparumą sukrėtimams. Fiskalinės taisyklės indeksas pakoreguotas atsižvelgiant į sektoriaus aprėptį.

Šaltinis: Europos Komisija (Numeric fiscal rules database, 2020), *Skaitinė fiskalinių taisyklių duomenų bazė*, https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-rules-database_en.

4.2. Konstitucinis Fiskalinės sutarties įgyvendinimo įstatymas

Lietuva buvo viena iš 25 Europos Sąjungos valstybių narių, 2012 m. kovo 2 d. pasirašiusių Ekonominės ir pinigų sąjungos stabilumo, koordinavimo ir valdymo sutartį ir įsipareigojusi perkelti jos nuostatas į nacionalinę teisę. 2012 m. birželio 28 d. Seimas ratifikavo sutartį ir 2014 m. lapkričio 6 d. priėmė Lietuvos Respublikos Konstitucinį įstatymą dėl fiskalinės sutarties (CLIFT) įgyvendinimo.

Pagrindinis CLIFT tikslas - užtikrinti viešojo sektoriaus finansų tvarumą ir stabilų ekonomikos vystymąsi valdant struktūrinį viešojo sektoriaus balansą. ES dviejų paketų nuostatomis, įsigaliojusiomis po euro įvedimo 2015 m., taip pat siekiama didinti fiskalinę drausmę Lietuvoje, nes ES Komisija taiko griežtesnę kontrolę. Šios nuostatos padeda kuo anksčiau nustatyti atsirandantį makroekonominį disbalansą ir imtis priemonių jam sumažinti.

CLIFT nustato keletą taisyklių, kurios riboja nacionalinį biudžetą. Kiekvienais metais, išskyrus metus, kuriais susidaro išskirtinės aplinkybės, turi būti tenkinama bent viena iš keturių sąlygų:

1. Valdžios sektorius yra faktiškai perviršinis vertinant pagal struktūrinį valdžios sektoriaus balanso rodiklį;
2. Kai produkcijos atotrūkis nuo potencialo rodiklio yra teigiamas:
 - a. faktinio struktūrinio valdžios sektoriaus balanso rodiklio absoliučioji vertė yra mažesnė negu vidutinio laikotarpio tikslo absoliučioji vertė ir kiekvienais metais mažėja

- b. ir kiekvienais metais mažėja ,
3. Kai produkcijos atotrūkis nuo potencialo rodiklio yra neigiamas:
- a. Faktinio struktūrinio valdžios sektoriaus balanso rodiklio absoliučioji vertė yra mažesnė negu vidutinio laikotarpio tikslo absoliučioji vertė.
4. Faktinio struktūrinio valdžios sektoriaus balanso rodiklio postūmio vidutinio laikotarpio tikslo link absoliučioji vertė yra ne mažesnė negu struktūrinio postūmio užduoties absoliučioji vertė.

CLIFT taip pat nustato taisykles, susijusias su vidutinės trukmės biudžeto tikslu (VBT). Fiskalinės taisyklės, susijusios su savivaldybėmis, taip pat nurodytos CLIFT: mažų savivaldybių biudžetas turi būti minimaliai subalansuotas kiekvienais metais, o didelėse savivaldybėse jis turi būti struktūriškai subalansuotas kiekvienais metais.

Kasmetinę SIT įgyvendinimo ir taisyklių laikymosi stebėseną, numatytą CLIFT, atlieka Aukščiausioji audito institucija - Biudžeto politikos stebėsenos skyrius - Lietuvos nepriklausoma fiskalinė institucija.

*Subalansuoto biudžeto taisyklė VVI (išskyrus keturias didžiausias savivaldybes)
Lietuvoje yra viena griežčiausių EBPO*

Nors visos lyginamosios šalys taiko subalansuoto VVI biudžeto taisyklę (SBT) (t.y. biudžeto balansas turi būti lygus nuliui arba teigiamas), praktiškai pasitaiko nemažų skirtumų dėl šių taisyklių griežtumo ir jų poveikio VVI gebėjimui finansuoti viešąsias investicijas skolinantis. Iš tiesų, yra įvairių rūšių SBT, priklausomai nuo naudojamų apskaitos standartų (grynųjų pinigų ar kaupimo), SBT aprėpties (einamųjų, kapitalo ar bendrų išlaidų, įtraukiant nebiudžetinius fondus ar ne), taisyklės tikslo (pateiktų biudžetų, patvirtintų biudžetų, įgyvendintų biudžetų) ir galiausiai cikliško (metinis, daugiametis ar struktūrinis).

SBT visoms, išskyrus keturias didžiausias Lietuvos savivaldybes, apskaičiuojamas grynųjų pinigų principu, o tai reiškia, kad visi investicijų kaštai yra priskiriami metams, kai ji yra finansuojama. Ji yra metinė, todėl investicijų kaštai negali būti paskirstyti per kelerius metus, ir tai taikoma tiek kapitalo, tiek einamosioms (veiklos) išlaidoms (Lentelė 4.3 ir 4.3). Tik Liuksemburgas ir Lenkija taiko VVI tokias griežtas SBT nuostatas (žr. Lentelė 4.3 ir A Lentelė 0.1 B priedą). SBT Lietuvoje apima ir einamąsias, ir kapitalo sąskaitas bendrai, ir taikoma įvykdytiems biudžetams, tačiau neprivalo kompensuoti įvykdyto deficito vėlesniais metais (Diagrama 4.5). Galiausiai, įstatyminis VVI fiskalinių taisyklių pagrindas Lietuvoje yra Konstitucinis įstatymas, o daugumoje EBPO šalių jos yra numatytos įprastuose įstatymuose arba politiniuose įsipareigojimuose (Lentelė 4.4).

Lentelė 4.3. SBT naudojami cikliško standartai

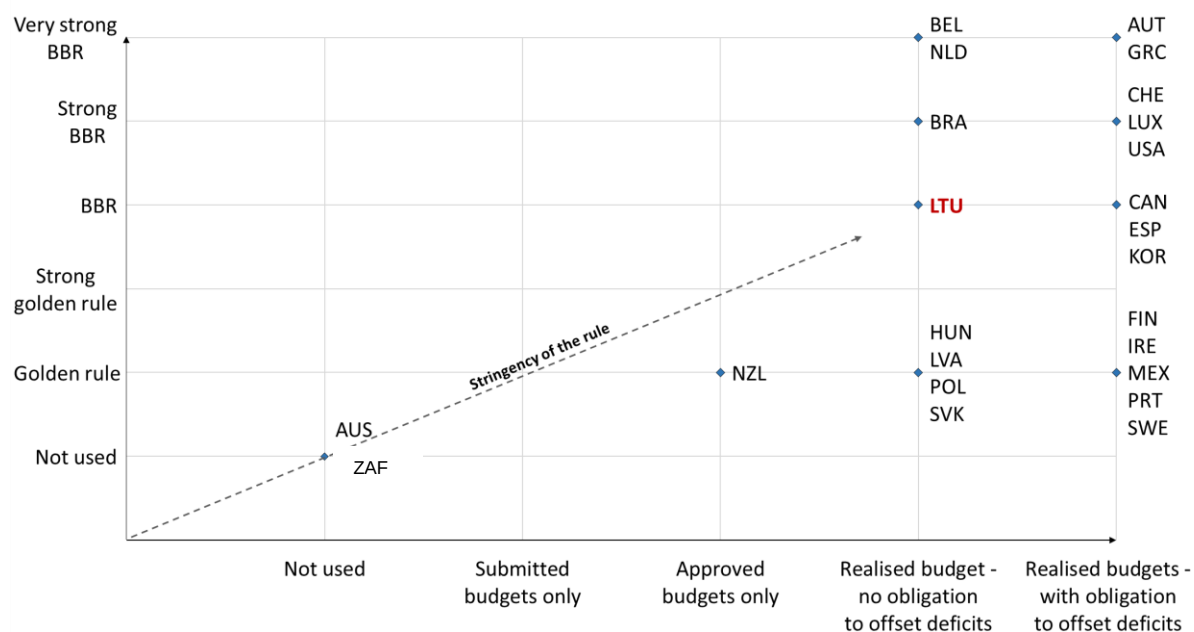
Nenaudojami	Kinta priklausomai nuo ekonominio ciklo trukmės	Iš anksto nustatytas daugiametis laikotarpis (metai)	Metinis	Kitas
JAV***		CAN*	BEL	AUT
TUR		GRC (4)**	BRA	
		JAV (2)***	CAN*	
		ESP (3)	GRC**	
		FIN (4)	HUN	
		SVN (3)	IRE	
			KOR	
			LTU	
			LUX	
			LVA	

				MEX
				NLD
				NZL
				POL
				PRT
				SVK
				SWE
				JAV***
3	0	6	10	1

Pastabos: * Priklauso nuo provincijos, kai kurioms SBT taikoma kasmet, kitoms ji gali svyruoti nuo 3 iki 5 metų; ** Vidutinės trukmės laikotarpio tikslas yra bendras vietos valdžios sektorius ir nurodymai, kaip parengti vietos valdžios institucijų metinius biudžetus atsižvelgiant į vidutinės trukmės laikotarpio fiskalinės strategijos tikslus; *** Federalinės valdžios kompensacija ir pagalba taikoma konkrečiais tikslais, mokesčių rinkimas ne visada vykdomas pagal asignavimo principus ir kai kuriose valstijose nereikalaujama, kad universitetai rinktų pinigus kasmet ar kas dvejus metus.

Šaltinis: Vammalle ir Bambalaite (Fiscal rules for Sub-national governments. The Devil in the Details (forthcoming), 2021), Fiskalinės taisyklės regioninei valdžiai. Viskas slypi detalėse (būsimas) remiantis EBPO (Survey on Fiscal Rules for Sub-National Governments, 2019 update, 2020), Fiskalinių taisyklių regioninei valdžiai apžvalga, 2019 m. versija, klausimas 2.3.

Diagrama 4.5. SBT griežtumas pagal taisyklės aprėptį ir tikslą



Pastaba: vertės gali keistis po atitinkamų šalių patikrinimo.

Šaltinis: Vammalle ir Bambalaite (Fiscal rules for Sub-national governments. The Devil in the Details (forthcoming), 2021), Fiskalinės taisyklės regioninei valdžiai. Viskas slypi detalėse (būsimas) remiantis EBPO (Survey on Fiscal Rules for Sub-National Governments, 2019 update, 2020), Fiskalinių taisyklių regioninei valdžiai apžvalga, 2019 m. versija, klausimas 2.1, 2.4 ir 2.5.

Lentelė 4.4. Įstatyminė SBT bazė vietos valdžios institucijoms

Konstitucinė ar aukštesnė už bendrąją teisę	Bendroji teisė	Politinis įsipareigojimas
Bulgarija	Belgija	Airija
Kipras	Suomija	
Prancūzija	Vokietija	

Italija	Liuksemburgas	
Lietuva	Lenkija	
Slovakija	Rumunija	
	Švedija	
6	7	1

Šaltinis: Europos Komisija (Numeric fiscal rules database, 2020), *Skaitinė fiskalinių taisyklių duomenų bazė*, https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-rules-database_en.

4.3. Standard & Poor 's pirminio biudžeto vykdymo vertinimo metodologija

Siekiant užtikrinti palyginamumą, nepaisant to, kad VVI taiko skirtingus apskaitos standartus, S&P atlieka korekcijas, kad suformuotų pakeistą grynųjų pinigų bazę. Norėdami tai padaryti, jie neįtraukia ne grynųjų pinigų straipsnių, pvz., nusidėvėjimo ir atidėjinių.

S & P pirminis VVI biudžeto rezultatų vertinimas remiasi dviem pagrindiniais santykiais:

- **Veiklos balansas kaip koreguotų veiklos pajamų procentas.** S&P mano, kad veiklos balansas, apskaičiuotas grynųjų pinigų principu arba modifikuotu grynųjų pinigų principu kaip koreguotų einamųjų pajamų procentas, suteikia gerą garantą VVI pinigų srautams iš operacijų. Šis santykis atspindi, koku mastu VV gali finansuoti savo veiklos išlaidas ir viešąsias paslaugas iš reguliarių pajamų (daugiausia mokesčių ir veiklos subsidijų).
- **Balansas įtraukiant kapitalo sąskaitas kaip visų koreguotų pajamų procentinė dalis.** S&P mano, kad balansas įtraukiant kapitalo sąskaitas yra bendro finansavimo poreikio arba perviršio, kurį VV gauna iš savo veiklos ir kapitalo veiklos, garantas ir paprastai atitinka grynaus pinigais pagrįstos apskaitos sistemos grynosios skolos (skolos be grynųjų pinigų ir likvidaus turto) pokyčius. VV gali finansuoti balansą arba pasinaudodama savo grynųjų pinigų atsargomis, arba skolindamasi.

Atkreipkite dėmesį, kad Standard & Poor' s naudoja modifikuotą pinigų bazę, tačiau nereikalauja, kad šie balansai būtų nuliniai arba teigiami. Deficito dydis vertinamas pagal kitus rodiklius, pvz., VVI tikėtinų pinigų srautų (veiklos ir kapitalo) lygį ir kintamumą, biudžeto lankstumą ir kitas nepakankamo lėšų panaudojimo formas (pvz., pensiją, nebiudžetinį finansavimą ir mokėtinas sąskaitas).

Žodynėlis:

- **Veiklos (einaimosios) pajamos:** reguliarios VVI gaunamos pajamos. Veiklos pajamos apima mokesčius ir neapmokestinamąsias pajamas, pvz., dotacijas, veiklos subsidijas, baudas, mokesčius, tarifus, nuomos mokesčius ir kitus šaltinius, iš kurių VVI gauna pajamas. Jos neapima kapitalo pajamų, pvz., kapitalo subsidijų ir pajamų iš turto pardavimo, ir bet kokių pajamų iš skolintų lėšų.
- **Veiklos išlaidos:** atitinka VVI veiklos išlaidas, sumokėtą darbo užmokestį, administravimą ir paslaugų teikimą gyventojams, tiesiogiai ar per kitas viešąsias įstaigas, taip pat palūkanų išlaidas.
- **Pakoreguotas veiklos balansas** lygus pakoreguotoms veiklos pajamoms, atėmus pakoreguotas veiklos išlaidas.
- **Pakoreguotos veiklos pajamos:** veiklos pajamos, pakoreguotos pagal materialinius negrynųjų pinigų ir perleidimo straipsnius, kai manoma, kad tai yra aktualu.
- **Pakoreguotos veiklos išlaidos:** veiklos išlaidos, pakoreguotos pagal materialinius negrynųjų

pinigų (atidėjinius, nusidėvėjimą) arba perleidimo straipsnius.

- **Balansas įtraukiant kapitalo sąskaitas** = veiklos balansas + kapitalo pajamos-kapitalo išlaidos.

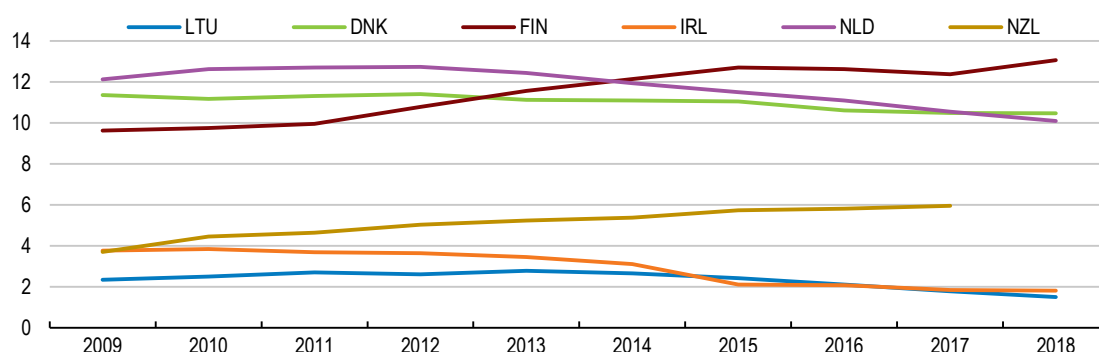
Šaltinis: S&P Global Ratings (Methodology for Rating Local and Regional Governments outside of the U.S, 2019), Vietos ir regionų valdžios reitingavimo metodologija už JAV ribų.

VV skolos BVP dalis Lietuvoje yra mažiausia tarp EBPO šalių ir tarp lyginamųjų šalių ir nuo 2013 m. mažėja

VV skolos dalis pagal BVP Lietuvoje dabar yra mažesnė nei 2% BVP (Diagrama 4.6). Airijos VVI skola yra panaši į Lietuvos. Naujojoje Zelandijoje šis santykis nuo 2009 m. iki 2017 m. padidėjo nuo 5% iki 6%. Danijoje ir Nyderlanduose šis santykis yra šiek tiek didesnis nei 10% (palyginti su maždaug 12% 2009-2012 m.). Didžiausias santykis yra Suomijoje, kur VV skolos ir BVP santykis padidėjo nuo 10% 2009 m. iki 13% 2018 m.

Matoma aiški sąsaja tarp VVI viešųjų investicijų ir skolos lygio kaip BVP dalies (Diagrama 4.7). Kadangi fiskalinės taisyklės Lietuvoje labai riboja VVI gebėjimą skolintis, ypač grynojo skolinimosi taisyklė, nenuostabu, kad VVI viešosios investicijos taip pat sudaro mažesnę BVP dalį nei lyginamosiose šalyse (išskyrus Airiją, kur VVI vaidmuo viešųjų investicijų srityje yra dar mažesnis nei Lietuvoje). Tai reiškia, kad jei Lietuva nori, kad VVI padidintų savo viešųjų investicijų dalį (kad būtų skatinamas augimas arba šiuo metu kovojama su ekonomikos nuosmikiu, kurį sukelia COVID-19 krizė), ji turi toleruoti šiek tiek didesnį VV skolos lygį. Kaip rodo lyginamųjų šalių pavyzdžiai, fiskalinės ir valdymo sistemos leidžia tai padaryti nekeldamos grėsmės VVI ar šalies fiskaliniam tvarumui. Be to, šiandien VV skola sudaro mažiau nei 2% BVP, o tai vargu ar turi įtakos CV galimybei skolintis pagal ES fiskalines ribas (60% BVP bendrai valstybės skolai).

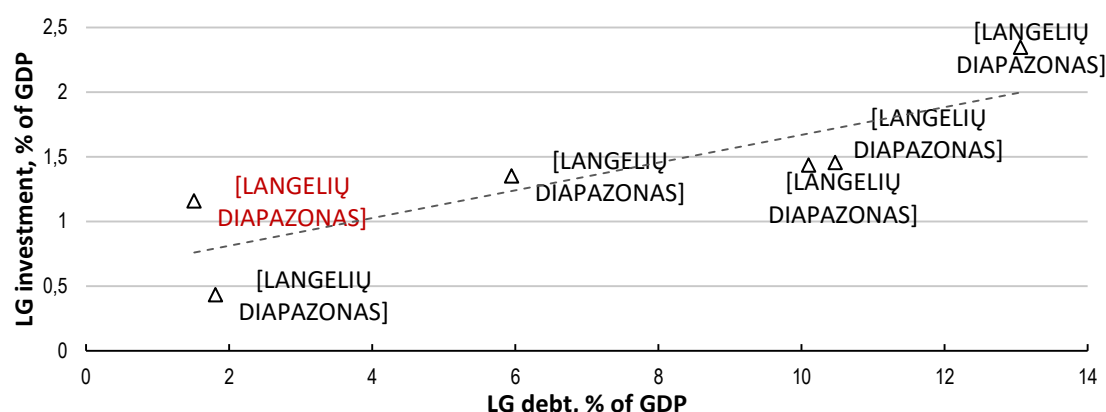
Diagrama 4.6. VV skola kaip BVP dalis, 2018 m.



Pastaba: 2018 m. duomenų apie Naująją Zelandiją nėra.

Šaltinis: EBPO (Government at a Glance: Public Finance and Economics, 2019), Valdžia iš arti: Viešieji finansai ir ekonomika, <https://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-2019-database.htm>.

Diagrama 4.7. VV skolos ir investicijų santykis kaip BVP dalis, 2018 m.



Pastaba: duomenys apie Naująją Zelandiją 2017 m.

Šaltinis: Skaičiavimai, pagrįsti EBPO (Government at a Glance: Public Finance and Economics, 2019), Valdžia iš arti: Viešieji finansai ir ekonomika, <https://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-2019-database.htm>; EBPO (National Accounts: Gross Domestic Product (GDP), 2019), Nacionalinės sąskaitos: Bendrasis vidaus produktas (BVP), <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=60702#>.

SBT Lietuvoje yra griežčiau taikoma mažesnėms savivaldybėms nei didesnėms. Nors daugelis šalių taiko skirtingas taisykles valstijoms/provincijoms nei VVI, nė viena iš lyginamųjų šalių netaiko skirtingų taisyklių skirtingiems VVI tipams

SBT Lietuvoje yra daug griežčiau taikoma mažesnėms savivaldybėms (kurių pajamos sudaro mažiau nei 0,3% BVP) nei keturioms didžiausiomis. Mažesnėms savivaldybėms taikomas metinis SBT apskaičiuotas grynujų pinigų principu, o didesnėms - struktūrinis SBT, apskaičiuotas kaupimo principu. Todėl mažesnės VVI yra daug labiau suvaržytos dėl skolinimosi pajėgumų finansuojant viešąsias investicijas nei didesnės.

SBT mažesnėms savivaldybėms apskaičiuojamas kasmet, išskyrus atvejus, kai produkcijos atotrūkis nuo potencialo rodiklio yra neigiamas, kai yra leidžiamas 1,5% prognozuojamų pajamų deficitas. Tai galėtų būti apibūdinta kaip asimetriška struktūrinė taisyklė, kai deficitas gali būti sukauptas per kelerius metus, kai produkcijos atotrūkis nuo potencialo rodiklio yra neigiamas, tačiau jis neturi būti kompensuojamas tais metais, kai produkcijos atotrūkis nuo potencialo rodiklio yra teigiamas.

Lietuva yra vienintelė lyginama šalis, kurioje VVI kasmet nustato skolos viršutinės ribas ir grynojo skolinimosi ribas

Be SBT, Lietuvos VVI taip pat taikomos skolos viršutinės ribos ir grynojo skolinimosi ribos (naujas skolinimasis atėmus grąžinimus kaip visa savivaldybės pajamų dalis). Šios viršutinės ribos nustatomos kasmet ir dažnai koreguojamos. Iš lyginamųjų šalių tik Airija nustato metines skolos viršutinės ribas. Nyderlandai turi iš anksto nustatytas viršutinės ribas, pagal kurias atskiriamos trumpalaikės ir ilgalaikės skolos.

Kaip ir daugelyje lyginamųjų šalių, Lietuvos VVI nėra taikomos viršutinės išlaidų ribos arba tiesioginė skolinimosi kontrolė

Lietuvos VVI nėra taikomos viršutinės išlaidų ribos. Vienintelė lyginamoji šalis, kuriai yra nustatytos viršutinės išlaidų ribos, yra Danija. Bet tai nėra taikoma atskiriems VVI, o bendroms visų VVI išlaidoms, leidžiančioms VVI paskirstyti išlaidas pačioms.

Galiausiai, Lietuvos VVI, skirtingai nuo Airijos, nėra tiesiogiai kontroliuojamos, kai VVI turi prašyti Finansų ministerijos pritarimo leisti išleisti skolos priemones. Danijoje vadovaujantis bendra taisykle VVI negali skolintis. Tačiau yra keletas išskirtinių atvejų, kai jie gali skolintis, tačiau jie pirmiausia turi kreiptis į „paskolų fondą“ ir gauti Vidaus reikalų ministerijos patvirtinimą.

4.1.3. Rekomendacijos dėl mokesčių taisyklių ir VVI galimybių gauti skolų finansavimą Lietuvoje

Supaprastinkite mokestinių taisyklių sistemą: suvienodinkite taisykles, taikydami metinę struktūriškai subalansuotą biudžeto taisyklę, pagrįstą kaupimo principu visoms savivaldybėms, atsisakykite gryniosios skolinimosi ribos ir rečiau keiskite skolos viršutinę ribą

Dabartinę sistemą sudaro persidengiančios fiskalinės taisyklės ir ji yra gana sudėtinga, nes nustatymas, kuri fiskalinė taisyklė yra privaloma, priklauso nuo kelių rodiklių (produkcijos atotrūkis nuo potencialo rodiklio, dalyvavimas 2019 m. CV skolinimo priemonėje ir kt.). Be to, dvi šios ribos yra nustatomos kasmet ir dažnai koreguojamos, todėl VVI sunku numatyti, kokie bus jų pajėgumai skolintis, taigi parengti ir įgyvendinti vidutinės trukmės ir ilgalaikį infrastruktūros planą.

Griežtesnių fiskalinių taisyklių taikymas mažesnėms VVI pagal BVP gali nenumatyti dar labiau padidinti atotrūkį tarp turtingiausių ir skurdžiausių VVI, užkertant kelią toms, kurios labiausiai pasinaudos augimo skatinimo investicijomis, kad galėtų jas įsisavinti.

Todėl visoms savivaldybėms turėtų būti taikoma ta pati metinė struktūriškai subalansuota biudžeto taisyklė, pagrįsta kaupimo principu. Mažesnėms savivaldybėms struktūriniam balansui apskaičiuoti galėtų būti naudojamas produkcijos atotrūkis nuo potencialo rodiklio. Kita vertus, ši taisyklė galėtų būti pakeista į daugiametę subalansuoto biudžeto taisyklę, apskaičiuotą kaupimo principu, o tai būtų lengviau apskaičiuoti.

Atskirkite veiklos ir kapitalo sąskaitas ir taikykite kaupimo principu pagrįstą metinę struktūrinio subalansuoto biudžeto taisyklę tik veiklos biudžetui (auksinė taisyklė)

Aptariant VV fiskalines taisykles, svarbu atskirti veiklos balansą ir kapitalo balansą (arba balansą įtraukiant kapitalo sąskaitas) (4.3).

VVI turėtų išlaikyti subalansuotus arba teigiamus veiklos biudžetus, o skolinimosi einamajam deficitui finansuoti reikėtų vengti, nes tai gali lemti nekontroliuojamą skolos padidėjimą (Kalcheva & Anderson, 2018). Iš tiesų veiklos balansas atspindi, koku mastu VV gali finansuoti savo veiklos sąnaudas ir viešąsias paslaugas iš nuolatinių pajamų (daugiausia mokesčių ir dotacijų). Esant įprastoms ekonominėms aplinkybėms, gera finansų valdymo praktika ir gerai parengta daugiapakopė fiskalinė sistema turėtų užtikrinti, kad VV kiekvienais metais galėtų užtikrinti teigiamą grynąjį veiklos balansą. Kai to nėra, svarbu įvertinti, ar asignuotųjų pajamų ir pajamų didinimo pajėgumai yra pakankami priskirtoms išlaidoms padengti ir ar VVI finansų valdymo pajėgumai yra pakankami.

Kalbant apie kapitalo sąskaitą, visuotinai sutariama, kad VVI turėtų turėti galimybę turėti biudžeto deficitą, kad galėtų finansuoti ekonomiškai patikimas ir socialiai pageidautinas viešąsias investicijas („auksinė taisyklė“). Žinoma, šios taisyklės taikymas reiškia, kad VVI finansų valdymo praktika atskiria kapitalo ir veiklos biudžetus ir sąskaitas. Turėtų būti leidžiama skolintis viešosioms investicijoms, griežtai kontroliuojant projektų kokybę (t.y. VVI turi įrodyti, kad projektai atneš ekonominę, socialinę ar aplinkosauginę naudą). Nors kokybė turėtų būti stebima, projekto sritis ir rūšis turėtų būti palikta VV vertinimui (prireikus teikiant techninę paramą iš CV pusės), kad būtų išvengta oportunistinio VVI

elgesio, kad būtų galima vystyti projektus pagal finansavimo galimybes, o ne pirmenybę teikti projektams pagal poreikius, o tada ieškoti finansavimo šaltinių.

Fiskaliniam tvarumui užtikrinti naudokite esamą skolos viršutinę ribą (apskaičiuotą kaip pajamų dalį, neskaičiuojant tikslinių dotacijų). Kaip minėta anksčiau, VVI taip pat turėtų turėti didesnius pajėgumus gauti pajamas, o tai leistų joms užsitikrinti didesnę skolinimosi lygį ir finansuoti daugiau investicinių projektų.

4.2. Stebėsenos ir vykdymo užtikrinimo priemonės

4.2.1. Stebėsenos ir vykdymo užtikrinimo mechanizmai Lietuvoje

Pagrindinė VV fiskalinių taisyklių nesilaikymo pasekmė - negauta CV bendro finansavimo dotacija iš ES fondų

Lietuvos stebėsenos ir vykdymo užtikrinimo mechanizmai yra gana aiškūs, ir labai mažai VVI pažeidė taisykles (pavyzdžiui, ²⁰ tik trys iš 60 nesilaikė reikalavimų 2019 m.). Skolos lygį kontroliuoja Finansų ministerija (įskaitant savivaldybių valdomų įmonių skolas, net jei pastarosios yra mažiau tikrinamos). Taisyklių nesilaikymo atveju pagrindinė sankcija yra ta, kad VV praranda galimybę gauti CV dotacijas („negražinamas subsidijas“) bendrai finansuojamiems projektams iš ES struktūrinių fondų.²¹

Kalbant apie skolinimąsi, Savivaldybių tarybos, kurios turi išimtinę teisę priimti sprendimus dėl paskolų ėmimo ir teikia garantijas ilgalaikėms paskoloms, gali imti paskolas tik investiciniams projektams finansuoti, gavę savivaldybės kontrolieriaus nuomonę.

VVI, pažeidę fiskalines taisykles, taip pat sulaukia „moralinių sankcijų“

Jei nustatoma *ex post* subalansuotos biudžeto taisyklės nesilaikymas, dėl kurios buvo nukrypta nuo CV struktūrinio biudžeto balanso, savivaldybėms taikomos „moralinės sankcijos“: jos turi pateikti Finansų ministerijai raštišką pasiaiškinimą dėl pažeidimo. Po oficialaus laiško pateikimo, savivaldybė savo nuožiūra gali nuspręsti dėl kitų metų korekcinų priemonių. Tai gali apimti mokesčių tarifų didinimą ir (arba) išlaidų mažinimą. Šios priemonės nėra kompensacinio pobūdžio, todėl taikomos tik kitais metais, einančiais po metų, kai buvo užregistruotas nuokrypis. Nėra pereinamojo laikotarpio grįžti prie subalansuotos biudžeto taisyklės, nes savivaldybės turi planuoti savo metinius biudžetus besilaikydamos taisyklės.

Finansų ministerijai tenka atsakomybė stebėti, kaip VVI laikosi fiskalinių taisyklių

Finansų ministerija turi įgaliojimus vykdyti administracinę savivaldybių veiklos priežiūrą. Ji atlieka savivaldybių skolos lygio ir skolinimosi limitų laikymosi stebėseną, vertindama kas ketvirtį pateiktas finansines ataskaitas ir savivaldybių audito išvadas. Tačiau, anot Finansų ministerijos, savivaldybių valdomų įmonių skolų lygio tikrinimas ir stebėseną yra gana silpni. Tai ypač aktualu tais atvejais, kai

²⁰ Remiantis nepriklausomos fiskalinės institucijos (NFI) (Savivaldybių 2019 m. biudžetų fiskalinės drausmės taisyklių laikymosi vertinimas, 2019) atliktu *ex ante* atitikties vertinimu. NFI turi įgaliojimus kasmet vertinti savivaldybių *ex ante* ir *ex post* atitiktį subalansuotai biudžeto taisyklei.

²¹ Keturios didžiausios savivaldybės nedalyvauja negražinamų subsidijų sistemoje.

savivaldybių valdomos įmonės skolinasi naudodamos savivaldybių garantijas, kurioms taikoma Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme nustatyta riba.

CPVA diegia priemonę, skirtą nustatyti riziką, susijusią su savivaldybių turtais įsipareigojimais

Šiuo metu reguliariai stebimi VPSP įsipareigojimai, tačiau savivaldybių ilgalaikių nuosavybės įsipareigojimų ir su jais susijusios rizikos bei išlaidų stebėseną nevykdoma. Nėra informacijos apie savivaldybių turto rūšį ir amžių, ir kada bus reikalinga renovacija (t.y. reikės padidinti išlaidas). CPVA bando sukurti priemonę savivaldybėms, kuri padėtų konsoliduoti visus nuosavybės įsipareigojimus ir prognozuojamas išlaidas. Jei pasiteisins, ši priemonė padėtų planuoti skolinimosi poreikius ir VPSP. Šiuo metu Kauno rajono savivaldybėje vyksta bandomasis projektas.

4.2.2. Stebėsenos ir vykdymo užtikrinimo mechanizmų lyginamoji analizė

Lentelė 4.5 pateikiama lyginamoji stebėsenos ir vykdymo užtikrinimo priemonių santrauka Lietuvoje ir lyginamosiose šalyse.

Lentelė 4.5. Stebėsenos ir vykdymo užtikrinimo priemonių palyginamoji santrauka Lietuvoje ir lyginamosiose šalyse

Stebėsenos ir vykdymo užtikrinimo priemonės					
Lietuva	Danija	Suomija	Airija	Nyderlandai	Naujoji Zelandija
Vidutinės	Labai griežtos	Labai griežtos	Vidutinės	Griežtos	Griežtos
Finansų ministerija griežtai kontroliuoja fiskalinių taisyklių laikymąsi. Nesilaikymo atveju pagrindinė sankcija yra ta, kad VV praranda galimybę gauti CV dotacijas bendram finansavimui iš ES struktūrinių fondų. VVI taip pat taikomos „įvardyti ir sugėdinti“ sankcijos, tačiau Finansų ministerija negali pritaikyti priemonių ar pakeisti VV administracijos. Deficito nereikia kompensuoti kitais metais.	Fiskalinių taisyklių laikymąsi kontroliuoja Vidaus reikalų ministerijos ekonomikos taryba. Jei nesilaikoma fiskalinių taisyklių, kitais metais turi būti kompensuojamos spragos. CV gali sumažinti pervedimus. Pažeidus susitarimą dėl kredito limitų sąskaitoje, pradama automatinio koregavimo ir administravimo procedūra, kol bus pasiekti fiskalinio tvarumo tikslai.	Finansų ministerija stebi penkis deficitą ir skolos rodiklius. Jei rodikliai peržengia ribą, savivaldybė automatiškai patenka į „vertinimo mechanizmą“ ir kartu su Finansų ministerija turi parengti koregavimo planą. Esant dideliems pažeidimams, gali būti imamasi savivaldybių susijungimų.	Skolinimosi apribojimai ir stebėsenos bei vykdymo užtikrinimo mechanizmai Airijoje yra mažiau svarbūs dėl griežtos CV ex ante kontrolės. Vietos valdžios nacionalinė priežiūra ir audito komisija prižiūri VV veiklos rezultatus ir nagrinėja paslaugų už mokamus pinigus vertę.	Provincijos vykdo fiskalinių taisyklių laikymąsi <i>ex-post</i> analizę, tikrina ir stebi kitus finansinio tvarumo rodiklius. Tai gali sukelti savivaldybėms, kurios yra tiesiogiai prižiūrimos, finansinių sunkumų. Egzistuoja finansinius sunkumus patiriančių savivaldybių gelbėjimo mechanizmai. Tačiau jie retai naudojami dėl patikimos savivaldybių fiskalinės politikos ir nusistovėjusios išlyginimo sistemos.	Stebėjimo mechanizmai ir tarpusavio spaudimas yra labai stiprūs. Daugelis VVI turi kredito reitingus, LGNZ asociacija taip pat vertina tarybas, VVFA stebi jų skolos lygį. Visų sąskaitų auditą atlieka Generalinio auditoriaus tarnyba. Esant reikšmingam netinkamam valdymui, CV gali laikinai pakeisti VV administraciją CV pareigūnais.

Fiskalinių taisyklių Lietuvoje yra tikrai paisoma, nepaisant ne tokių griežtų galimų sankcijų nei daugumoje lyginamųjų šalių pažeidimų atveju

Lietuvos Respublikos Finansų ministerija atidžiai stebi, kaip laikomasi fiskalinių taisyklių. Tačiau vykdymo užtikrinimo mechanizmas, pagrįstas poveikiu reputacijai ir neatliekiant naujų pervedimų, yra silpnesnis nei lyginamosiose šalyse. Be to, subalansuota biudžeto taisyklė buvo įvesta tik 2016 m., ir

ji dar nebuvo išbandyta. Lyginamosiose šalyse stebėsenos ir vykdymo užtikrinimo mechanizmai yra stipresni. Pavyzdžiui, Danijoje CV gali sumažinti pervedimus į VVI, jei kitais metais fiskalinės taisyklės pažeidimai nėra kompensuojami. Danijai, Suomijai, Nyderlandams ir Naujajai Zelandijai būdingas tam tikras finansinių sunkumų patiriančių VVI vertinimo ir administravimo mechanizmas, kai CV gali tiesiogiai įsikišti į VVI sprendimus, laikinai pakeisti jų administraciją, o Suomijos atveju - netgi priversti savivaldybės susijungti. Pastaroji yra ne tik labai stipri priemonė, bet ir labai patikima, nes per pastarąjį dešimtmetį ji buvo pritaikyta kelis kartus. Daugeliu atvejų šie mechanizmai automatiškai suveikia pažeidus tam tikrus aiškius kriterijus, taip sumažindami veikimo laisvę ir stiprindami tokių fiskalinės drausmės mechanizmų patikimumą ir veiksmingumą.

Skirtingai nuo kai kurių lyginamųjų šalių, Lietuva neturi išankstinio perspėjimo mechanizmo, kad nustatytų pernelyg didelės skolos rizikos VVI ir imtųsi ankstyvų koregavimo priemonių

Šiandien Lietuvoje nėra išankstinio perspėjimo mechanizmo, kuriuo būtų galima nustatyti savivaldybes, kurioms gresia netvarus skolos lygis, nes tai neleistų savivaldybėms kaupti skolas. Reformuojant fiskalines taisykles, leidžiančias savivaldybėms skolintis, svarbu sukurti tokį mechanizmą. Pavyzdžiui, Suomijoje savivaldybės turi didelį savarankiškumo lygį skolintis, o Finansų ministerija nuolat stebi kai kuriuos pagrindinius rodiklius, kad nustatytų nuokrypius ir korekcinės priemonės (4.4).

4.4. Vertinimo mechanizmo sukūrimo Suomijoje kriterijai

Vietos savivaldos įstatyme nustatyti kriterijai:

1. Vertinimo procedūra gali būti pradėta, jei savivaldybė per ketverių metų laikotarpį nepadengė balanso deficito.
2. Vertinimo procedūra taip pat gali būti pradėta, jei naujausioje konsoliduotoje savivaldybės finansinėje ataskaitoje nustatytas ne mažesnis kaip 1 000 EUR vienam gyventojui deficitas, o ankstesnėje finansinėje ataskaitoje - ne mažesnis kaip 500 EUR vienam gyventojui deficitas arba jei per *dvejus iš eilės einančius metus* pagrindiniai finansiniai duomenys apie finansavimo pakankumą ar mokumą pasiekė šias ribas:
 - a. Metinės išlaidų dengimo sumos ir nuvertėjimo santykis savivaldybės konsoliduotoje pajamų deklaracijoje nesiekia 80%;
 - b. Savivaldybės vietos pajamų mokesčio tarifas yra bent 2 procentiniais punktais didesnis už visų savivaldybių vietos pajamų mokesčio svertinį vidutinį tarifą;
 - c. Paskolų ir nuomos įsipareigojimų suma savivaldybės konsoliduotoje finansinėje ataskaitoje vienam gyventojui viršija visų savivaldybių konsoliduotosiose finansinėse ataskaitose esančių paskolų ir nuomos įsipareigojimų vidutinę sumą ne mažiau kaip 50%;
 - d. Konsoliduotos finansinės ataskaitos apskaičiuotas paskolų padengimo santykis yra mažesnis nei 0,8%.

Pastaba: apskaičiuotas paskolos padengimo santykis apskaičiuojamas pagal formulę, kurioje pajamos iš palūkanų pridedamos prie metinės išlaidų dengimo sumos konsoliduotoje pajamų ataskaitoje, o gaunama suma padalijama iš palūkanų pajamų ir apskaičiuotos paskolos grąžinimo sumos. Apskaičiuoti paskolos mokėjimai apskaičiuojami dalijant paskolų sumą iš aštuonių.

Šaltinis: Vietos savivaldos įstatymas (Local Government Act: Finland (english translation), 2020), 118 skirsnis, galima rasti <https://bit.ly/2WAEA0Z>.

4.2.3. Rekomendacijos dėl stebėsenos ir vykdymo užtikrinimo mechanizmų Lietuvoje

Sugriežtinti automatines vykdymo užtikrinimo priemones ir padidinti VVI galimybes leisti skolos priemones

Daugelis EBPO šalių džiaugiasi didesne sprendimų priėmimo laisve, taikydamos labai griežtus vykdymo užtikrinimo mechanizmus ir sankcijas pažeidus taisykles. Lyginamoji šalis, turinti didžiausią VV autonomiją, Suomija, taip pat yra viena, taikanti griežčiausias ir sistemingiausias sankcijas pažeidusiems taisyklės, nes CV gali laikinai pakeisti VVI administraciją ir pritaikyti savivaldybių susijungimus. Kadangi Lietuva didina VVI galimybes leisti skolos priemones, reikėtų stiprinti vykdymo užtikrinimo priemones, o ypač sankcijas pažeidusiems taisyklės. Tai turėtų apimti ribotą laisvę.

Tęsti ir plėtoti investicijų poreikių, susijusių su savivaldybių turtu, prognozavimo priemonę ir sustiprinti VVI skolų stebėseną, sukuriant išankstinio perspėjimo sistemą

Skolos viršutinė riba galėtų būti papildyta išsamesniu skolų tvarumo rodiklių rinkiniu, kaip tai daroma Suomijoje. Reikėtų reguliariai stebėti išplėstinius rodiklius, kad būtų galima įdiegti išankstinio perspėjimo sistemą (pvz., pažymint žaliomis/geltonomis/raudonomis vėliavomis). Tai padėtų centrinei valdžiai ir savivaldybėms geriau suprasti skolos tvarumo lygį atskirose savivaldybėse.

Turėtų būti pagerinta savivaldybėms priklausančių įmonių stebėseną

Nors VVI deficito ir skolų stebėseną yra labai griežta, kelios ataskaitos rodo, kad savivaldybėms priklausančių įmonių kontrolė yra ne tokia griežta. Savivaldybių įmonių deficitas ir skolos turėtų būti kontroliuojamos taip pat griežtai, kaip ir VVI. Tuo tikslu užtikrinti, kad savivaldybės įmonės reguliariai skelbtų finansines ataskaitas ir finansinius rodiklius, kad jos būtų stebimos ir kad jų biudžetai būtų konsoliduojami su savivaldybės biudžetu.

4.3. Nemokumo sistemos

4.3.1. VVI nemokumo sistema Lietuvoje

Nemokumo sistemose pateikiamos taisyklės, kaip tvarkingai ir greitai išspręsti netvaraus skolinimosi problemą. Jos apibrėžia, kaip elgtis, kai regioninis subjektas bankrutuoja. Jose paaiškinama, kaip bus restruktūrizuojamos skolos, kokios viešosios paslaugos bus išlaikytos ir kokių veiksmų reikia imtis, kad būtų atkurta nemokios regioninės valdžios finansinė būklė. Jos nustato skolininko ir kreditorių teises ir reguliuoja trečiųjų šalių intervenciją. Nemokumo sistemos padeda pradėti naują veiklą ir skatinti labai įsiskolinusių vyriausybių fiskalinį atsigavimą. Jos taip pat gali užtikrinti aukščiausio lygio vyriausybių įsipareigojimą nevykdyti gelbėjimo politikos ir taip gali užkirsti kelią regioninei valdžiai kaupti skolą iki netvaraus lygio (Herold, et al., 2020).

Lietuva neturi oficialios savivaldybių nemokumo sistemos. Kai savivaldybė patiria finansinių sunkumų, CV siūlo skirtingas finansinės paramos galimybes (4.5). Trumpalaikių likvidumo problemų atveju savivaldybės gali skolintis tiesiogiai iš CV, kad padengtų metų pinigų srautų svyravimus (šios paskolos turi būti gražintos per metus). Be to, CV gali peržiūrėti savivaldybių padėtį kiekvienu konkrečiu atveju ir skirti dotacijas, jei jos patiria finansinių sunkumų.

4.5. Finansiniai sunkumai Vilniaus miesto savivaldybėje

Vilniaus miesto savivaldybė prieš įvedant CLIFT patyrė finansinių sunkumų. Savivaldybė sukaupė netvarų skolos lygį (daugiau nei 200% savo pajamų) ir kaupė įsiskolinimus.

2016 m. Vilniaus apygardos administraciniam teismui priėmus sprendimą, Vyriausybė įsipareigojo grąžinti dalį anksčiau surinkto GPM (daugiau nei 270 mln. EUR) Vilniaus miesto savivaldybei, kuri panaudojo šias lėšas savo neįvykdytiems įsipareigojimams padengti. Po 2016 m. finansinė padėtis pagerėjo tiek dėl sustiprintų fiskalinės drausmės mechanizmų, tiek dėl ekonomikos pakilimo.

Šaltinis: EBPO/UCLG (2019 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Country Profiles, 2019), 2019 m. Pasaulio observatorijos ataskaita dėl regioninės valdžios finansų ir investicijų – šalių profiliai, <https://bit.ly/2VPjyLQ>; Vilniaus Apygardos Administracinis Teismas (Teismas patvirtino Vilniaus miesto savivaldybės tarybos ir Lietuvos valstybės taikos sutartį, 2016), <https://bitly.com/>.

4.3.2. Nemokumo sistemų lyginamoji analizė

Lentelė 4.6 pateikiama lyginamoji nemokumo sistemų Lietuvoje ir lyginamosiose šalyse santrauka.

Lentelė 4.6. Lietuvos ir lyginamųjų šalių nemokumo sistemų lyginamoji santrauka

Nemokumo sistemų lygis					
Lietuva	Danija	Suomija	Airija	Nyderlandai	Naujoji Zelandija
Mažas	Mažas	Mažas	Mažas	Mažas	Didelis
Nėra: griežtos fiskalinės taisyklės ir ankstyvosios CV intervencijos užtikrina, kad VV neturėtų neįvykdytų įsipareigojimų	Savivaldybių bankrotai negalimi.	Nėra oficialaus nemokumo mechanizmo. Dėl ankstyvųjų prevencijos mechanizmų savivaldybių įsipareigojimų nevykdymas tampa labai mažai tikėtina.	Nėra: dėl tiesioginės CV kontrolės ir pervedimų užtikrinama, kad VV neturėtų neįvykdytų įsipareigojimų.	Savivaldybių bankrotai negalimi.	VV įsipareigojimų neįvykdymo atveju skolintojai gali paskirti gavėją, kuris gali tiesiogiai rinkti nekilojamojo turto mokestį skolintojo vardu.

Šaltinis: autorių analizė.

Kaip ir visos lyginamosios šalys, kurios remiasi ex ante kontrole ir fiskalinėmis taisyklėmis, Lietuva neturi ir neįveda poreikio diegti nemokumo sistemas VVI

Kaip nurodyta lyginamųjų šalių ataskaitoje, yra keturios skirtingos sistemos, užtikrinančios VVI fiskalinį tvarumą, išvengiant moralinės rizikos ir VVI skolų kaupimo. Taisyklėmis ir kontrole pagrįstos sistemos remiasi ex ante užtikrinimu, kad VVI neišleis pernelyg didelių skolos priemonių dėl fiskalinių taisyklių ar tiesioginės kontrolės. Tokioms sistemoms nereikia nemokumo mechanizmų.²² Bendradarbiavimo mechanizmai taip pat užtikrina ex ante patikimus bendrus sprendimus dėl VVI išlaidų ir skolinimosi ir todėl nemokumo sistemų nereikia. Tokios sistemos yra svarbios tik ten, kur VVI

²² Lyginamųjų šalių ataskaitoje žr. 1.1 lentelę.

drausmę užtikrina rinka, didindama skolintojų skolinimosi išlaidas, kai VVI fiskalinė padėtis tampa rizikinga – o tai turėtų sumažinti VV apetitą skolintis. Šiuo atveju labai svarbu, kad būtų užtikrinta finansinės pagalbos neteikimo nuostata, nes priešingu atveju skolintojai neatspindėtų skolinimo išlaidų rizikos, nes jie tikėtusi pagalbos, todėl VVI neturėtų paskatų kontroliuoti savo skolos lygio.

Šios teorinės įžvalgos puikiai atspindi Lietuvos ir lyginamųjų šalių praktikoje (Lentelė 4.6). Danija, Suomija, Airija ir Nyderlandai turi įdiegusios ex ante mechanizmus, kad savivaldybės vykdytų mokėjimo įsipareigojimus. O Naujoji Zelandija, kur fiskalinės taisyklės ir tiesioginė kontrolė yra silpnos ir kuri remiasi rinkos kontrole, turi įdiegusi labai aiškią nemokumo sistemą. Pagal šią sistemą skolintojai gali paskirti gavėją, kad surinktų nekilnojamojo turto mokestį VV įsipareigojimų neįvykdymo atveju. Tai yra stipri garantija skolintojams ir stipri paskata VVI išlaikyti tvarius finansus.

4.3.3. Rekomendacijos dėl nemokumo sistemų Lietuvoje

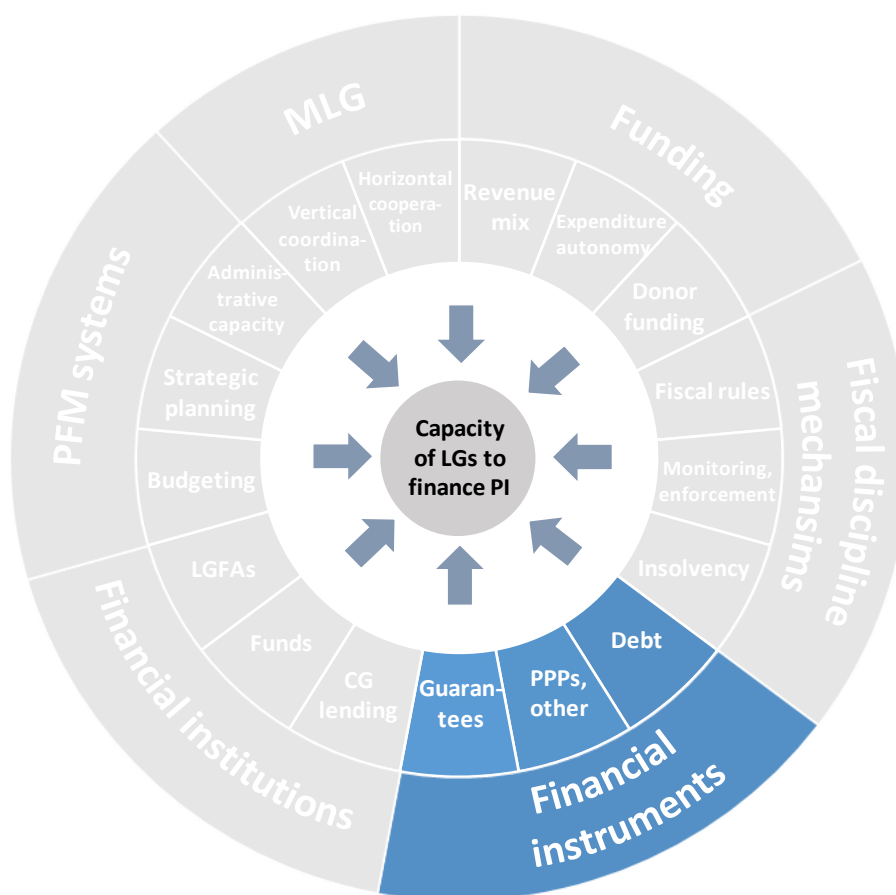
Lietuvai nereikia kurti nemokumo sistemos VVI

Lietuva neturi VVI nemokumo sistemos, tačiau, kadangi ji remiasi ex ante fiskalinėmis taisyklėmis, jos jai nereikia. Ją reikėtų diegti, jei Lietuva nuspręstų pereiti prie rinkos sistemos, kaip Naujojoje Zelandijoje, o tai nėra politikos krypties rekomendacijose siūlomas kelias.

5 Vietos viešųjų investicijų finansinės priemonės

Vadovaujantis 2 skyriuje (Diagrama 5.1) pateiktu metodu, šiame skyriuje aprašoma Lietuvos vietos viešųjų investicijų finansavimo praktika, kiekvienas elementas lyginamas su lyginamų šalių praktika ir pateikiamos preliminaros rekomendacijos (kurios bus toliau aiškinamos rekomendacijų ataskaitoje).

Diagrama 5.1. Analitinė sistema: finansinės priemonės



Pastaba: CV - centrinė valdžia, VVFA - vietos valdžios finansavimo agentūra, DV - daugiapakopis valdymas, VV - viešasis finansų valdymas, VPSP – viešojo ir privačiojo sektorių partnerystė.

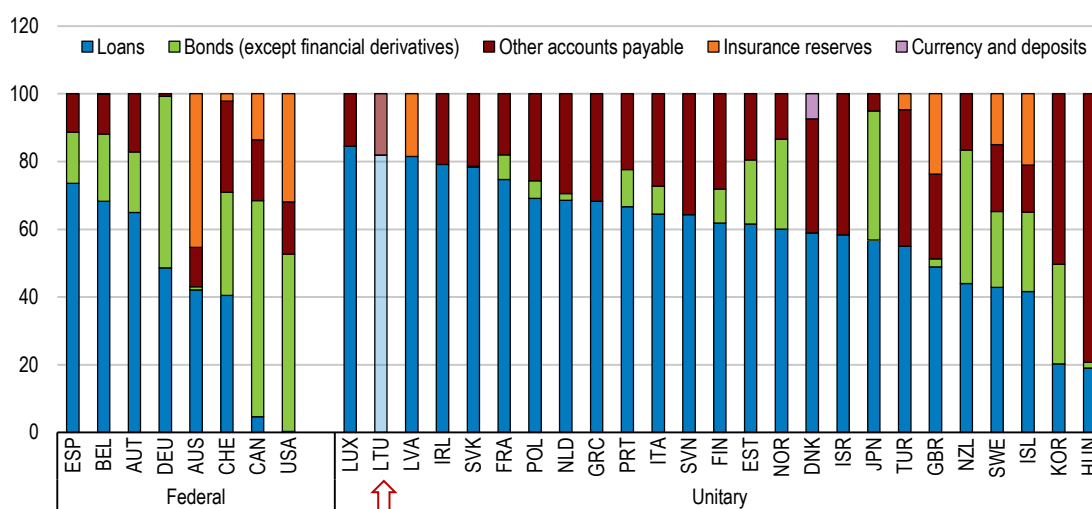
5.1. VVI skolų sudėtis

5.1.1. VV skolų Lietuvoje sudėtis

Dauguma VV skolų susideda iš komercinių paskolų

Lietuvos savivaldybių skolą daugiausia sudaro paskolos (82 proc.), likusius 18 proc. sudaro kitos mokėtinos sumos (t.y. neapmokėtos sąskaitos su paslaugų teikėjais). Kitos mokėtinos sumos (komercinės skolos) Lietuvoje yra mažesnės nei daugelyje šalių, o priklausomybė nuo banko paskolų yra didesnė (Diagrama 5.2).

Diagrama 5.2. RV skolos sudėtis, 2016 m.



Pastaba: ataskaitiniai metai: 2016.

Šaltinis: EBPO-UCLG (2019 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Country Profiles, 2019), „Pasaulio regioninės valdžios finansų ir investicijų observatorija“, <http://www.sng-wofi.org/data/>.

Skolinimasis daugiausia naudojamas finansuoti bendro finansavimo dalį iš ES fondų, kurie yra pagrindinis VVI viešųjų investicijų finansavimo šaltinis. Daugiausia skolinamasi iš komercinių bankų. Tačiau savivaldybių skolinimas sudaro nedidelę Lietuvos komercinių bankų bendros skolinimo veiklos dalį - apie 0,1 proc. viso portfelio.

Komercinės paskolos yra suteikiamos vidutiniškai nuo septynių iki dešimties metų. Tačiau kai kurios savivaldybės dėl labai griežtų skolinimosi suvaržymų prašo taikyti trumpesnius terminus. Kai kurios VVI gali derėtis dėl palankių palūkanų normų ir sutarties sąlygų, o kartais net išsiderėti nemokėti sutarties mokesčių.

Savivaldybių projektai dažnai būna nedideli ir sunkiai pritraukia investuotojus, tačiau kelios didelės savivaldybės pritraukia tarptautinius investuotojus

Kai kurie savivaldybių investiciniai projektai, ypač mažesnių VVI projektai, yra per maži, kad pritrauktų net vietinius komercinius bankus, todėl kartais nesugeba pritraukti finansavimo. Tačiau didžiausios savivaldybės gali pritraukti institucinius ir tarptautinius investuotojus, tokius kaip Šiaurės investicijų bankas (NIB), Europos investicijų bankas (EIB), Europos rekonstrukcijos ir plėtros bankas (ERPB), Europos Tarybos plėtros bankas (CEB) ir panašios institucijos. Įdomu tai, kad 2020 m. sausio mėn. EIB atidarė regioninį biurą Vilniuje, kad sustiprintų savo pozicijas Baltijos šalyse. Tikimasi, kad tai

padidins Lietuvos viešųjų subjektų ir EIB bendradarbiavimą ir finansavimo galimybių įvairovę (EIB, 2020). Tačiau neaišku, koku mastu tarptautiniai investiciniai bankai prisideda prie įvairių savivaldybių finansavimo galimybių įvairinimo, nes tinkami finansuoti tik didelio masto projektai, kurie gauna pakankamai pajamų.

CV teikia subsidijuojamas paskolas konkrečioms tikslams ir negrąžinamas subsidijas VVI

Šiuo metu yra devyni skirtingi fondai, teikiantys subsidijuojamas paskolas savivaldybėms, kurių kiekvienas yra konkrečios paskirties (pvz., savivaldybių pastatų renovavimas, geriamojo vandens ir nuotekų tinklai, pagalba atitikti bendro finansavimo ES fondų reikalavimams ir kt.) (Lentelė 6.3). Šias lėšas valdo Viešųjų investicijų plėtros agentūra (VIPA) ir kartais komerciniai bankai.

Be to, VVI gali kreiptis dėl *negrąžinamų savivaldybių subsidijų*. Šios lėšos skiriamos iš 2016 m. įsteigto Savivaldybių dotacijų fondo. Šio fondo tikslas - užtikrinti savivaldybių indėlį į ES struktūrinius fondus investuojant į biudžeto taupymo projektus ir į jų pajamas didinančius projektus. Ši priemonė yra labai populiari ir sėkminga, nes ji iš esmės leidžia sumažinti savivaldybių skolinimąsi. Tačiau šias dotacijas gali tekti grąžinti, jei VVI neatitinka tam tikrų sąlygų. Grąžinimo norma priklauso nuo savivaldybės gebėjimo įvykdyti tam tikrus kriterijus, pvz., dalyvauti kai kuriose VIPA (Lentelė 6.3) pasiūlytose „finansinėse priemonėse“ darbo vietų kūrimui savivaldybėse, sąnaudų taupymui ir fiskalinių taisyklių laikymuisi. VIPA įvertina ex-post atitiktį šiems kriterijams ir daro išvadą dėl subsidijos grąžinimo normos (t.y. visiško grąžinimo, jei nesilaikoma kriterijų, dalinio grąžinimo arba negrąžinimo, jei sėkmingai įvykdyti pirmiau išvardyti kriterijai). Nuo 2016 m. daugiau kaip 345 projektai gavo šias dotacijas, tačiau daugumai jų dar nebuvo atliktas ex-post vertinimas. Didžiausi miestai - Vilnius, Kaunas, Klaipėda ir Šiauliai – nedalyvauja įgyvendinant šią finansinę priemonę.

Lietuvos savivaldybėms neleidžiama leisti obligacijų

Finansų ministerija išreiškė susirūpinimą dėl galimo neigiamo poveikio mokumui, jei atskiroms savivaldybėms būtų suteikta neribota prieiga prie kapitalo rinkų (EBRD, 2018). Be to, Valstybės išdas teigė, kad savivaldybės neturi pakankamos kredito istorijos ir pakankamai patirties derantis su potencialiais investuotojais, todėl patirtų didelių išlaidų, susijusių su obligacijų išleidimu. Todėl Finansų ministerija yra vienintelė vyriausybė institucija, įgaliota leisti obligacijas Lietuvoje.

5.1.2. VV skolų sudėties lyginamoji analizė

Lentelė 5.1 pateikiama VV skolų sudėties Lietuvoje ir lyginamosiose šalyse santrauka.

Lentelė 5.1. VV skolos sudėties Lietuvoje ir lyginamosiose šalyse lyginamoji santrauka

Įvairių skolintojų finansavimo VVI vaidmuo						
Priemonės tipas	Lietuva	Danija	Suomija	Airija	Nyderlandai	Naujoji Zelandija

Paskolos	Didelis	Didelis	Didelis	Vidutinis	Didelis	Vidutinis
	Savivaldybės labai pasikliauja komercine skola, kad finansuotų ES finansuojamų projektų dalį. Tačiau kai kurie projektai paprastai būna per maži net komerciniams bankams. Didžiausios savivaldybės gali pritraukti tarptautinius investuotojus (pvz., EIB, ERPB, NIB).	Savivaldybės nesiremia komercine paskola. Tačiau priklausomybė nuo paskolų yra didelė, nes „KommuneKredit“ paskolos yra tinkamiausia investicijų finansavimo galimybė Danijos savivaldybėms.	Savivaldybės labai priklausomos nuo paskolų, kurių dauguma yra iš „MuniFin“. Tik keletas didžiausių savivaldybių ima paskolas iš komercinių bankų. Suomijos savivaldybės gali pritraukti tarptautinius investuotojus (pvz., EIB, ERPB).	Komercinė paskola neleidžiama: VV gali skolintis tik iš valstybinių agentūrų. Būsto finansavimo agentūra yra valstybinė agentūra, iš kurios savivaldybės skolinasi būsto projektams.	Nyderlandų savivaldybės labai priklausomos nuo paskolų, kurių dauguma yra teikiamos Nyderlandų savivaldybės banko (BNG).	Paskolos sudaro tik apie 40% visos VV skolos. Dauguma VV skolinimosi atliekama per VVFA. Savivaldybės nesiremia komercine paskola. Tik Oklandas yra per didelis, kad visiškai pasikliautų LVFA ir reguliariai skolinasi iš komercinių bankų.
Obligacijos	NETAIKOMA	Vidutinis	Didelis	Vidutinis	Mažas	Didelis
	Savivaldybės neleidžiama išleisti obligacijų.	Savivaldybės neišleidžia atskirų obligacijų. KommuneKredit išleidžia obligacijas finansų rinkose.	Didžiausios savivaldybės išleidžia savo obligacijas. KommuneKredit išleidžia obligacijas finansų rinkose.	Savivaldybės neleidžiama išleisti obligacijų. Būsto finansavimo agentūra renka lėšas vidaus ir tarptautinėse kapitalo rinkose.	TBD	Oklandas išleidžia obligacijas tarptautiniu mastu. Naujosios Zelandijos LVFA išleidžia obligacijas vidaus ir tarptautinėse rinkose.

Šaltinis: autorių analizė.

Kitos mokėtinos sumos (komercinės skolos) Lietuvoje yra mažesnės nei daugelyje šalių, o priklausomybė nuo bankų paskolų yra didesnė

Lietuva pastaruoju metu sugebėjo sumažinti savo komercinių skolų lygį, o tai yra teigiamas rezultatas. Paskolos sudaro daugiau nei 80% visų VV skolų Lietuvoje (Diagrama 5.2). Tai yra daugiau nei daugelyje EBPO šalių (įskaitant lyginamąsias šalis), iš dalies dėl mažo komercinių skolų lygio ir iš dalies dėl to, kad VVI Lietuvoje negali išleisti obligacijų.

Lietuvos VVI labiau pasikliauja komercinių bankų paskolomis nei lyginamosios šalys

Dauguma šiame projekte analizuojamų lyginamųjų šalių turi nusistovėjusias viešąsias – dažnai savivaldybės priklausančias finansų agentūras, kurios specializuojasi savivaldybių skolinimo srityje (pvz., MuniFin Suomijoje, KommuneKredit Danijoje). Todėl komercinės paskolos retai naudojamos, nes šios vietos valdžios finansavimo agentūros suteikia geresnes palūkanų ir mokesčių sąlygas. Tik didžiausios savivaldybės skolinasi iš komercinių bankų ir (arba) išleidžia obligacijas, nes jų finansavimo poreikiai išbalansuotų vietos valdžios finansavimo agentūros portfelį.

VVI Lietuvoje negali išleisti obligacijų, ir nedaug VVI lyginamosiose šalyse tai daro

Daugelyje šalių VVI neleidžiama leisti obligacijų. Kai tai leidžiama, dažnai tik didžiausios savivaldybės gali sau leisti atlikti reikiamus vertinimus ir užsitikrinti kredito reitingus prieš išleisdamos obligacijas. Iš tiesų, daugumai savivaldybių tokia galimybė gali būti per brangi ir todėl neoptimali (5.1). Europoje RV obligacijų emisija nėra paplitusi, o JAV ar kitose federalinėse valstybėse, pvz., Kanadoje, Šveicarijoje (5.1), tai yra dažnesnis reiškinys, kur obligacijos sudaro didelę visos SNG skolos dalį (Diagrama 5.2). Lietuvoje VVI neleidžiama leisti obligacijų, ir obligacijų emisija nėra labai išvystyta: obligacijos neleidžiamos net strateginiams nacionaliniams projektams. Kai kuriose šalyse didžiausios savivaldybės išleidžia savo obligacijas. Pavyzdžiui, Naujojoje Zelandijoje Oklando finansavimo poreikiai kompensuotų Naujosios Zelandijos LVFA portfelį, jei jis pasiskolintų tik per šią instituciją,

todėl Oklandas išleidžia savo obligacijas. Kadangi Naujosios Zelandijos vietinė rinka taip pat yra gana maža, jos dažnai išleidžiamos tarptautinėse rinkose. VV obligacijos kartais skirtos finansuoti konkrečias investicijas (pvz., žaliąsias obligacijas). Pavyzdžiui, Prancūzijoje Ile-de-France Sostinės regionas išleidžia žaliąsias obligacijas, skirtas finansuoti investicinius projektus, susijusius su viešuoju ir tvarių transportu, socialiniu būstu ir švietimo bei laisvalaikio priemonėmis (OECD, 2020).

5.1. Būtinės sąlygos išleisti obligacijas finansų rinkose

Dauguma EBPO šalių VVI negali išleisti obligacijų finansų rinkose. Kai kuriose šalyse tai draudžiama, ir net kai tai leidžiama, VVI paprastai yra per mažos ir reikia skolintis pernelyg retai, kad pritrauktų investuotojus.

Iš tiesų, išleidžiant obligacijas finansų rinkose, emitentas turi turėti didelius skolinimosi reikalavimus:

- Įsisavinti sandorio išlaidas, susijusias su obligacijų emisija, pvz., rinkodara, reitingas ir teisinė parama;
- Kad būtų galima tiekti rinkai likvidžias obligacijas, kuriomis lengvai prekiaujama. Tai reiškia, kad kiekviena emisija turėtų būti pakankamai didelės sumos;
- Gebėti dažnai skolintis rinkoje, kad rinkos susipažintų su emitentu ir tinkamai įkainotų obligacijas.

Be to, skolininkai turi turėti pakankamai žinių apie rinkos funkcijas ir įvairias finansines priemones, o tai retai pasitaiko VV atveju.

Šaltinis: Andersson (Local Government Investment Financing - Understanding the LGFA concept, 2019), Vietos valdžios investicijų finansavimas-LVFA sampratos suvokimas.

5.1.3. Rekomendacijos dėl VVI skolų Lietuvai sudėties

Užtikrinti, kad įsiskolinimas liktų mažas

Skolos su paslaugų teikėjais yra ir turėtų išlikti nedidelės. Tai ypač svarbu COVID-19 kontekste, kai ekonominė veikla buvo smarkiai nukentėjusi, o paslaugų teikėjai turi turėti grynųjų pinigų, kad išvengtų bankroto. Kelios EBPO šalys sutrumpino mokėjimo laikotarpius paslaugų teikėjams, kurie per krizę remia privatų verslą (OECD, 2020).

Leiskite didelėms savivaldybėms leisti obligacijas

Obligacijos nėra veiksminga priemonė mažoms savivaldybėms, kurių skolinimosi poreikiai yra reti ir maži. Tačiau didesnėms savivaldybėms, kurių skolinimosi poreikiai yra nuolatiniai ir dideli, kurių pajėgumų lygis yra didelis, gali būti leidžiama išleisti obligacijas, kad jos galėtų pasinaudoti didesniu lėšų fondu.

5.2. VPSP ir kiti alternatyvūs VVI finansavimo šaltiniai

5.2.1. VPSP ir kiti alternatyvūs VVI finansavimo šaltiniai Lietuvoje

Lietuvos savivaldybės dažnai dalyvauja viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės susitarimuose (daugiausia koncesijų)

VPSP ir nekilnojamojo turto lizingas yra alternatyvūs investicijų į infrastruktūrą finansavimo būdai savivaldybėms. Tačiau Lietuvos savivaldybės negali laisvai disponuoti valstybine žeme savo teritorijoje. Taigi, norėdamos įgyvendinti projektą, jos privalo įtraukti trečiąją šalį - Nacionalinę žemės tarnybą prie Žemės ūkio ministerijos, kuri yra atsakinga už valstybės valdomos žemės administravimą. Tai gali apriboti jų gebėjimą pritraukti tam tikrus privačius investuotojus dėl tenkančios administracinės naštos.

Lietuvos savivaldybės aktyviai dalyvauja partnerystėse su privačiuoju sektoriumi dėl investicijų į infrastruktūrą. Nuo 2020 m. sausio 28 d. savivaldybės sudarė 55 viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės sutartis (Ministry of Finance, 2020). Tačiau jos visos yra sudarytos pagal koncesijos partnerystės sutartis, išskyrus vieną išimtį Vilniaus savivaldybės Balsių mokykla (Ministry of Finance, 2020). Paprastai savivaldybės naudoja viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės sutartis gatvių apšvietimo projektams, kultūros, sporto ir laisvalaikio objektams, atliekų ir energijos panaudojimui, perdirbimui ir tvarkymui. VPSP yra ypač naudinga, nes visos EBPO VVI yra pažeidžiamos dėl nepakankamai įvertintų priežiūros išlaidų ir gyvavimo ciklo išlaidų (OECD, 2018).

Vidutiniškai projektai yra maži, jie nėra sujungti ir yra tik keletas potencialių paslaugų teikėjų

Dažnai atskirų savivaldybių projektų vertė yra per maža, kad būtų galima atlikti brangų ir daug laiko reikalaujantį VPSP dokumentų rengimą. Be to, savivaldybės VPSP rinka yra palyginti maža - tik keturi-penki aktyvūs privatūs partneriai - ir todėl konkurencinis spaudimas yra mažas. Kai kuriose savivaldybėse labai paplitęs pavienis pasiūlymų teikimas viešųjų pirkimų srityje (European Commission, 2018). Nacionalinio lygmens viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės sutartys Lietuvoje turi didesnę vertę, atsižvelgiant į kitose EBPO šalyse (OECD, 2018) pastebėtus modelius, o konkursuose dalyvauja net ir tarptautiniai dalyviai. Pasak *PPP Lietuva* (žr. toliau), VPSP projektų sutelkimas pasirodė esąs sudėtingas dėl iš esmės skirtingo požiūrio į infrastruktūrą visose savivaldybėse.

CV agentūra teikia paramą VVI vystant ir derantis dėl VPSP projektų

Lietuvos VVI administraciniai pajėgumai, reikalingi VPSP steigimui ir palaikymui, yra riboti. Tik Vilniaus ir Kauno miestai turi specializuotus padalinius, valdančius VPSP. Vis dėlto Lietuvos VVI gali pasinaudoti VPSP kompetencijos centru (*PPP Lithuania*), įsteigto *Centrinėje projektų valdymo agentūroje*, kompetencija. *PPP Lietuva* kuria, vertina (įskaitant kaštų ir naudos analizę), prižiūri VPSP projektus, individualiai konsultuoja ir apmoko valstybės tarnautojus. Svarbu tai, kad *PPP Lietuva* teikia jiems metodines rekomendacijas ir priemones VPSP projektų rengimui ir vertinimui. Siekiant supaprastinti VPSP procesą, nuo 2013 m. *PPP Lietuva* sieks centralizuoti VPSP paraiškų teikimo procesą ir parengti sektorių šablonus. Taigi savivaldybėms nebereikės atskirai kurti savo sutarčių, o tik pritaikyti esamas sutartis savo poreikiams.

Šiuo metu kuriamas alternatyvus finansavimo šaltinis – „grąžintinos pagalbos“ modelis

CV agentūra (VIPA) šiuo metu rengia grąžintinos pagalbos modelį, skirtą finansuoti vyriausybės pastatų renovaciją ir vandens tiekimą bei nuotekas. Modelis grindžiamas idėja, kad įgyvendinus projektą, paramos gavėjas grąžina lėšas, kurių dydis yra metinis sutaupyta energijos kiekis, taip tiesiogiai susiejant grąžintinas lėšas su projektų rezultatais. Šis kompensavimo mechanizmas taip pat naudojamas pagal klimato kaitos programą ir VPSP sutarčių atveju.

Pastaruoju metu kuriamos žemės vertės nustatymo priemonės

2020 m. savivaldybių infrastruktūros įstatymas leidžia savivaldybėms steigti fondus renkant mokestį iš investuotojų. Šis įstatymas leidžia savivaldybėms steigti fondus renkant mokestį iš investuotojų.

5.2.2. VPSP ir kitų alternatyvių VVI finansavimo šaltinių lyginamoji analizė

Lentelė 5.2 pateikiama VPSP naudojimo ir alternatyvaus finansavimo viešosioms investicijoms Lietuvoje ir lyginamosiose šalyse santrauka.

Lentelė 5.2. VVI alternatyvaus finansavimo panaudojimo viešosioms investicijoms Lietuvoje ir lyginamosiose šalyse lyginamoji santrauka

Alternatyvus VVI viešųjų investicijų finansavimas					
Lietuva	Danija	Suomija	Airija	Nyderlandai	Naujoji Zelandija
Vidutinis	Mažas	Vidutinis	Mažas	Mažas	Vidutinis
Savivaldybės gali ir vykdo VPSP sutartis (dažniausiai koncesijas). Tačiau tik keletas savivaldybių projektų yra pakankamai dideli, kad pateisintų VPSP naudojimą, o rinkoje yra ribotas paslaugų teikėjų skaičius, taip sumažinamas konkurencinis spaudimas ir didėja kaštai.	Savivaldybės ir regionai kartais dalyvauja VPSP susitarimuose. KommuneKredit gali teikti finansavimą VPSP	VV nebuvo leista naudoti VPSP iki 2018 m. Kadangi rinkoje yra tik 5-6 paslaugų teikėjai, pajėgumai yra labai riboti. Aktyviai naudojamas nekilnojamojo turto lizingas ir paskirties keitimas.	VVI paprastai remiasi CV finansavimu ir retai užsiima įvairių rūšių finansavimu. VPSP projektai sujungiami siekiant didesnės masto ekonomijos (apie 100 mln. EUR), tačiau jie paprastai vykdomi CV lygiu.	Savivaldybės retai užsiima alternatyviu PI praktikos finansavimu.	Galbūt didelis ateityje Šiuo metu svarstomas įstatymo projektas, skirtas sukurti „mokesčio modelį“ infrastruktūrai finansuoti.

Šaltinis: autorių analizė.

VVI Lietuvoje naudojasi VPSP dažniau nei daugumoje lyginamųjų šalių

Suomijoje VVI nebuvo leista naudotis VPSP iki 2018 m., nes manoma, kad tai yra per brangu, o potencialių paslaugų teikėjų skaičius rinkoje per mažas, kad būtų sukurta konkurencinga rinka. Lietuva susiduria su tais pačiais iššūkiais: atskirų savivaldybių projektų vertė yra per maža, kad būtų galima pateisinti brangiai kainuojantį ir daug laiko reikalaujantį VPSP dokumentų rengimą; o savivaldybių VPSP rinka Lietuvoje yra palyginti nedidelė – tik keturi – penki aktyvūs privatūs partneriai, todėl konkurencinis spaudimas yra mažas, o daugumoje savivaldybių trūksta administracinių gebėjimų tvarkyti VPSP. Nors regioninės valdžios vykdomi VPSP nėra labai išvystyti lyginamosiose šalyse, vidutiniškai EBPO šalyse dauguma VPSP vyksta regioniniu lygmeniu (OECD, 2018). 2012 m. EBPO šalys patvirtino EBPO rekomendaciją dėl viešojo VPSP valdymo (6.2).

5.2. EBPO VPSP valdymo principai

EBPO viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės valdymo principai

2012 m. 34 EBPO valstybės narės pritarė VPSP principams. Jame pateikiama per daugelį metų valstybių narių įgyta patirtis VPSP srityje. 12 principų yra suskirstyti į tris plačias temas, kuriose daugiausia dėmesio skiriama:

- Sukurti aiškią, nuspėjamą ir teisėtą institucinę sistemą, kurią palaikytų kompetentingos ir gerai aprūpintos institucijos;
- Sutelkti VPSP atranką į vertę už pinigus ir kruopščiai valdyti visą projekto gyvavimo ciklą;
- Skaidriai naudoti biudžeto procesą siekiant sumažinti fiskalinę riziką ir užtikrinti viešųjų pirkimų proceso vientisumą.

Šaltinis: EBPO (Recommendation of the Council on the Public Governance of Public-Private Partnerships, 2012), Tarybos rekomendacija dėl viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės viešojo valdymo.

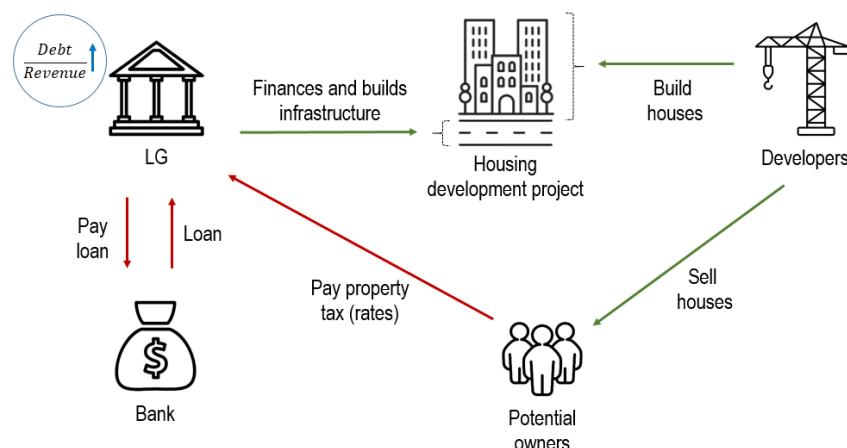
Žemės vertės nustatymo mechanizmus EBPO šalys plačiai naudoja VVI valstybės investicijoms finansuoti

Vystant naujus sklypus būstui statyti ar komercines teritorijas, ateityje turėtų padidėti pajamų srautas, nes didėja nekilnojamojo turto mokesčiai ir mokesčiai, susiję su komercine veikla (pvz., verslo mokesčiai, PVM ir kt.). Žemės vertė taip pat paprastai didėja dėl tokių naujų pokyčių. Yra įvairių būdų, kuriuos vyriausybės naudoja numatydamas ir užfiksuodamos būsimus pajamų srautus, kad finansuotų pradinės plėtros išlaidas. Atsižvelgiant į VVI pajamų derinį, jos gali diegti įvairias paskatas tokiai plėtrai įgyvendinti. Iš tiesų, kai VVI negauna proporcingos pelno mokesčio ar gyventojų pajamų mokesčio dalies, dėl, pavyzdžiui, komercinių pokyčių, jos turi mažai paskatų – ir mažiau užstatomo turto – naudotis tokiomis sistemomis investicijoms į plėtrą finansuoti.

Nekilnojamojo turto mokesčių finansavimo modelis

Daugelis VVI naudoja būsimas nekilnojamojo turto mokesčio pajamas kaip užstatą gauti banko paskolas. Tada VV skolinasi pinigų, kad finansuotų naujos žemės plėtros pagalbinę infrastruktūrą, ir yra atsakingos už turto kaupimą (t.y. VV skolos ir pajamų santykis didėja). Vystytojai stato namus šiuose sklypuose, kuriuos jie parduoda namų savininkams. Kai būstai parduodami ir atvyksta nauji namų savininkai, VV nekilnojamojo turto mokesčio pajamos padidės ir bus naudojamos pradinėms paskoloms grąžinti (Diagrama 5.3).

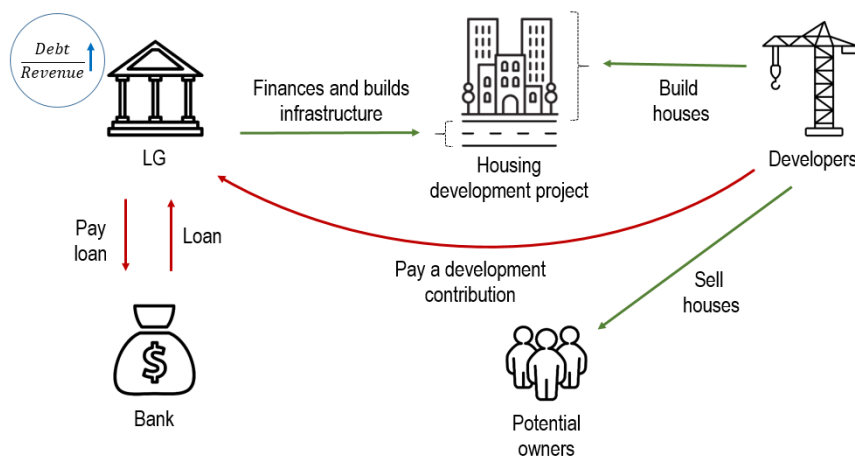
Diagrama 5.3. Nekilnojamojo turto mokesčių finansavimo modelis



Infrastruktūros mokesčio modelis

Šiame modelyje VV skolinasi finansuoti pagalbinę infrastruktūrą ir yra atsakinga už infrastruktūros vystymą. Vystytojai, statantys namus naujuose sklypuose, moka VV, o tai Taryba naudoja paskoloms grąžinti. Pranašumas, palyginti su ankstesniu modeliu, yra tas, kad VV gauna pajamas už savo investicijas greičiau, sumažindama laiko tarpą tarp lėšų išmokėjimo ir pajamų surinkimo (Diagrama 5.4). Ši priemonė dažnai naudojama, pavyzdžiui, Naujojoje Zelandijoje ir Airijoje.

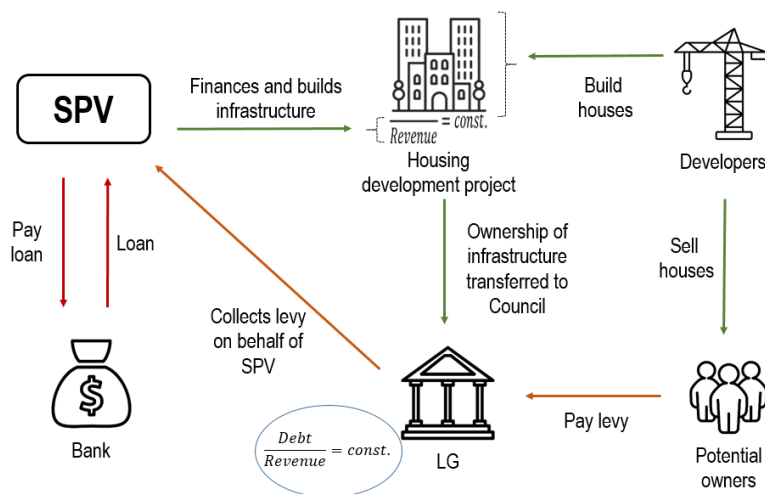
Diagrama 5.4. Infrastruktūros mokesčio modelis



Specialios paskirties įmonės ir Naujosios Zelandijos „mokesčio modelis“

Naujoji Zelandija užtikrina infrastruktūros finansavimo per Specialios paskirties įmones modelį, kuris leistų finansuoti vietos viešąją infrastruktūrą neįtraukiant VVI biudžetų. Siūlomo mokesčio modelio esmė - nustatyti daugiamečių infrastruktūros „mokesčių“, kurį moka infrastruktūros projektų naudotojai (arba mokesčių mokėtojai). Mokestis bus įteisintas teisės aktais ir gali būti nustatytas tik Tarybos nutarimu, kuriame bus nustatytos mokesčio sąlygos. Specialios paskirties įmonė (SPI) bus atsakinga už viso projekto ar jo dalies finansavimą ir turės teisę rinkti mokestį, kuris bus naudojamas finansavimui remti (Diagrama 5.5).

Diagrama 5.5. „Mokesčio“ modelis



Šis mokestis bus naudojamas SPĮ finansavimui, kuris bus skirtas infrastruktūros išlaidoms padengti. Daugeliu atvejų SPĮ bus atsakinga už infrastruktūros vystymą. Po to, kai bus baigta, infrastruktūra bus perduota atitinkamai Tarybai (arba viešajai įstaigai).

Svarbu tai, kad šiuo modeliu siekiama atskirti infrastruktūros finansavimo sprendimą nuo įprastų Tarybos finansavimo procesų ir suvaržymų, įskaitant skolos atskyrimą nuo Tarybos balanso. Siekiama užtikrinti vietos valdžios institucijų infrastruktūros finansavimo sistemos lankstumą, kad būtų galima patenkinti infrastruktūros poreikius.

Nors modeliu atskiriamas finansavimo sprendimas, jis neatleidžia Tarybų nuo jų atsakomybės savo dabartinėms ir būsimoms bendruomenėms teikti joms reikalingą infrastruktūrą. Šio modelio tikslas - sudaryti sąlygas naujų būstų statybai, kuri priešingu atveju nebūtų vykdoma.

Kai kurios šalys naudoja pilietinį sutelktinį finansavimą vietos investicijoms finansuoti

„Sutelktinis finansavimas“ yra būdas finansuoti projektus, įmones ir paskolas mažais įnašais iš daugelio šaltinių, o ne dideliais įnašais iš tik kelių. Praktiškai asmenys sumoka pinigus per internetinę platformą, įpareigodami, kad jų įmoka būtų panaudota konkrečiam projektui, verslui ar paskolai ir viskas vyksta per platformą. Priklausomai nuo verslo modelio, individualus investuotojas gali gauti arba gali negauti finansinę grąžą“ (Davis & Cartwright, 2019).

Pilietinis sutelktinis finansavimas gali padėti nukreipti lėšas į nedidelio masto projektus ir ypač tuos, kurių tradiciniai finansuotojai nefinansuoja dėl jų riboto pelningumo. Tokiu būdu atkreipiamas dėmesys į projektus, kurie iš tiesų yra svarbūs, pageidaujami ir reikalingi bendruomenei. Sutelktinis finansavimas paprastai remiasi aukojimo modeliu, kai žmonės paaukoja pinigus, kad pagerintų situaciją savo bendruomenėje, pavyzdžiui, sugrąžindami bendruomenei jos turtą. Galimas pilietinio sutelktinio finansavimo trūkumas gali būti tas, kad jis gali būti naudingas jau turtingesniems regionams, kuriuose bendruomenės turi didesnę pajėgumą mobilizuoti išteklius.

Sutelktinis finansavimas atsirado 2010-ųjų pradžioje ir yra plačiai naudojamas Jungtinėje Karalystėje, ypač šiuose penkiuose sektoriuose: atsinaujinančios energijos, statybos, bendruomenės ir socialinių įmonių, technologijų ir aplinkos bei švarių technologijų. Tačiau tai vis dar labai nauja viešajame sektoriuje, o tik keletas VVI finansuoja viešąsias investicijas šiuo būdu. JK sukūrė labai įvairią platformų ekosistemą (5.3). Sutelktinio finansavimo modeliai skiriasi, pradedant nuo aukojimo iki savivaldybių obligacijų. Aukų principu pagrįstas sutelktinis finansavimas suteikia ribotas galimybes dėl dydžio ir masto ir turėtų būti skirtas vietos valdžios institucijų vadovaujamiems socialiniams

projektams. Projektai, kuriems reikia didesnių finansavimo įnašų, gali remtis sutelktiniu finansavimu savivaldybių obligacijų forma (Davis & Cartwright, 2019).

5.3. Trys pagrindinės sutelktinio finansavimo platformų kategorijos Jungtinėje Karalystėje

1. Aukomis/ įnašais besiremiančios sutelktinio finansavimo platformos

- Šios platformos palengvina asmenų, labdaros organizacijų ar kitų mažesnių ne pelno organizacijų finansavimą;
- Paramos teikėjai aukoja daugiausia dėl to, kad jie tiki tuo, kam aukoja;
- Jie negauna finansinės grąžos, bet gali gauti alternatyvų nefinansinį atlygį.

Pavyzdys: sutelktinio finansavimo dalyvis specializuojasi suteikdamas asmenims galimybę paremti socialiai naudingus projektus ar veiklą.

2. Skolos vertybiniai popieriai arba paskolomis grįstos sutelktinio finansavimo platformos

- Šios platformos palengvina skolų finansavimo teikimą organizacijoms ir įmonėms, apeinant tradicinius bankus;
- Priklausomai nuo konkretaus platformos modelio, investuotojai skolina pinigus kaip paskolą arba kaip skolos vertybinius popierius (t. y. obligacijas / neužtikrintus vertybinius popierius);
- Skolintojai gauna palūkanas už paskolintus pinigus ir, jei viskas vyksta gerai, jų kapitalas grąžinamas kaip vienkartinis mokėjimas arba per visą investavimo laikotarpį;
- Platformos, kuriose prekiaujama paskolomis ar skolos vertybiniais popieriais, yra valdomos pagal dvi susijusias, bet iš esmės atskiras sistemas: skolos vertybiniai popieriai yra reglamentuojami ES Finansinių priemonių rinkų direktyva (MiFID), o paskolas reglamentuoja JK specialūs teisės aktai, patvirtinti 2014 m;
- Paprastai suprantama, kad skolos vertybinių popierių platformoms taikomi aukštesni reguliavimo standartai;
- Sutelktinio finansavimo skolos kategorija yra populiariausia ir įvairi, o tai atspindi platų skolų finansavimo naudojimo atvejų įvairovę ekonomikoje.

Pavyzdys: Abundance Investment yra skolos saugumo platforma, orientuota į trumpalaikės ir ilgalaikės paskolų suteikimą infrastruktūros įmonėms ir viešojo sektoriaus organizacijoms. Funding Circle yra paskolų pagrindu sukurta platforma, orientuota į apyvartinio kapitalo ir augimo kapitalo užtikrinimą JK MVĮ sektoriui.

3. Nuosavo kapitalo sutelktinio finansavimo platformos

- Šios platformos remia nuosavo kapitalo pritraukimą naujoms ar įsteigtoms įmonėms;
- Investuotojai paskirsto kapitalą tam tikriems jų pasirinktiems projektams mainais už perleidžiamąsias akcijas;
- Šiuo metu sektorius daugiausia dėmesio skiria ankstyvam įmonių startuolių etapui, todėl investuotojai paprastai tikisi, kad jų įsigytų akcijų vertė padidės.

Pavyzdys: Crowdcube yra pirmaujanti nuosavo kapitalo sutelktinio finansavimo platforma, skirta pradedančiųjų ir augančių įmonių verslininkams prisijungti prie potencialių investuotojų. Seedrs buvo pirmoji reguliuojama nuosavo kapitalo sutelktinio finansavimo platforma ir siekia, kad investuotojai galėtų pirkti akcijas spartaus augimo įmonėse

ankstyvajame etape.

Šaltinis: Davis, M. ir L. Cartwright (Inancing for Society: Assessing the Suitability of Crowdfunding for the Public Sector, 2019), Finansavimas visuomenei: sutelktinio finansavimo tinkamumo viešajam sektoriui vertinimas, Lido universitetas, <http://doi.org/10.5518/100/7>.

Mišrios finansavimo sistemos laikomos perspektyviomis sutelkti privačias investicijas

Mišrus finansavimas²³ reiškia bendrą finansavimo sistemą, kuri remiasi viešaisiais ir privačiais fondais, padeda skatinti investicijas ir privataus kapitalo dalyvavimą. Jis taip pat telkia papildomą patirtį iš privačių subjektų ir leidžia sumažinti finansavimo trūkumą, ypač projektams, kurie gali neatitikti skirtingų finansavimo sistemų sąlygų. Svarbiausia, kad bendrai investuojant į sistemas, nustatytas taikant mišraus finansavimo principus, pirmą kartą tam tikros srities investuotojai gali sumažinti riziką, o vėliau, kai bus gauti rezultatai, padidinti savo investicijas (OECD, 2020).

Atsižvelgiant į tai, besivystančiose šalyse, pvz., Indijoje (5.4), vis dažniau naudojamas mišrus finansavimas. Tačiau skirtingų šalių požiūris į mišrų finansavimą ir jo naudojimą skiriasi (OECD, 2018).

²³ Mišrus finansavimas apibrėžiamas kaip strateginis viešųjų finansų naudojimas papildomiems privatiems finansams pritraukti siekiant tvaraus vystymosi (OECD, 2018). Juo siekiama paskatinti privačius investuotojus dalyvauti siekiant tvaraus vystymosi tikslų, investuojant į nepakankamai išvystytas ar nepažįstamas rinkas.

5.4. Įgalinti savivaldybes išnaudoti kapitalo rinkas, kad būtų galima finansuoti infrastruktūros plėtrą Indijoje

Savivaldybės Tamil Nadu valstijoje, Indijoje, neturėjo galimybės gauti finansavimo, kad galėtų investuoti į vietos infrastruktūrą. Norėdami išspręsti šią problemą, 1996 m. Tamil Nadu vyriausybė įsteigė Tamil Nadu Miesto plėtros fondą. Šis fondas buvo įsteigtas kaip viešojo ir privačiojo sektorių partnerystė, siekiant pritraukti privatų vietos finansavimą įvairių rūšių investicijoms į infrastruktūrą. Tačiau prieiga prie kapitalo rinkų infrastruktūros projektams finansuoti tebėra iššūkis mažoms ir vidutinėms savivaldybėms.

Tuo tikslu 2002 m. rugpjūčio mėn. Tamil Nadu Miesto plėtros fondas įkūrė Specialios paskirties įmonę, pavadinimu Vandens ir higienos fondas, kad išmokėtų paskolas mažesnėms miesto vietos institucijoms. Vokietijos plėtros bankas Indijos vyriausybei suteikė 10 mln. Eur lengvatinę paskolą pavaldžiai Vandens ir higienos fondo daliai (35%) finansuoti. Tamil Nadu Vyriausybė suteikė nuosavo kapitalo paramą 10% gryniaisiais pinigais, kad būtų galima papildomai sumažinti galimus nuostolius.

Vandens ir higienos fondas išleido dvi obligacijų emisijas, 2012 ir 2013 m., daugiausia vietos ir valstybės instituciniams investuotojams, įskaitant viešuosius ir privačius pensijų fondus. „Vokietijos plėtros banko lengvatinės paskolos derinys (su 0,75% palūkanų norma) ir palūkanos už obligacijas (pirmoji obligacija, išleista 10,6%) suteikė galimybę nuolat skolintis savivaldybių projektams tvariai. 2017 m. pradžioje buvo išleista trečioji obligacijų emisija su papildoma 5 mln. EUR Vokietijos plėtros banko parama padaliniui“ (OECD, 2018).

Šaltinis: EBPO (Making Blended Finance Work for the Sustainable Development Goals, 2018), Mišraus finansavimo sėkmė siekiant tvaraus vystymosi tikslų, EBPO Publishing, Paris.

Įdomu tai, kad ES yra viena iš žymiausių mišrių finansų naudojimo besivystančiuose regionuose skatintojų. Pavyzdžiui, ES vis dažniau naudoja viešąsias dotacijas, kad sutelktų viešąsias ir privačias investicijas į tvarų vystymąsi, kuris dabar laikomas pagrindine vystymosi priemone (European Commission, 2019). ES parama gali būti teikiama technine pagalba, investicinėmis dotacijomis, palūkanų normų subsidijomis, garantijomis, rizikos kapitalu arba bet koku iš šių derinių (European Commission, 2015). Siekiant geriau suvokti skirtingus požiūrius, EBPO pateikia nuoseklias mišrios finansavimo sistemos kūrimo gaires (5.5).

5.5. Mišraus finansavimo diegimo sistema žingsnis po žingsnio

EBPO DAC Mišraus finansavimo principas 2: *Mišraus finansavimo principo diegimo vadovas, siekiant padidinti privataus finansavimo dalį*, kuriame pateikiamos išsamios rekomendacijos kaip diegti mišraus finansavimo sistemą:

- 1 žingsnis: Nustatykite vystymosi tikslą, vystymosi papildomumą ir pokyčių teoriją;
- 2 žingsnis: Nustatykite finansavimo trūkumą;
- 3 žingsnis: Nustatykite rinkos nepakankamumą;
- 4a žingsnis: Pasirinkite finansinę priemonę, tuo pačiu sumažindami lengvatų dalį;
- 4B veiksmas: Nustatykite tikslinę mobilizaciją;
- 5 žingsnis: Koordinuokite santykį su ekosistema;
- 6A žingsnis: Stebėkite ir įvertinkite vystymosi poveikį;
- 6b žingsnis: Pasitraukite, kai komercinės rinkos pradeda veikti pačios.

Šaltinis: EBPO (OECD DAC Blended Finance Principle 2: Guidance, 2020), EBPO DAC 2 mišraus finansavimo principas2: Vadovas, EBPO Publishing, <https://bit.ly/3orF6tK>.

5.2.3. VPSP ir kiti alternatyvūs VV finansavimo šaltiniai Lietuvoje

Užtikrinkite, kad VPSP būtų naudojami tik tada, kai ji parodo geresnę vertę už pinigus nei tradiciniai viešieji pirkimai

VPSP neturėtų būti naudojama kaip priemonė išvengti fiskalinių taisyklių ir skolinimosi apribojimų. VPSP turėtų būti naudojamos labai atsargiai, kad būtų išvengta galimo neigiamo poveikio, ir būtų laikomasi EBPO Rekomendacijų dėl viešojo ir privataus sektorių partnerystės valdymo (OECD, 2012).

Ne visi infrastruktūros projektai yra stiprūs kandidatai į VPSP viešųjų pirkimų atvejų. Viešojo ir privataus sektorių partnerystės pasirinkimas turėtų būti pagrįstas verte už pinigus, palyginti su tradiciniais viešaisiais pirkimais. Visų pirma, mažo masto projektai, kurie gali kreiptis į VVI, nėra tinkami VPSP metodui. Jie nebūtinai reiškia vertę už pinigus ir dažnai nėra komerciškai perspektyvūs. VPSP projektų skatinimas, visų pirma, turėtų būti nukreiptas į didesnes jurisdikcijas, kuriose jau yra reikalingi bendrieji ir fiskaliniai pajėgumai, taip pat į prioritetinius infrastruktūros sektorius (OECD, 2018).

Sukurkite teisinę sistemą, leidžiančią sutelkti VV investicinius projektus pagal savo pobūdį ir sutelkite VV investicinius projektus, siekdami padidinti VPSP dydį ir efektyvumą

Įvairių savivaldybių projektų sutelkimas pagal pobūdį (pvz., gatvių apšvietimas, perdirbimas ir atliekų tvarkymas, energetika ir kt.) padidintų projektų apimtį ir padėtų pritraukti daugiau pareiškėjų (VPSP). Tai užtikrintų geresnes sąlygas VVI ir paskirstytų pastovias viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės sutarties sudarymo išlaidas didesniajam projektų skaičiui/VVI, taip sumažintų išlaidas, tenkančias vienam projektui. Šiandien teisinio pagrindo tokiam sutelkimui nėra, ir tarp savivaldybių nėra bendradarbiavimo ir koordinavimo kultūros ar institucijos, kurioje tokios diskusijos galėtų vykti. CV galėtų sukurti teisinę VPSP projektų sutelkimo sistemą, suteikti VVI tiek paskatas apjungti projektus (pavyzdžiui, teikiant techninę pagalbą arba dalijantis projekto kaštais), tiek ir platformą, skirtą atitinkamiems projektams nustatyti ir koordinuoti juos tarp VVI.

Tęsti CV paramą VVI plėtoti VPSP

CPVA teikia paramą VVI VPSP plėtrai ir rengia šablonus, kuriuos VVI gali naudoti savo VPSP sutartims. CV paramos teikimas ir standartizuoti dokumentai bei skirtingiems sektoriams pritaikytų sutarčių pavyzdžiai yra gera praktika, nes ji sumažina pasirengimo VPSP išlaidas. VVI kolegų tarpusavio dalijimosi patirtimi platformos taip pat yra gera priemonė, kuri galėtų būti plėtojama ir skatinama remti savivaldybių tarpusavio koordinavimą.

Toliau tinkamai apskaitykite ir atskleiskite visas VPSP ir alternatyvių finansinių priemonių sąnaudas, garantijas ir kitus neapibrėžtuosius įsipareigojimus ir sukurkite duomenų bazę VPSP veiklos rezultatams stebėti

VPSP gali sukelti riziką VVI finansų tvarumui per garantijas arba neapibrėžtuosius įsipareigojimus. Todėl tai turėtų būti atidžiai ir išsamiai atskleista biudžeto dokumentuose. CV turėtų toliau stengtis rinkti duomenis apie VPSP veiklos rezultatus, kad surinktų įrodymų, kaip pagerinti būsimus VPSP.

Gerinti VV investicinių projektų kokybę ir remti žemės vertės nustatymo priemones

Žemės vertės nustatymo priemonės grindžiamos dviem išankstiniais reikalavimais: 1) kad investiciniu projektu didinama turto/žemės ir mokesčių vertė; 2) kad dalis šių pajamų, gautų iš projektų, būtų skiriama jų inicijavusiai ir finansavusiai LG. Pagal pirmąją sąlygą reikia užtikrinti projektų planavimo ir atrankos kokybę (toliau bus analizuojama planavimo ir gebėjimų ugdymo skyriuje); pagal antrąją reikia perduoti tam tikrus su veikla susijusius mokesčius VVI (žr. VVI pajamų derinio skyrių).

Eksperimentuokite su sutelktiniu finansavimu kai kuriuose mažuose, bet matomuose projektuose

Pilietinis sutelktinis finansavimas ypač gerai tinka mažesnės grynųjų pinigų vertės, trumpalaikiams, didelio matomumo ir poveikio projektams, pvz., vietos bendruomenių projektams, kuriuose būtų sunku pasikliauti išorės finansavimu. Infrastruktūros atveju dalyvavimu pagrįstos priemonės gali paskatinti investicijas į statybą ir renovavimą, žaliųjų ir viešųjų erdvių kūrimą ar tobulinimą bei bendruomenės infrastruktūros ir įrangos vystymą (OECD, 2020). Siekiant kuo labiau padidinti tokių investicijų poveikį, VVI gali prisidėti savo biudžeto dalimi ir pinigais, gautais sutelktinio investavimo metu. Lietuva galėtų sekti Jungtinės Karalystės pavyzdžiu (5.3) ir eksperimentuoti su pilietinio sutelktinio investavimo VV investiciniais projektais. Tam reikėtų sukurti palankią reguliavimo sistemą. JK reguliavimo sistema yra geras pavyzdys.

Sutelkite išteklius mišriai finansavimo sistemai sukurti

Esant nepakankamai išsivysčiusioms kapitalo rinkoms, mišri finansavimo sistema galėtų suteikti privatiems investuotojams galimybę sumažinti riziką investuojant į nepažįstamas sritis. Modelis, kuris dažnai naudojamas besivystančiose šalyse, gali būti išbandomas žingsnis po žingsnio pagal aprašytą vadovą 5.5. Tačiau svarbu tai, kad ši sistema veiktų kaip investicijų į nepakankamai išsivysčiusias rinkas katalizatorius, todėl joje turėtų būti numatyta laikino galiojimo sąlyga ir ja reikėtų pasinaudoti, kai rinkos taps brandžios ir bus gerai įsitvirtinusios.

5.3. Garantijos

5.3.1. Garantijų panaudojimas VVI skoloms Lietuvoje

Lietuvoje nėra aiškių savivaldybių skolinimosi garantijų sistemų, o savivaldybės neteikia bendrų garantijų sutelktoms finansinėms priemonėms

Nėra bendros savivaldybių skolinimosi garantijų sistemos. Tačiau savivaldybių įmonės gali pasinaudoti individualių paskolų garantijomis per INVEGA. Savivaldybės taip pat gali teikti paraiškas dėl energijos vartojimo efektyvumo projektų, ypač susijusių su gatvių apšvietimu per VIPA, garantijų.

5.3.2. Lyginamoji VV skolų garantijų panaudojimo analizė

Lentelė 5.3 pateikiama Lietuvos ir lyginamųjų šalių garantijų santrauka.

Lentelė 5.3. Lyginamoji garantijų suvestinė Lietuvoje ir lyginamosiose šalyse

Garantijos					
Lietuva	Danija	Suomija	Airija	Nyderlandai	Naujoji Zelandija
Mažos	Didelės	Didelės	Didelės	TBD	Didelės
Nėra aiškos VV skolinimosi garantijų sistemos, o VVI neteikia bendrų garantijų sutelktinėms finansinėms priemonėms. Savivaldybės gali teikti garantijas savivaldybių įmonių paskoloms.	Savivaldybės kartu ir atskirai garantuoja Kommunekredito finansavimą.	MuniFin finansavimą garantuoja Savivaldybės garantijų valdyba.	CV suteikia aiškią garantiją VV skolinimuisi.		VV skolos yra garantuojamos jų nekilnojamojo turto mokesčio pajamomis. Skolintojai gali paskirti gavėją rinkti mokesčius. LVFA skolą ir obligacijas garantuoja visi jos akcininkai (30 VV) ir visi VV skolinasi virš NZ\$ 20 mln. Šiuo metu yra 45 laiduotojai.

Šaltinis: autorių analizė.

Nė viena iš lyginamųjų šalių nesuteikia garantijų atskiroms savivaldybių paskoloms, tačiau dauguma lyginamųjų šalių turi tam tikrą bendrą VV laiduotoją bendroms finansavimo priemonėms, pvz., LVFA

Lietuvoje, skirtingai nei lyginamosiose šalyse, nėra bendros savivaldybių skolinimosi garantijų sistemos, išskyrus garantijas dėl individualių paskolų savivaldybių įmonėms ir garantijas savivaldybių projektams, susijusiems su energijos vartojimo efektyvumu ir ypač gatvių apšvietimu. Garantijų sistemos skirtingose šalyse yra skiriasi, priklausomai nuo CV tiesioginės kontrolės lygio, gebėjimo didinti mokesčius ir kitų institucinių bruožų. Svarbu tai, kad jos neapima atskirų savivaldybių paskolų, tačiau apima viešosios VV finansavimo agentūros įsipareigojimus.

CV, kaip ir Airijos būsto finansavimo agentūros atveju, gali suteikti LVFA finansavimo garantiją. Tačiau šalyje, kurioje CV tiesioginės kontrolės yra mažiau nei Airijoje, tokia aiški CV garantijų sistema gali kelti moralinę grėsmę.

Danijoje visos savivaldybės bendrai ir griežtai laiduoja KommuneKredit finansavimą. Tačiau norint, kad tokio tipo garantijos būtų pakankamai patikimos, savivaldybės turi turėti pakankamai pajėgumų

didinti mokesčius. Danijoje ši garantija reiškia, kad Kommunekredito finansavimas remiasi visa Danijos gyventojų mokesčių baze.

Suomijoje MuniFin finansavimą laiduoja atskira institucija - Savivaldybės garantijų fondas (MGF), kuris savo ruožtu turi prieigą prie visos Suomijos gyventojų mokesčių bazės. Suomijos savivaldybės, kurios yra visos MGF narės, turi neribotą teisę taikyti gyventojų pajamų mokestį, taip užtikrindamos pakankamą garantą MuniFin finansavimui.

5.3.3. Rekomendacijos dėl VV skolų garantijų panaudojimo Lietuvai

Aiškių garantijų suteikimas VV skolinimuisi yra rizikingas, nes tai sukeltų moralinį pavojų

Paprastai nėra rekomenduojama teikti aiškias garantijas VV skolinimuisi, nes skolintojai gali būti mažiau atsargūs analizuodami VVI mokumą ir gali skolinti fiskaliniu požiūriu pažeidžiamiems VVI, nes tikisi, kad kilus problemoms bus užtikrintas gelbėjimas valstybės lėšomis. Siekiant užtikrinti aiškias garantijas, reikia labai stiprių ex ante stebėsenos mechanizmų, tokių kaip centrinės valdžios leidimas VV imti paskolas (kaip Airijoje), kad būtų išvengta moralinės rizikos.

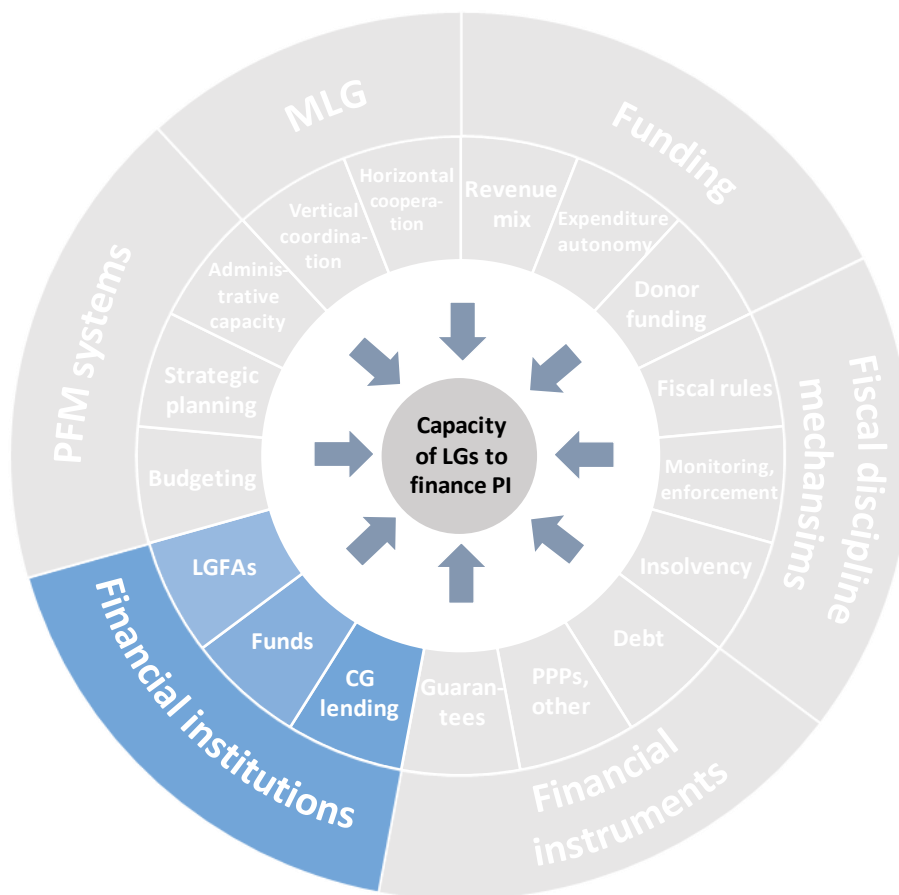
Įsteigus (jei taip būtų) LVFA reikėtų garantijų sistemos, kad tarptautinėse rinkose būtų sudarytos geros skolinimosi sąlygos

Šiuo metu VVI turi mažai fiskalinės erdvės ar pajėgumų didinti pajamas, kad būtų patikimi laiduotojai, tačiau tai galėtų/turėtų pasikeisti. Jei / kai įsteigiama įstaiga, kuri specializuojasi VVI skolinimesi, CV galėtų sukurti garantijų fondą, kuris užtikrintų tos įstaigos kapitalo mokesčius.

6 VVI Viešųjų investicijų finansų įstaigos

Vadovaujantis 2 skyriuje (Diagrama 5.1) pateiktu metodu, šiame skyriuje aprašoma Lietuvos vietos viešųjų investicijų finansavimo praktika, kiekvienas elementas lyginamas su lyginamų šalių praktika ir pateikiamos preliminaros rekomendacijos (kurios bus toliau nagrinėjamos rekomendacijų ataskaitoje).

Diagrama 6.1. Analitinė sistema: finansų įstaigos



Pastaba: CV - centrinė valdžia, VVFA - vietos valdžios finansavimo agentūra, DV - daugiapakopis valdymas, VFV – viešasis finansų valdymas, VPSP – viešojo ir privačiojo sektorių partnerystė.

6.1. CV tiesioginis skolinimas VV

6.1.1. CV tiesioginis skolinimas VV Lietuvoje

Esant įprastinėms aplinkybėms, CV nesuteikia tiesioginių paskolų VVI viešosioms investicijoms finansuoti

Paprastai CV teikia tik trumpalaikes paskolas VVI, kurios turi būti gražintos per vienerius metus, arba perskolina tarptautinių bankų lėšas VVI, kad atitiktų ES investicijų bendro finansavimo reikalavimus. Dėl COVID-19 pandemijos ir poreikio teikti greitą finansinę paramą VVI, 2020 m. CV suteikė VVI paskolas. Dalis šių lėšų 2021 m. bus pertvarkytos į išskirtines dotacijas ir jų nereikės gražinti. Jos taip pat neįtraukiamos taikant fiskalines taisykles. CV neteikia paskolų VVI viešosioms investicijoms finansuoti.

6.1.2. CV tiesioginio skolinimo VVI lyginamoji analizė

Lentelė 6.1 pateikiama CV tiesioginio skolinimo VVI viešosioms investicijoms finansuoti Lietuvoje ir lyginamosiose šalyse santrauka.

Lentelė 6.1. CV paskolų VV svarbos Lietuvoje ir lyginamosiose šalyse lyginamoji santrauka

Lietuva	Danija	Suomija	Airija	Nyderlandai	Naujoji Zelandija
Maža Įprastomis aplinkybėmis CV nesuteikia tiesioginių paskolų VVI, išskyrus trumpalaikes paskolas, kurios turi būti gražintos per metus.	Maža CV neskolina savivaldybėms.	Maža CV neskolina savivaldybėms.	Didelė Savivaldybės gali skolintis tik iš CV agentūrų: Nacionalinės izdo valdymo agentūros ir Būsto finansų agentūros.		Maža CV neskolina savivaldybėms.

Šaltinis: autorių analizė.

Tik vienoje lyginamojoje šalyje CV skolina tiesiogiai VVI

Airija yra vienintelė lyginamoji šalis, kurioje CV skolina tiesiogiai VVI. Be to, VVI gali skolintis tik iš CV (Nacionalinės izdo valdymo agentūros arba būsto finansų agentūros) ir negali imti komercinių paskolų. Esmė yra ta, kad CV gali užsitikrinti daug geresnes skolinimosi sąlygas nei VVI, todėl skolinimasis tiesiogiai iš CV yra pigesnis.

6.1.3. Rekomendacijos dėl CV tiesioginio skolinimo VVI Lietuvoje

CV galėtų iš naujo skolinti lėšas VVI viešosioms investicijoms finansuoti

CV gali gauti finansavimą tarptautinėse rinkose geresnėmis sąlygomis nei VVI ir vėl jas skolinti VVI palankiomis sąlygomis. Tai leistų CV atidžiai stebėti VVI paskolas ir projektus (kaip Airijoje), de facto patvirtinant projektus ir tuo palengvinant jų finansavimą. Tai galėtų būti atliekama per tokias institucijas kaip VIPA (žr. kitą skyrių), tačiau nenustatant sąlygų sektoriams, o atsižvelgiant į pateiktų projektų kokybę ir galimą poveikį. Pažymėtina, kad CV paskolos VV nepadidina skolos ir BVP santykio ES sutarties skaičiavimams, nes ES fiskalinėse taisyklėse viešojo sektoriaus skola laikoma

BVP (todėl CV kreditas kompensuotų VV skolą). Tik tuo atveju, jei CV skolintų VV, tai padidintų skolos ir BVP santykį.

6.2. Viešųjų investicijų fondai

6.2.1. Viešųjų investicijų fondai Lietuvoje

Lietuva turi daug labai tikslinių viešųjų investicijų fondų

Pagal ESIF fondų ir veiklos struktūrą Lietuva turi keletą fondų, skirtų VV viešosioms investicijoms remti, paprastai paremtų ES struktūriniais fondais ir kita tarptautine parama. Kiekvienas fondas specializuojasi kitame sektoriuje (savivaldybių pastatai, kultūros paveldas, vandentiekis ir nuotekos, gatvių apšvietimas, energijos vartojimo efektyvumas ir kt.), ir paprastai teikia paskolas, o kartais ir garantijas individualioms paskoloms. Paramos gavėjai gali būti savivaldybės arba jų dukterinės įmonės (pvz., vandens tiekėjai arba nuotekų surinkimo tinklų valdytojai) (Lentelė 6.3).

Daugelį šių fondų valdo VIPA (Viešųjų investicijų plėtros agentūra), nacionalinė investicijų skatinimo institucija (6.1 ir 6.4). VIPA turi 11 mln. Eur nuosavo kapitalo, iš kurių 9 mln. Eur buvo išmokėta 2019 m. pabaigoje. Finansų ministerija turi 100% VIPA akcijų, o Lietuvos centrinis bankas veikia kaip priežiūros institucija. Tačiau kai kurioms didelėms ir patikimoms savivaldybėms skolinimosi iš šių lėšų išlaidos kartais yra didesnės nei skolinantis iš komercinių bankų, todėl šis būdas yra mažiau patrauklus nei įprastos bankų paskolos. Tačiau tai yra populiari priemonė tarp mažesnių savivaldybių, kurioms dėl mažo jų projektų dydžio sunku gauti komercines paskolas.

6.1. Nacionalinės plėtros įstaigos Lietuvoje

Vadovaujantis Europos teisės aktais, 2018 m. Nacionalinių plėtros įstaigų Lietuvoje įstatymu trims valstybinėms finansų įstaigoms buvo suteiktas Nacionalinės plėtros įstaigų (NPI) statusas – Žemės ūkio kreditų garantijų fondas, Invega (investicijų ir verslo garantijų fondas) ir VIPA (Viešųjų investicijų plėtros agentūra) (Lentelė 6.2). Nacionalinės plėtros įstaigos siekia veikti tose srityse ir sektoriuose, kuriuose yra rinkos nepakankamumo požymių, t.y. tais atvejais, kai trūksta privačių investuotojų ir (arba) kai nepakanka finansavimo.

Lentelė 6.2. Nacionalinės plėtros įstaigos Lietuvoje ir jų įgaliojimai

Pavadinimas	Pagrindinės funkcijos
Žemės ūkio kreditų garantijų fondas	Teikia valstybės garantijas kredito įstaigoms (iki 80% negrąžintos paskolos dalies) ir finansinės nuomos bendrovėms (iki 60% negrąžintos paskolos dalies) paskoloms, kurias teikia subjektai, veikiantys šiose pramonės šakose: žemės ūkyje, miškininkystėje, žuvininkystės, kaimo plėtros ir maisto pramonės srityje.
Invega (Investicijų ir verslo garantijos)	Teikia valstybės garantijas kredito įstaigoms (iki 80%), teikia finansines paslaugas, administruoja ir įgyvendina ir kitas paramos priemones MVĮ.
VIPA (Viešųjų investicijų plėtros agentūra)	Finansinių priemonių, skirtų viešojo sektoriaus investicijoms viešosios infrastruktūros, viešųjų paslaugų ir nacionalinių interesų projektų srityse, įgyvendinimas ir administravimas. Paskolų, grąžintinų investicijų garantijų ir panašių priemonių, finansuojamų pagal nacionalines, ES ir kitas finansinės paramos programas ar finansavimo šaltinius, teikimas.

Šaltinis: daugiau informacijos apie kiekvieną instituciją rasite: Žemės ūkio kreditų garantijų fondas (Agricultural Credit Guarantee Fund: about us, 2020), <https://garfondas.lt/>. Invega (Invega: about INVEGA, 2020), <https://invega.lt/>. VIPA (VIPA: apie VIPA, 2020), <https://www.vipa.lt/>.

Lentelė 6.3. Lietuvos savivaldybėms prieinami Viešųjų investicijų fondai

Nebaigtinis sąrašas

Nr.	Priemonės pavadinimas	Aprašymas	Gavėjai	Suma	Finansavimo šaltinis	Finansinio produkto rūšis	Valdymo institucija
1	Savivaldybių pastatų fondas	Savivaldybės viešųjų pastatų modernizavimas (renovacija), siekiant didinti energijos vartojimo efektyvumą	Savivaldybės	37,27 mln. EUR	17,27 mln. EUR iš Europos regioninės plėtros fondo ir 20 mln. Eur iš Šiaulių banko	Paskola	Šiaulių bankas
2	Kultūros paveldo fondas	Skatina investicijas į kultūros paveldo objektus	Viešieji subjektai (įskaitant savivaldybes) ir privatieji juridiniai asmenys	5,2 mln. EUR	Europos Regioninės plėtros fondas	Paskola	VIPA
3	Vandens tiekimo ir nuotekų fondas	Geriamojo vandens tinklų ir nuotekų surinkimo tinklų rekonstrukcija	Viešieji geriamojo vandens tiekėjai ir nuotekų surinkimo tinklų valdytojai (savivaldybės valdomos įmonės)	30 mln. EUR	Sanglaudos fondas	Paskola	VIPA
4	Gatvių apšvietimas	Gatvių apšvietimo sistemų modernizavimas	Savivaldybės ir savivaldybėms priklausančios įmonės	14,5 mln. EUR	Europos Regioninės plėtros fondas	Garantijų sistema	VIPA
5	Negražintina subsidijų sistema	ES finansuojamų investicijų skatinimas teikiant sąlygines subsidijas savo įnašui padengti.	Savivaldybės	Daugiau kaip 35 mln. EUR	Valstybės biudžetas	Sąlyginė subsidija (ex post vertinimas)	VIPA
6	EIB paskola CV	ES projektų, kurie taip pat yra paskolinti savivaldybėms ir savivaldybių įmonėms, bendro finansavimo skatinimas.	Viešieji subjektai, įskaitant savivaldybes ir savivaldybėms priklausančias įmones	1,3 mlrd. EUR	EIB	Paskola	Finansų ministerija
7	Trumpalaikės paskolos	Trumpalaikės paskolos savivaldybėms pinigų srautų svyravimams padengti	Savivaldybės	Nėra konkrečios sumos, bet turi būti gražinta per metus	Valstybės biudžetas	Paskola	Finansų ministerija

Šaltinis: VIPA (VIPA: apie VIPA, 2020), VIPA: paslaugos, <https://www.vipa.lt/paslaugos/>

6.2.2. Viešųjų investicijų fondų naudojimo lyginamoji analizė

Lentelė 6.4 pateikiama viešųjų investicijų fondų vaidmens Lietuvoje ir lyginamosiose šalyse santrauka.

Lentelė 6.4. Viešųjų investicijų fondų vaidmens Lietuvoje ir lyginamosiose šalyse lyginamoji santrauka

Viešųjų investicijų fondų vaidmuo					
Lietuva	Danija	Suomija	Airija	Nyderlandai	Naujoji Zelandija
Vidutinis	Mažas	Mažas	Didelis	Mažas	Mažas
Lėšų prieinamumas yra suskaidytas ir sektorinis.	Viešųjų investicijų fondai nėra paplitę Danijoje.	Viešųjų investicijų fondai nėra paplitę.	2018 m. sukurti du fondai viešosioms investicijoms su CV: - Kaimo atkūrimo ir plėtros fondas. - Miestų atgaivinimo ir plėtros fondas Bendro finansavimo dalis yra 25%.	Viešųjų investicijų fondai nėra paplitę Nyderlanduose.	Viešųjų investicijų fondai yra nedideli, tačiau didelę viešųjų investicijų dalį regionuose tiesiogiai vykdo CV (ex. Nacionaliniai keliai)

Šaltinis: autorių analizė.

Dauguma lyginamųjų šalių neturi tikslinių viešųjų investicijų fondų

Viešųjų investicijų fondai nėra paplitę lyginamosiose šalyse, išskyrus Airiją, kuri neseniai sukūrė du fondus: Miestų atgaivinimo ir plėtros fondą ir Kaimo atgaivinimo ir plėtros fondą. Šie du fondai finansuojami iš CV biudžeto asignavimų ir yra konkurencingi, kuriems VVI turi pateikti projektus (6.2). Tačiau, skirtingai nuo VIPA valdomų fondų, šie fondai neturi siaurai apibrėžtų sąlygų temomis, skatinančių tarpsektorinį požiūrį į investicijas. Jų sąlygos priklauso nuo pateiktų projektų kokybės, o ne nuo finansuojamų sričių. Tai padeda užtikrinti nuoseklų planavimą, nes VVI nevysto oportunistinio pobūdžio projektų, kurie atitiktų tam tikros rūšies turimą finansavimą. Šie du fondai skiriasi pagal paramos gavėjo VVI (miesto ar kaimo) pobūdį, siekiant užtikrinti, kad kiekvienam VV tipui būtų numatytas atskiras biudžetas.

6.2. Miestų atgaivinimo ir plėtros fondo (URDF) ir Kaimo atgaivinimo ir plėtros fondo (RRDF) tinkamumo kriterijai, vertinimas ir vertinimo procesai

Miestų atgaivinimo ir plėtros fondas (URDF) ir Kaimo atgaivinimo ir plėtros fondas (RRDF) yra konkurencingos kainos pasiūlymu pagrįstos iš valstybės išdo finansuojamos priemonės, veikiančios per daugiamečių laikotarpį.

URDF pateiktiems projektams taikomas minimalus finansavimo prašymas - 2 mln. EUR (didmiesčių teritorijose -10 mln. EUR).

RRDF programos yra suskirstytos į dvi kategorijas, priklausomai nuo pasiruošimo laipsnio:

- 1 kategorijos pasiūlymai yra didelio masto kapitalo projektai, kuriuose yra atliktas išsamus planavimas ir gauti sutikimai, ir kurie yra pasirengę pradėti vykdymą. Šiems projektams taikomas minimalus finansavimo prašymas - 500 000 EUR, o maksimalus - ne.
- 2 kategorijos pasiūlymai yra projektai, kuriems reikalinga parama tolesniam vystymuisi, kad jie įgytų 1 kategorijos statusą. Šiems projektams netaikomas minimalus arba maksimalus finansavimo prašymas.

Tinkamumo kriterijai: pareiškėjai turi sumokėti ne mažiau kaip 25% visos projekto vertės savo įnašo. RRDF atveju, jei pusė šios bendros finansavimo dalies yra iš bendruomenės grupės, fondas padengia 80% nuo visos projekto vertės, o ne 75%.

Pagrindiniai vertinimo kriterijai. Pagal šią priemonę projektai turėtų pasižymėti:

- *Gebėjimu įgyvendinti* įvairių vietos, regionų ar sektorių plėtros planų ir strategijų tikslus.
- Įvairių suinteresuotųjų šalių *bendradarbiavimu*.
- *Transformuojamuoju potencialu*, gebėjimu pristatyti transformuojamuosius pokyčius ir skatinti didesnę aktyvumą kaimo vietovėje.
- *Papildomumu*, projektas negali būti įgyvendintas be Fondo investicijų ir nepakeičia jau numatytos investicijos.
- *Vertę už pinigus*, projektas pristatys rezultatus ir pasiekimus, kurie pateisins investicijas.
- Paraiškos šalių, įskaitant filantropinius finansuotojus ir (arba) tam tikrais atvejais privatų sektorių, *finansavimo svertus*.
- *Didelį ir tvarų poveikį* kaimo bendruomenių socialinei ar ekonominei plėtrai.
- *Tvarumą*, gebėjimas teikti ilgalaikę naudą, kuri nusvers padarytas investicijas ir sugebės pasiekti ir išlaikyti finansinę nepriklausomybę.

Abiejų fondų projektų paraiškoms taikomas nuodugnus ex-ante vertinimo procesas. Įgyvendinus projektus atliekamas peržiūros procesas ir ex-post vertinimas.

Šaltinis: Kaimo ir bendruomenės plėtros departamentas (Rural Regeneration and Development Fund: Information Booklet, 2019), *Kaimo atgaivinimo ir plėtros fondas: informacinis bukletas*, <https://bit.ly/2X5PIHl>; Būsto, planavimo ir vietos valdžios departamentas (Urban Regeneration and Development Fund (URDF), 2020), *Miestų atgaivinimo ir plėtros fondas*, <https://bit.ly/2TzDhh1>.

Kai kurios šalys įsteigė instituciją, sutelkiančią VV viešąsias investicijas

Pavyzdžiui, 2008 m. Škotijos vyriausybė įsteigė Scottish Futures Trust infrastruktūros kompetencijos centrą, siekdama padidinti investicijų į infrastruktūrą efektyvumą ir veiksmingumą Škotijoje. Scottish

Futures Trust bendradarbiauja su viešosiomis įstaigomis ir pramone, dėl papildomų įgūdžių, išteklių ir žinių organizacijoms, rengiančioms viešojo sektoriaus infrastruktūros projektus. Todėl Scottish Futures Trust remia organizacijas planuojant, finansuojant, teikiant ir valdant savo statybos projektus ir pastatus geresniu ir įtraukesniu būdu.

Tai darydama, Scottish Futures Trust sukūrė naujus projektų teikimo ir finansavimo būdus, naudodama įvairias viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės formas. Viena iš šių iniciatyvų vadinama „Hub programa“, sukurta 2010 m. ir veikianti nuo 2012 m. (6.3).

6.3. VV investicijų poreikių sutelkimas kartu: Škotijos Hub programa

Hub programa yra novatoriškas požiūris, kuriuo siekiama greičiau ir efektyviau kurti ir teikti vertingiausias paslaugas bendruomenei. Ji apima įvairias viešojo sektoriaus organizacijas toje teritorijoje, bendradarbiaujančias tarpusavyje ir kartu su privataus sektoriaus partneriu, bendros įmonės bendrovėje, vadinamoje „hubCo“. HubCo yra konkurso būdu vykdomo proceso rezultatas, ir jis yra skirtas 20 metų laikotarpiui su galimu pratęsimu 5 metams (Cuthbert & Cuthbert, 2017). Privataus sektoriaus partneris paprastai yra privataus sektoriaus įmonių konsorciumas, turintis patirties statybos, įrenginių valdymo ir finansų srityse. Viešojo sektoriaus organizacijos gali apimti vietos valdžios institucijas, sveikatos priežiūros valdybas ir priešgaisrinės apsaugos bei policijos institucijas. Scottish Futures Trust taip pat yra šios viešojo ir privačiojo sektorių partnerystės dalis.

Visoje Škotijoje yra penki hubCo (skirti kiekvienai iš penkių geografinių vietovių): Pietryčių, Rytų Vidurio, Šiaurės, Vakarų ir Pietvakarių. Kiekvienas hubCo laikosi ilgalaikio planavimo požiūrio, kad nustatytų pastatus, kuriuos jis turi remti, kad pagerintų paslaugų teikimą bendruomenei. Bendrai hubCo sukūrė ir pristatė įvairių bendruomenės infrastruktūros projektų portfelį, kuris šiuo metu vertinamas daugiau nei £3 mlrd (Scottish Futures Trust, 2021). Be to, šie statybos darbai suteikia daugybę tūkstančių visą darbo dieną nuolatinių darbo vietų ir sukuria daugybę galimybių absolventams, pameistriams bei mokymosi siekiantiems. Pavyzdžiui, iki 2017 m. penki hubCo valdė 67 projektus, kurie buvo arba statomi, arba galutiniuose vystymosi etapuose, ir sukūrė apie 6100 darbo vietų (Scottish Futures Trust, 2017).

Source: Scottish Futures Trust (About Us, 2021), <https://www.scottishfuturestrust.org.uk>.

6.2.3. Rekomendacijos dėl viešųjų investicijų fondų naudojimo Lietuvoje

Pasirinkite projektus, pagrįstus kokybe ir galimu jų poveikiu, o ne sektorių kriterijais

Susiekite projektų pasirinkimą su teigiamu pašaliniu poveikiu ir (arba) valdžios lygių suderinimu. Pasiremkite fondo atrankos kriterijais, kad skatintumėte bendradarbiavimą tarp savivaldybių. Prireikus teikite paramą VVI projektams, kuriais bus teikiama ekonominė, socialinė ar aplinkosauginė nauda, plėtoti.

Užtikrinkite daugiametį VV viešųjų investicijų finansavimą

Finansavimo šaltinių nuspėjamumas yra labai svarbus, kad VV galėtų planuoti viešąsias investicijas. Todėl viešieji investiciniai fondai turėtų užtikrinti daugiamečius įsipareigojimus VVI atrinktiems viešiesiems investiciniams projektams.

Remkite sutelktos investicinės įstaigos sukūrimą pagal Hub programos modelį

Papildykite susiskaidžiusį VIPA metodą labiau integruotu fondu, sutelkdami lėšas ir projektus kartu, kad būtų užtikrinta veiksmingesnė apimtis, sutelkdami patirtį investicinių projektų kūrimui ir jų įgyvendinimui pagal Škotijos Hub programos modelį.

6.3. VV finansavimo agentūros

6.3.1. VV finansavimo agentūros Lietuvoje

Lietuva neturi VV finansavimo agentūros

Lietuvoje nėra vietos savivaldos finansavimo agentūros (LVFA), kuri galėtų pagerinti galimybes savivaldybėms gauti finansavimą, todėl didžioji dalis skolinimosi atliekama per komercinius bankus.

Lietuva šiuo metu svarsto Nacionalinio plėtros banko steigimą

2020 m. birželio mėn. Parlamentas paprašė Vyriausybės prašyti ES techninės paramos (per Europos Komisijos Reformų Generalinį Direktoratą) Nacionalinio plėtros banko įsteigimui. Toks bankas greičiausiai apjungtų tris esamas agentūras: valstybinę kredito garantijų agentūrą, INVEGA, Viešųjų investicijų plėtros agentūrą (VIPA) ir Žemės ūkio paskolų garantijų fondą (Lentelė 6.2 ir 6.4). Nacionalinis plėtros bankas siektų užtikrinti finansavimą ilgalaikėms investicijoms, kurios būtų naudingos ekonomikai ir užtikrintų anticiklinį skolinimą, padidindamas paskolų skaičių ekonomikos sulėtėjimo metu.

6.4. Viešųjų investicijų plėtros agentūra (VIPA)

VIPA remiasi finansiniais ištekliais iš kapitalo rinkų, institucinių bankų (EIB, ERDB, NIB, CEB ir kt.), taip pat parama iš CV Biudžeto ir ESI fondų ir valdo keletą teminių fondų (Diagrama 6.2), kartais per komercinį banką. VIPA siūlo keturis skirtingus finansinių produktų tipus, priklausomai nuo fondo: paskolos, garantijos, negrąžinamos dotacijos ir grąžinama pagalba.

Diagrama 6.2. VIPA įgyvendina „finansines priemones“ įvairiose srityse

Šaltinis: VIPA (VIPA: apie VIPA, 2020), <https://www.vipa.lt/>.

6.3.2. Lyginamoji VV finansavimo agentūrų ir jų naudojimo analizė

Lentelė 6.5 pristatoma lyginamoji VV finansavimo agentūrų vaidmens santrauka.

Lentelė 6.5. Lyginamoji VV finansavimo agentūrų vaidmens Lietuvoje ir lyginamosiose šalyse santrauka

VV Finansų agentūrų vaidmuo					
Lietuva	Danija	Suomija	Airija	Nyderlandai	Naujoji Zelandija
NETAIKOMA	Didelis	Didelis	Mažas	Vidutinis	Didelis
Lietuvoje nėra VV finansavimo agentūros	„KommuneKredit“, VV valdomas bankas, teikiantis paskolas ir finansinę nuomą, jam priklauso 99% RV paskolų.	MuniFin-specializuota savivaldybei priklausanti finansų įstaiga, finansuojanti savivaldybių riziką ir teikianti paskolas Suomijos savivaldybėms, pasinaudodama finansų rinkų ištekliais.	Airija neturi VV finansavimo agentūros (ji turi vieną CV priklausančią agentūrą, kuri specializuojasi būsto kreditavimo srityje).	Nyderlandai turi specializuotą viešąją finansų įstaigą - Nyderlandų savivaldybės banką (BNG). Pusę banko kapitalo dalies valdo CV, o kitą pusę - savivaldybės, provincijos ir vandentvarkos valdybos. Tačiau savivaldybės finansuoja viešąsias institucijas daugiausia dotacijomis arba nuosavais ištekliais, todėl santykinė BNG svarba yra ribota.	Valstybės finansų įstaiga, vietos valdžios finansavimo agentūra (LVFA) teikia 90% LG paskolų mažesnėmis nei komercinių bankų palūkanų normomis. CV priklauso 20% LVFA akcijų. Likusias 80% valdo VV.

Šaltinis: autorių analizė.

Nacionaliniai plėtros bankai arba Nacionalinės plėtros institucijos dažnai naudojamos nukreipti lėšas į viešąsias investicijas

Tarpvalstybinė patirtis rodo, kad nacionaliniai plėtros bankai arba nacionalinės plėtros institucijos gali aktyviai dalyvauti krizių valdymo metu (IMF, 2020), taip pat prisidėti prie pagrindinių naujų sektorių, tokių kaip atsinaujinantys energijos šaltiniai ir energijos vartojimo efektyvumas, plėtros (World Economic Forum, 2019). Tačiau valstybiniai bankai taip pat yra rizikingi, pvz., kyla fiskalinė rizika dėl aiškių ar numanomų vyriausybės garantijų, ir stabdoma ilgalaikių privačių finansų plėtra. Labai svarbu parengti tinkamą projektą, ypač atsižvelgiant į tvirto valdymo ir priežiūros poreikį, griežtą projektų vertinimą ir atidžiai stebėti rezultatus.

Dauguma lyginamųjų šalių turi specializuotą VV finansavimo agentūrą

Skirtingai nuo lyginamųjų šalių, Lietuva neturi VV finansų agentūros. LVFA yra labai dažnos Europoje. Danijos agentūra Kommunekredit, įsteigta 1898 m., iki šiol yra seniausia. Tarp naujausių yra 2011 m. sukurta Naujosios Zelandijos LVFA ir 2013 m. sukurta Prancūzijos Agence France Locale. LVFA yra labai naudinga institucija, kuri sutelkia VV skolinimosi poreikius ir užsitikrina mažesnes palūkanų normas bei ilgesnius terminus nei tuo atveju, jei VV kreiptųsi į bankus atskirai (6.5). LVFA paprastai priklauso VVI, bet nebūtinai. Naujojoje Zelandijoje CV priklauso 20% akcijų, o Airijoje (kuri specializuojasi tik su būstu susijusiose paskolose) ji priklauso CV. Dažnai LVFA skolina ir savivaldybėms priklausančioms įmonėms (Lentelė 6.6). Svarbiausias LVFA steigimo elementas yra užtikrinti pakankamas LVFA obligacijų emisijų garantijas, užtikrinti, kad ji gautų tvirtą kredito reitingą, taigi ir geras finansavimo sąlygas, kurias ji gali perduoti savo klientams (6.5).

6.5. VV finansavimo agentūros (LVFA) nauda

Dauguma VV negali leisti obligacijų atskirai finansų rinkose. Tačiau kolektyviai jos galėtų veiksmingai patekti į obligacijų rinkas ir pasinaudoti mažesnėmis finansavimo išlaidomis ir ilgesniais grąžinimo terminais.

VV finansinio bendradarbiavimo forma, kuri pasirodė esanti sėkmingiausia ir stabiliausia vietos valdžios finansavimo agentūrose (LVFA). LVFA yra sukurta VVI padėti, paprastai patys VVI yra jos steigėjai, bet kartais dalyvaujant/vadovaujant CV. Šios agentūros paprastai nesiekia pelno, o visas perviršis yra vėl investuojamas į jų veiklą. Savivaldybių finansavimo agentūros veikia (skolina) tik savo šalyse.

LVFA steigimą galima pagrįsti šiais punktais:

- Dauguma VVI yra nedideli subjektai. Maži skolininkai yra mažiau patrauklūs bankams ir kapitalo rinkoms nei didesni skolininkai. Tai reiškia, kad didelė dalis finansų rinkų yra neprieinama mažiems skolininkams (VVI);
- LVFA yra potencialiai geriau pasirengusi pateikti VV riziką investuotojams kapitalo rinkose;
- Bendro finansavimo apdorojimo išlaidos yra gerokai mažesnės nei tuo atveju, jei VV skolinasi pati;
- VVI dažnai atlieka lemiamą vaidmenį šalies viešajame sektoriuje ir turi didelį kreditingumo potencialą, ypač jei jos bendradarbiauja LVFA;
- VVI Finansinės žinios dažnai yra menkos, nes jų pagrindinis dėmesys skiriamas atitinkamų pagrindinių paslaugų teikimui visuomenei. VV administracinis personalas paprastai yra nedidelis.

Visais žinomais atvejais LVFA steigimas lėmė VVI išlaidų mažinimą jų finansų valdymo srityje. Be to, padidinus konkurenciją rinkoje, LVFA taip pat galėtų sumažinti komercinių bankų išlaidas vietos valdžios institucijoms.

Šaltinis: Andersson (Local Government Investment Financing - Understanding the LGFA concept, 2019), Vietos valdžios investicijų finansavimas-LVFA sampratos suvokimas.

Lentelė 6.6. Įvairių viešojo finansavimo įstaigų palyginimas

	Danija	Suomija	Airija	Nyderlandai	Naujoji Zelandija
Pavadinimas	KommuneKredit	MuniFin	Būsto finansų agentūra	BNG Bank	VVFA - Vietos valdžios finansavimo agentūra
Steigimo data	1899	1989	1981		2011
Teisinis statusas	Asociacija	Viešojo finansų įstaiga	Valstybės įmonė		Viešojo finansų įstaiga
Nuosavybė	Savanoriška narystė - tik savivaldybėms ir regionams (visiems nariams).	VV: 53% CV: 16% Viešojo sektoriaus pensijų fondas Kevala: 31 proc.	CV		CV: 20% 30VV: 80%
Finansavimas	Išleidžia obligacijas vidaus ir tarptautinėje kapitalo rinkoje	Išleidžia obligacijas tarptautinėse kapitalo rinkose	Renka lėšas vidaus ir tarptautinėse kapitalo rinkose.		Išleidžia obligacijas finansų rinkose
Siekama uždirbti	Nr.	Nr.	Nr.		Taip

pelną
suiinteresuosioms
šalims?

Garantijos	Jungtinė ir keleto narių garantija	Atskiros institucijos garantija – savivaldybės garantių valdybos (MGB). Visos savivaldybės yra MGB narės) ir yra solidariai MGB ²⁴ laiduotojai.	Aiški CV garantija	LVFA obligacijas ir paskolas garantuoja visų savo akcininkų turto mokesčiai (30 VV), išskyrus CV, ir visi VVI skolinasi virš NZ 20 milijonų JAV dolerių. Šiuo metu yra 45 laiduotojai.
Klientai	Savivaldybės, regionai ir pusiau viešieji subjektai, už kuriuos laiduoja regionai ar savivaldybės (vandentiekis, atliekų deginimas, centralizuotas šildymas ir kt.))	VVI, savivaldybių įmonės, savivaldybių federacijos, ne pelno siekiančios būsto organizacijos	VVI būsto projektams, savanoriškam būsto sektoriui, aukštojo mokslo įstaigų būsto projektams	Tik VVI

Šaltinis: EBPO (Financing and funding municipal public investment: analytical framework and application to five OECD countries (forthcoming), 2021), Savivaldybių viešųjų investicijų finansavimas: analitinė sistema ir taikymas penkioms EBPO šalims, būsimas.

Daugelis EBPO šalių naudoja bendrus mechanizmus geresnėms skolinimosi sąlygoms užsitikrinti

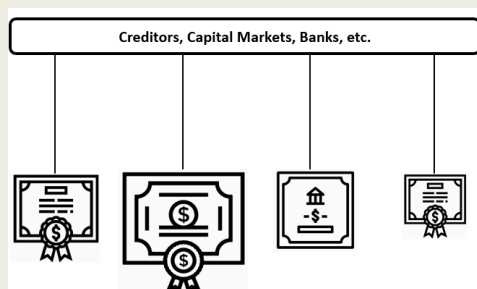
Lietuva neturi vietos savivaldos finansavimo agentūros, o CV skolina VVI.²⁵ Todėl komercinių bankų paskolos yra pagrindinis VVI skolinimosi šaltinis. Kadangi VVI projektai paprastai yra nedideli ir VVI nesutelkia savo išteklių kartu, jie sudaro labai nedidelę komercinių bankų portfelių dalį ir neužsitikrina labai konkurencingų sąlygų. VVI skolinimosi sąlygų gerinimo mechanizmai yra skirtingi (6.6). Pavyzdžiui, skirtingų savivaldybių projektai galėtų būti sujungti pagal pobūdį (pvz., gatvių apšvietimas, perdirbimas ir atliekų tvarkymas, energija), kad būtų pasiektas didesnis mastas ir pritraukta daugiau konkurso dalyvių ir būtų sudarytos geresnės sąlygos.

²⁴ „Keleto narių garantijos“ reiškia, kad kiekvienas narys prisiima atsakomybę už visą įstaigai priklausančią sumą.

²⁵ Išskyrus trumpalaikes paskolas, skirtas padengti metų grynųjų pinigų srautų svyravimus.

6.6. Sutelkti finansavimo mechanizmai ir vietos valdžios finansavimo agentūros

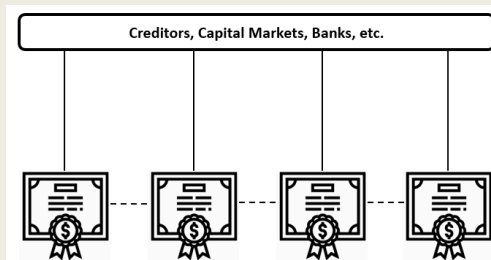
Daugelis VVI yra nedidelės ir neturi pakankamai finansavimo poreikių, kad pritrauktų kreditorių dėmesį. Tai ypač pasakytina apie kapitalo rinkos sandorius (išleidžiant obligacijas), kur net didžiausi VVI - paprastai didelės sostinės - stengiasi pritraukti investuotojus.



Sutelkti finansavimo mechanizmai gali padėti VVI įveikti iššūkius, kurie atsiranda dėl per mažo dydžio ir nepastovių kapitalo poreikių. Sutelkti finansavimo mechanizmai egzistuoja daugelyje šalių ir pasireiškia įvairiomis formomis:

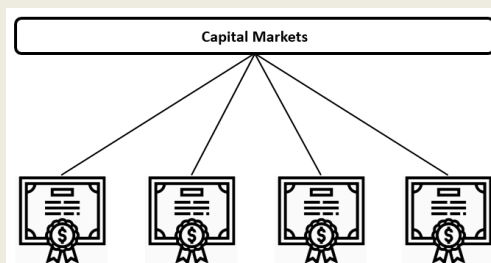
Koordinuotas skolinimasis ir keitimasis gerąja patirtimi

Paprasčiausias sutelkto finansavimo tipas yra panašių viešųjų pirkimų procesų, susijusių su bankais ir kitais kreditoriais, naudojimas siekiant derėtis dėl geresnių sąlygų ir keistis gerąja patirtimi. Kartu derantis su bankais dėl standartizuotų reikalavimų, VVI paskolos tampa patrauklesnės kreditoriams.



Klubo sandoris

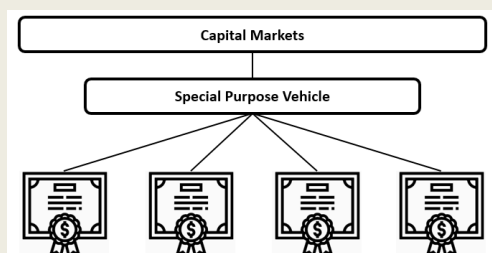
Antrajame sutelktų finansavimo mechanizmų etape keli VVI susiburia, kad išleistų bendras obligacijas. Finansavimo poreikių sutelkimas padeda pasiekti minimalaus obligacijų išleidimui reikalingo dydžio. Kiekviena dalyvaujanti VV yra atsakinga už savo palūkanų ir kapitalo mokėjimo dalį. Tai buvo dažna praktika Prancūzijoje prieš „Agence France Locale“ steigimą.



Vietos valdžios finansavimo agentūros (LVFA)

Paskutinis etapas - sukurti specialios paskirties įmonę (SPĮ), kuri veiktų kaip tarpininkas tarp VVI ir kapitalo rinkos. Ši SPĮ arba vietos valdžios finansavimo agentūra (LVFA) priklauso VVI, o kai kuriais

atvejais (kaip ir Naujojoje Zelandijoje) CV priklauso mažumos akcijų dalis. Ji išleidžia obligacijas kapitalo rinkose, šalies viduje ir tarptautiniu mastu, o pajamas skolina VVI, kurie yra agentūros nariai ir (arba) akcininkai.



Didelis LVFA pranašumas yra tai, kad ji gali patenkinti pakankamai savo skolinimosi poreikių, kad galėtų diversifikuoti savo finansavimo operacijas ir užsitikrinti ekonomiškai efektyvią kainodarą nacionalinėse ir tarptautinėse kapitalo rinkose. Diversifikavimas taip pat reiškia rizikos mažinimą, nes LVFA nesiremia vienu finansavimo šaltiniu ar net viena rinka. Be to, LVFA specializacija leidžia samdytis finansų ekspertus savo veiklai vykdyti ir rizikai sumažinti.

LVFA sėkmės veiksniai

Ekonominė galia arba kreditingumas priklauso nuo kapitalizacijos lygio ir garantijų bei kokybės. Laiduotojai gali būti arba patys VVI, CV, trečioji šalis (pvz., viešojo sektoriaus pensijų fondai), arba jų derinys. Dalyvaujančių VVI garantijos pranašumas yra tai, kad ji sustiprina VV atsakomybę už LVFA.

Šaltinis: Andersson (What the World Needs Now... is Local Infrastructure Investments. Challenges and Solutions with a Focus on Finance., 2014), Tai, ko dabar reikia pasauliui ... yra vietinės infrastruktūros investicijos. Iššūkius ir sprendimus, daugiausia dėmesio skiriant finansavimui, <https://bit.ly/2EAa2G1>.

6.3.3. Rekomendacijos dėl VV finansavimo agentūros steigimo Lietuvoje

Sukurti specializuotą agentūrą, kurios specializacija - VV skolinimasis ir kapitalo finansavimas, pavyzdžiui, sukurti padalinį, kuris specializuojasi VV skolinimesi būsimame Nacionaliniame plėtros banke

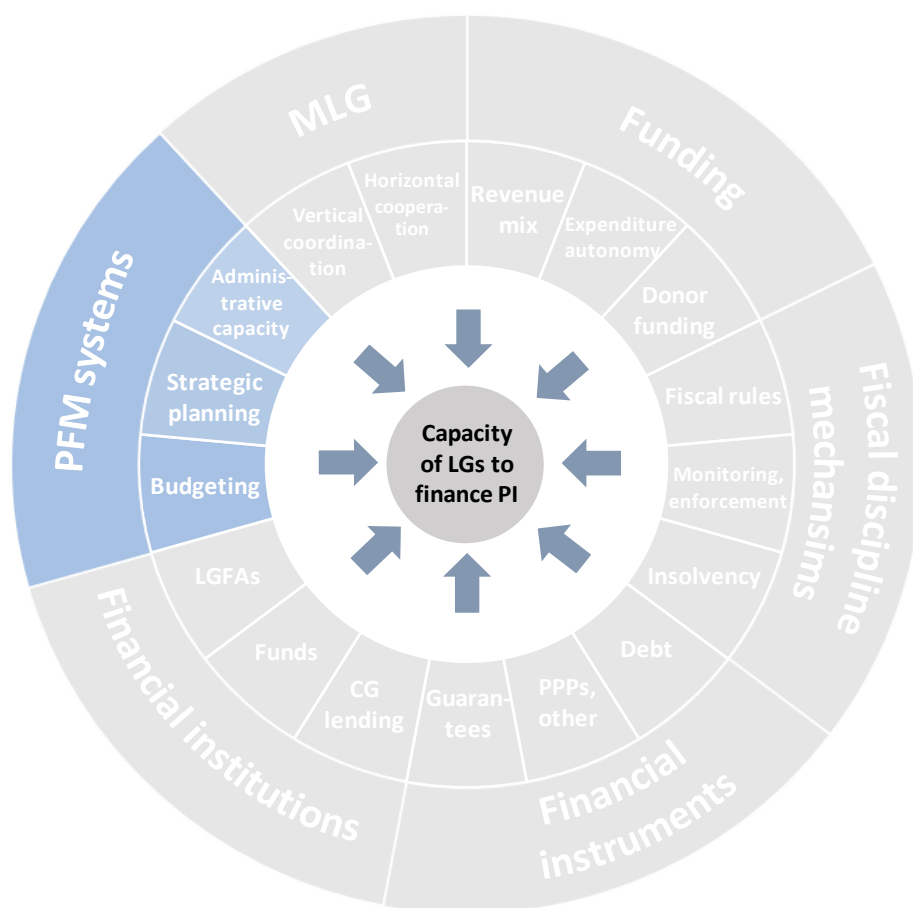
Šiandien, kadangi fiskalinės taisyklės labai riboja VV skolinimąsi, VV skolinimosi rinka yra labai maža, o individualūs skolinimosi poreikiai yra per maži, kad būtų galima užsitikrinti geras skolinimosi sąlygas iš komercinių bankų. Komercinių bankų administracinės išlaidos VV finansavimo prašymams peržiūrėti yra didelės, nes nėra ilgalaikių santykių. Peržiūrėjus fiskalines taisykles, kad VVI galėtų skolintis daugiau, VV skolinimo srityje specializuotos agentūros sukūrimas greičiausiai sumažintų skolinimosi išlaidas ir palūkanų normas. Šiuo metu Lietuvos VVI neturi pakankamai fiskalinės erdvės ar pajamų didinimo pajėgumų tokiai agentūrai finansuoti ir veikia kaip patikimas garantas jos skolinimuisi tarptautinėse rinkose. Todėl CV turėtų atlikti pagrindinį vaidmenį steigiant ir finansuojant tokią agentūrą. Tačiau tokia agentūra turėtų siekti pusiausvyros tarp savo finansavimo išlaidų ir palūkanų normos, nustatytos jos paskoloms, ir todėl neturėtų tapti našta CV finansams.

Numatomas Nacionalinis plėtros bankas, kuris greičiausiai sujungs tris esamas plėtros agentūras, būtų tinkama institucija šiai užduočiai atlikti. Todėl, rengiant šio Nacionalinio plėtros banko įstatus, svarbu užtikrinti, kad būtų įsteigtas atskiras padalinys VV finansavimui.

7 Viešųjų finansų valdymo sistemos VV viešosioms investicijoms

Vadovaujantis 2 skyriuje (Diagrama 7.1) pateiktu metodu, šiame skyriuje aprašoma Lietuvos vietos viešųjų investicijų finansavimo praktika, kiekvienas elementas lyginamas su lyginamų šalių praktika ir pateikiamos preliminaros rekomendacijos (kurios bus toliau tobulinamos rekomendacijų ataskaitoje).

Diagrama 7.1. Analitinė sistema: viešųjų finansų valdymo (PFM) sistemos



Pastaba: CV - centrinė valdžia, VVFA - vietos valdžios finansavimo agentūra, DV - daugiapakopis valdymas, VVV - viešasis finansų valdymas, VPSP – viešojo ir privačiojo sektorių partnerystė.

7.1. Biudžeto sudarymo ir ataskaitų teikimo praktika

7.1.1. Biudžeto sudarymo ir ataskaitų teikimo praktika Lietuvoje

Savivaldybės turi laukti CV biudžeto patvirtinimo, kad pradėtų savo biudžeto formavimo procesą

Lietuvoje savivaldybių biudžetai paprastai baigiami rengti ir tvirtinami sausio-vasario mėnesiais. CV biudžeto įstatymas (Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių įstatymas) nustato CV pervedimus savivaldybėms (kas sudaro apie 90% VVI pajamų), taip pat VVI skolos ir grynojo skolinimosi ribas. Šį įstatymą Parlamentas tvirtina gruodžio mėnesį, o savivaldybės turi pateikti savo biudžetus per du kitus mėnesius (7.1). CV biudžeto įstatymas nustato finansinius rodiklius, kurių savivaldybės turi laikytis rengdamos savo biudžetus.

CV biudžetas apima trejų metų pajamų ir išlaidų prognozes (biudžetinius metus ir dvejus vėlesnius metus), o Parlamentas kiekvieną gruodžio mėnesį priima neprivalomą rezoliuciją dėl bendrų valstybės ir vietos valdžios sektoriaus pajamų ir išlaidų rodiklių trejų metų laikotarpiui. Tačiau tyrimai parodė, kad daugiametį išlaidų viršutinių ribų laikymasis nėra visiškai privalomas, o viršutinės ribos dažnai keičiamos (European Commission, 2015). VVI pajamų nuspėjamumo stoka mažina jų gebėjimą teikti pirmenybę savo išlaidoms ir rengti vidutinės trukmės infrastruktūros planus (Diagrama 3.4).

7.1. Biudžeto praktika ir procedūros Lietuvoje

Teisinė ir institucinė sistema

Konstitucijoje numatyta bendra biudžeto teisinė sistema, taip pat Parlamento ir Vyriausybės biudžeto atsakomybė. 1990 m. liepos mėn. priimtas Lietuvos Respublikos Biudžeto sandaros įstatymas. Jame apibrėžiamas valstybės ir savivaldybių biudžetų turinys, pajamų didinimo ir asignavimų panaudojimo teisiniai pagrindai bei asignavimų valdytojų pareigos. Konstitucijoje ir biudžeto sandaros įstatyme numatyta, kad biudžetas turi būti patvirtintas vieneriems kalendoriniams metams ir įtraukti einamąsias paslaugų sąmatas trejiems metams – biudžetiniams metams plius dvejims metams.

Lietuva turi atskirus biudžetus valstybei (centrinei valdžiai), savivaldybėms (vietos valdžiai) ir socialinio draudimo fondams. Valstybės biudžetas ir pagrindiniai savivaldybių biudžetų finansiniai rodikliai patvirtinti Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme. Valstybės biudžetas, kaip patvirtino Parlamentas, apima Vyriausybės ministerijų ir kitų biudžetinių įstaigų pajamas ir išlaidas, įskaitant centrinės valdžios pervedimus savivaldybėms. Savivaldybių biudžetus tvirtina savivaldybių tarybos, biudžetai apima savivaldybių pajamas ir iš valstybės pervestas lėšas deleguotoms ir nepriklausomoms funkcijoms atlikti.

Centrinės valdžios metinis biudžeto procesas

Metinis biudžeto procesas iš esmės yra procesas iš viršaus į apačią, o Finansų ministerijos parengtos gairės ir biudžeto asignavimai sprendžiami derybų keliu. Mokestiniai metai Lietuvoje tęsiasi nuo sausio iki gruodžio. Iki kiekvienų fiskalinių metų pradžios, dažniausiai vasario mėnesį, Vyriausybė tvirtina ateinančių metų Valstybės ir savivaldybių biudžetų projektų rengimo planą. Plane nustatomas tvarkaraštis ir apibrėžiama medžiaga, kurią ministerijos ir asignavimų valdytojai turi parengti ir pateikti Finansų ministerijai.

Biudžeto sudarymo ciklas prasideda pavasarį, kai Ministras Pirmininkas nustato metinius išlaidų prioritetus kitais metais. Paprastai yra nustatomi iki aštuonių lygių prioritetai pagal svarbą, ir jie iš

esmės nesikeičia metams bėgant.

Pavasario pabaigoje (paprastai gegužę) Vyriausybė tvirtina valstybės ir savivaldybių biudžetų vidutinės trukmės išlaidų ribas ir pateikia jas Parlamentui. Šios ribos grindžiamos metiniais prioritetais, ministerijų nustatytais tikslais ir ekonomine perspektyva.

Gegužės ir birželio mėnesiais Vyriausybė organizuoja biudžeto planavimo susitikimus su Ministru Pirmininku, Finansų ministru ir kiekvienu atitinkamu ministru. Šių susitikimų tikslas yra derėtis dėl strateginių tikslų, planuojamų rezultatų ir išlaidų ribų kiekvienoje Vyriausybės srityje. Šių susitikimų metu kiekvienas ministras turi pateikti siūlomus išlaidų planus ir parodyti, kaip programos atitinka Vyriausybės metinius prioritetus.

Liepos pradžioje Finansų ministerija oficialiai informuoja asignavimų valdytojus apie savo išlaidų ribas ateinantiems trejiems metams. Po to kiekviena ministerija ir viešoji įstaiga parengia strateginį veiksmų planą, kuriame išsamiai aprašomi išlaidų laikotarpio projektai ir programos.

Tuomet asignavimų valdytojai pateikia savo biudžeto pasiūlymus iki rugsėjo pradžios, po to organizuojamos Finansų ministerijos ir asignavimų valdytojų derybos, siekiant suderinti skirtumus tarp pateiktų pasiūlymų ir patvirtintų asignavimų. Praktiškai tai reiškia, kad kai kurių ministerijų viršutinės ribos bus padidintos, palyginti su pradine viršutine riba, tačiau iki ribinio lygio. Šis procesas gali apimti paskutinės minutės derybas tarp ministerijų ir Finansų ministerijos, o Ministras Pirmininkas pasirašo rezoliuciją. Tą patį mėnesį Finansų ministerija atnauja makroekonominę prognozę ir prireikus koreguoja valstybės biudžeto asignavimuose nustatytas išlaidų ribas.

Valstybės biudžeto projektas galutinai parengiamas spalio mėnesį. Jis turi būti pateiktas Parlamentui ne vėliau kaip likus 75 kalendorinėms dienoms iki biudžetinių metų pabaigos, t.y. spalio 17 d.

Šaltinis: EBPO (Budget practices and procedures in Lithuania, Lithuania accession report., Unpublished), Biudžeto praktika ir procedūros Lietuvoje, Lietuvos stojimo ataskaita.

VVI rengia savo biudžetus grynaisiais pinigais ir jų ataskaitas kaupimo principu

Visos valstybinės institucijos Lietuvoje (įskaitant 60 savivaldybių) laikosi ESA 2010 apskaitos standarto, todėl finansinės atskaitomybės rengimui turi būti taikomi kaupimu pagrįsti principai. Savivaldybės pateikia savo ataskaitas Finansų ministerijai per centralizuotą apskaitos sistemą. Savivaldybės biudžeto vykdymo ataskaitas rengia patikslintu grynujų pinigų principu ir kas ketvirtį teikia Finansų ministerijai savo finansinius rezultatus. Finansų ministerija savo ruožtu rengia konsoliduotą balansą ir įtraukia jį į metines nacionalines finansines ataskaitas (IMF, 2019).

Biudžeto lankstumas: VVI gali perkelti nepanaudotas lėšas (išskyrus tikslines dotacijas)

Siekiant suteikti tam tikro lankstumo, Biudžeto sandaros įstatymas leidžia savivaldybėms perkelti nepanaudotas praėjusių metų lėšas, išskyrus nepanaudotas tikslines dotacijas, kurios metų pabaigoje turi būti grąžintos į valstybės biudžetą.²⁶ Naudodamos šias lėšas, savivaldybės pirmiausia turi padengti savo įsiskolinimus (trumpalaikius įsipareigojimus) ir tik po to, kai jos gali jas naudoti savo nuožiūra (taupymas,²⁷ investiciniai projektai, veiklos išlaidos, ilgalaikių paskolų grąžinimas).

²⁶ Tai netaikoma sąskaitų išrašams, bet tikrinant pagal subalansuotą biudžeto taisyklę.

²⁷ Dauguma savivaldybių savo sąskaitose neturi didelių rezervų ar lėšų, tačiau kai kuriose savivaldybėse paliekami specialūs rezervai ekstremalioms situacijoms, stichinėms nelaimėms ir jų pasekmėms valdyti.

Nepanaudotos lėšos daugiausia yra susijusios su nepakankamu GPM pajamų įvertinimu, o ne noru atidėti lėšas į rezervinius fondus. Iš tiesų, Finansų ministerijos teigimu, savivaldybės linkusios skirstyti biudžetą labai atsargiai, todėl neįvertina savo biudžeto pajamų. 2019 m. bendras savivaldybių perviršis buvo apie 100 mln. EUR (apie 3% visų VV pajamų).

Savo einamųjų išlaidų biudžetus per biudžetinius metus savivaldybės gali keisti neribotą kiekį kartų.

Skelbiami VV finansiniai duomenys, tačiau formatais, kuriuos sunku panaudoti

Duomenys apie savivaldybių finansus (pajamas, skolą ir garantijas) reguliariai skelbiami Finansų ministerijos interneto svetainėje.²⁸ Tačiau duomenys pateikiami *pdf* formatu ir atskirais dokumentais kiekvienai savivaldybei ir kiekvienais metais. Dėl to sunku palyginti ir analizuoti skirtingus rodiklius, metus ir savivaldybes, nes duomenys turi būti rankiniu būdu nukopijuoti ir įklijuoti į duomenų bazę. VVI neatskiria savo einamojo ir kapitalo biudžetų.

Kai kurioms savivaldybėms trūksta skaidrumo finansinės atskaitomybės požiūriu

TVF (Republic of Lithuania: Fiscal Transparency Evaluation, 2019) pastebėjo, kad kai kurios savivaldybės elgiasi labai skaidriai ir, kaip reikalaujama, kas ketvirtį skelbia savo pinigų srautus ir balansus. Kitos VVI teikia tik apibendrintą informaciją. Nepriklausoma fiskalinė institucija (Savivaldybių 2019 m. biudžetų fiskalinės drausmės taisyklių laikymosi vertinimas, 2019) nustatė, kad pajamų ir išlaidų vykdymo ataskaitos, kurias savivaldybės turi pateikti nuo 2016 m., nėra palyginamos visose savivaldybėse. Visų pirma, kai kurios savivaldybės netinkamai apskaito nepanaudotas pajamas. Tai daugiausia yra dėl to, kad trūksta vidaus kontrolės, gairių ir koordinavimo (The Independent Fiscal Institution, 2019).

7.1.2. Biudžeto sudarymo ir ataskaitų teikimo praktikos lyginamoji analizė

Lentelė 7.1 pateikiama biudžeto sudarymo ir ataskaitų teikimo praktikos Lietuvoje ir lyginamosiose šalyse santrauka.

²⁸ Žiūrėkite čia: <https://bit.ly/2EAI0v7>.

Lentelė 7.1. Biudžeto sudarymo ir ataskaitų teikimo praktikos Lietuvoje ir lyginamosiose šalyse santrauka.

Biudžeto sudarymo ir ataskaitų teikimo praktikos kokybė					
Lietuva	Danija	Suomija	Airija	Nyderlandai	Naujoji Zelandija
Vidutinė	Vidutinė	Didelė	Didelė	Didelė	Didelė
VV rengia savo biudžetus grynųjų pinigų, o ataskaitas - kaupimo principu. Savivaldybės planuoja savo biudžetus vieneriems metams. VVI sąskaitos yra audituojamos, tačiau kai kurios savivaldybės, rengdamos savo finansines ataskaitas, nukrypsta nuo apskaitos standartų. Vidaus kontrolės gairės ir koordinavimas galėtų būti tvirtesni. Savivaldybių finansiniai duomenys reguliariai skelbiami, bet ne vartotojui patogiu būdu.	VVI naudoja grynųjų pinigų apskaitą, bet rengia biudžetus kaupimo principu. Biudžeto skaidrumas yra didelis. Išlaidų viršutinės ribos nustatomos vieneriems metams. Biudžeto metinis įstatymas turėtų būti peržiūrėtas 2020 m. rudenį, siekiant sumažinti trumpalaikį poveikį ir potencialiai nustatyti daugiametes viršutinės ribas.	Savivaldybės vykdo apskaitą kaupimo principu. Be metinio biudžeto, savivaldybės turi pateikti ne mažiau kaip trejų metų finansinį planą. Savivaldybės turi keturis kartus per metus Statistikos departamentui pateikti atnaujintus finansinius duomenis. Finansų ministerija naudoja šiuos duomenis, kad įvertintų savivaldybių fiskalinę būklę kartą per metus birželio mėn. Finansinė informacija skelbiama naudojant integruotą analitinę priemonę. Merai paprastai yra valstybės tarnautojai. Politikai gali siūlyti savivaldybių biudžetų pakeitimus, tačiau jie dažniausiai būna gana riboti.	Biudžetai rengiami kaupimo principu. Biudžeto sudarymui taikomi skirtingi planavimo ir finansinės atskaitomybės mechanizmai. Vertinimo ir įvertinimo priemonės yra gerai išvystytos. Būsimų lėšų nuspėjamumas yra didelis: penkerių metų paketas departamentų kapitalo biudžetams.	Savivaldybės rengia ir tvirtina ketverių metų biudžetus kaupimo principu. Didelis biudžeto skaidrumo lygis. Vidutinės trukmės perspektyva rengiant biudžetą yra gerai numatyta.	VVI naudoja kaupimo principu pagrįsta biudžeto sudarymą nuo 1990 m. VVI paprastai remiasi didelėmis tarptautinėmis įmonėmis, kad parengtų savo ataskaitas ir finansines strategijas.

Šaltinis: autorių analizė.

Lietuvos VVI savo biudžetus rengia grynųjų pinigų principu, o apskaitą grindžia kaupimo principu, kaip ir dauguma EBPO šalių

Lietuvos VVI savo biudžetus rengia grynųjų pinigų principu, o apskaitą grindžia kaupimo principu, o tai yra įprasta praktika visose EBPO šalyse (7.2) (Moretti, 2016; Irwin & Moretti, 2019). Tarp lyginamųjų šalių tik Airija, Nyderlandai ir Naujoji Zelandija rengia biudžetus kaupimo principu.

VV pajamų prognozavimas ateinančiais biudžetiniais metais Lietuvoje yra prastesnis nei daugumoje lyginamųjų šalių

Nors Lietuva turi einamųjų metų ir dvejų kitų metų vidutinės trukmės biudžeto sistemą, tai nėra privalomi asignavimai ir jie dažnai keičiami. Todėl VVI menkai prognozuoja savo pajamas (nes CV dotacijos sudaro apie 90% jų pajamų). Palyginimui, Nyderlandų VVI turi parengti ir patvirtinti ketverių metų (einamųjų metų ir trejų kitų metų) biudžetą. Airijoje VVI gauna penkerių metų vokus savo kapitalo biudžetams, todėl jie gali rengti vidutinės trukmės kapitalo planus.

7.2. VVI gerosios praktikos apskaitos ypatumai

Aukštos kokybės VV ataskaitos turėtų būti atnaujintos, o tai reiškia, kad jos turėtų būti rengiamos gana dažnai ir per pakankamai trumpą laiką. Jos turėtų būti patikimos, o tai, be kita ko, reiškia, kad jos turėtų būti audituojamos. Jos turėtų būti lengvai suprantamos, o tai labiau tikėtina, jei, be kita ko, jos būtų rengiamos pagal bendruosius standartus. Galiausiai jos turėtų būti išsamios.

Ataskaitų informacija apie VVI skolą ir pinigų srautus yra labai svarbi, tačiau ankstyvas problemų nustatymas yra labiau tikėtinas, jei ataskaitos apims daugiau nei tai. Pavyzdžiui, VV balansas gali nurodyti turto priežiūros ir atnaujinimo problemas, o duomenys apie kaupiamąsias išlaidas gali parodyti, kad grynujų pinigų srautai yra kontroliuojami tik atidedant sąskaitų apmokėjimą. Duomenys apie įsipareigojimus, susijusius su pensijomis, viešojo ir privačiojo sektorių partnerystėmis ir regioninėmis įmonėmis, gali atskleisti rimtą fiskalinę riziką, nors įprastinė regioninės valdžios tiesioginė skola išlieka nedidelė.

Žinoma, net ir pati geriausia apskaita negali atskleisti visų grėsmingų regioninių fiskalinių problemų: bankų krizė ar didelė stichinė nelaimė ar sveikatos krizė, pvz., dabartinė COVID-19 pandemija, gali greitai sukelti fiskalinių problemų regioninei valdžiai, net ir turint solidžius finansus. Tačiau savalaikė, patikima, suprantama ir išsami apskaita turėtų anksti įspėti apie galimas problemas, kurias bent iš dalies sukelia regioninės politikos kryptys.

Šaltinis: Irwin ir Moretti (Allowing the stitch in time: the role of accounting in the early revelation of sub-national fiscal risks, 2019), Pastebėti laiku: apskaitos vaidmuo ankstyvame regioninės fiskalinės rizikos atskleidime, dokumentas, pateiktas Fiskalinio tinklo susitikime, 2019 m. gruodžio mėn.

7.1.3. Biudžeto sudarymo ir ataskaitų teikimo praktikos rekomendacijos

Užtikrinkite, kad CV vidutinės trukmės biudžeto sudarymo sistema būtų labiau įpareigojanti pateikti informaciją apie CV pervedimus anksčiau biudžeto ciklo metu

Daugiamečiai CV įsipareigojimai dėl pervedimų VVI padėtų VVI parengti vidutinės trukmės planus. Kalbant apie metinį biudžetą, CV turėtų pakankamai anksti nuspręsti ir pranešti apie pervedimus VVI, kad VVI galėtų rengti savo biudžetus prieš prasidedant biudžetiniams metams.

Biudžeto sudarymo ir ataskaitų teikimo praktika būtų suvienodinta visose VVI

Šiandien biudžeto ir ataskaitų teikimo praktika skiriasi tarp VVI. Biudžeto sudarymo ir apskaitos standartai ir praktika yra vienodi visose savivaldybėse, tačiau kai kurios savivaldybės, rengdamos savo finansines ataskaitas, nukrypsta nuo šių standartų, todėl palyginti jas yra sudėtinga. Duomenys dažnai pateikiami suvestiniu būdu, formatais, kuriuos sunku panaudoti. Visiems VVI turėtų būti sukurtas ir naudojamas vienodas apskaitos standartas.

Skelbti VVI finansinius duomenis turėtų formatais, kuriuos lengva panaudoti

VV duomenys turėtų būti reguliariai teikiami ir skelbiami standartiniais viešai prieinamais duomenų formatais (pvz., „Excel“ formatu) ir panašiais būdais. Paskelbti duomenys galėtų būti papildyti integruotomis analitinėmis priemonėmis, apžvalginėmis lentelėmis ir turėtų apimti visas savivaldybes į vieną duomenų failą, kad būtų lengviau palyginti. Tai padidintų skaidrumą, nuramintų potencialius investuotojus ir leistų VVI palyginti savo padėtį su kitais panašiais VVI.

7.2. Strateginio planavimo praktika

7.2.1. Strateginio planavimo praktika Lietuvoje

VVI rengia strateginius planus, tačiau tai dažnai yra grynas formalumas, neturintis realaus poveikio

Dar visai neseniai Vietos savivaldos įstatymas numatė trijų tipų strateginius planus. Savivaldybės taryba, atsižvelgdama į Vyriausybės rekomendacijas, nustatė strateginio planavimo savivaldybėje organizavimo tvarką. Visos savivaldybės turėjo parengti tris planavimo dokumentus: strateginį plėtros planą, strateginį veiklos planą ir metinį veiklos planą. Be to, kai kurios savivaldybės taip pat parengė kiekvieno padalinio veiklos planus, įtraukdamos kiekvieno darbuotojo rodiklius.

Tačiau, anot Jurkonienės ir Karčiauskienės (Lietuvos strateginio planavimo dokumentų analizė, 2017), nacionalinio ir vietos lygmens planavimo dokumentų sąsajos dažnai buvo neaiškios, o skirtingi tikslai nebuvo gerai integruoti. Kiti autoriai nustatė, kad strateginiai dokumentai nebuvo reguliariai peržiūrimi, trūko tęstinumo ir kartais neatitiko faktinių savivaldybių biudžetų (Valickas, Raišienė, & Arimavičiūtė, 2017; Arimavičiūtė, 2012).

Šiuo metu svarstomi šie aspektai: pagal naująjį Strateginio valdymo įstatymą vykdomos reformos, kuriomis siekiama integruoti savivaldybių ir nacionalinį planavimą, metodinius požiūrius ir procesus, taip pat vykdoma biudžeto sistemos reforma, kuri gali turėti įtakos savivaldybių finansavimui. Tačiau dar per anksti vertinti šiuos naujus pokyčius.

Svarbiausia, kad dažnai nepakanka administracinių gebėjimų, taigi ir specifinių įgūdžių, reikalingų nuodugniai strateginiam planavimui (Valickas, Raišienė, & Arimavičiūtė, 2017; Arimavičiūtė, 2012). Apskritai Lietuvos VVI projektai seka finansavimą, o ne VVI ieško finansavimo savo kapitalo investicijų strateginiams planams įgyvendinti.

VVI dažnai neapsvarsto savo investicijų ilgalaikių veiklos sąnaudų

Dauguma VVI tik apskaičiuoja kapitalo išlaidas savo investicijų planams, ir neprivalo įvertinti ilgalaikių veiklos sąnaudų ir jų poveikio savo biudžetams. Šiuo metu CPVA rengia savivaldybėms skirtą fiskalinio vertinimo priemonę, kuria siekiama padėti savivaldybėms įvertinti finansinius srautus per visą investicinio projekto gyvavimo ciklą.

Projektai dažnai kuriami taip, kad sutaptų su turimu finansavimu

Anot apklaustų savivaldybių, kai kurie merai nesiskolina ir nesirenka finansinių priemonių, o renka investicijas tik priklausomai nuo specialių paramos teikėjų programų prieinamumo.

Planuojama strateginio planavimo ir biudžeto sudarymo sistemos reforma

Siekiant išspręsti kai kuriuos iš šių iššūkių, Finansų ministerija, CPVA ir Vyriausybės kanceliarija kartu rengia Strateginio planavimo ir biudžeto sudarymo sistemos reformą, kurią tikimasi įgyvendinti iki 2021 m. pradžios. Šia reforma siekiama nustatyti geresnius vidutinės trukmės biudžeto ir strateginių planų ryšius. Vykdam šią reformą peržiūrimas investicinių projektų atrankos procesas, įvertinamos galimos alternatyvos, taikoma gyvavimo ciklo sąnaudų analizė, atliekami poveikio vertinimai ir parenkamas tinkamiausias finansavimo šaltinis (PPP Lithuania, 2018). Įstatymas buvo patvirtintas Parlamente 2020 m. ir dėl to buvo atlikta 40 susijusių teisės aktų pakeitimų. Ši neseniai atlikta strateginio planavimo ir biudžeto sudarymo praktikos reforma gali pagerinti padėtį, nes dar yra galimybių ją patobulinti (National Audit Office, 2019).

7.2.2. Strateginio planavimo praktikos lyginamoji analizė

Lentelė 7.2 pateikiama strateginio planavimo praktikos Lietuvoje ir lyginamosiose šalyse santrauka.

Lentelė 7.2. Strateginio planavimo praktikos Lietuvoje ir lyginamosiose šalyse santrauka

Strateginio planavimo praktikos intensyvumas					
Lietuva	Danija	Suomija	Airija	Nyderlandai	Naujoji Zelandija
Mažas	Mažas	Didelis	Didelis	Didelis	Didelis
VVI turi parengti tris skirtingus strateginius planus: strateginį plėtros planą - orientuotą į sektorius; strateginį veiklos planą ir metinį veiklos planą. Kai kurios savivaldybės taip pat rengia planus subjektams. Tačiau šie planai paprastai laikomi grynai formaliais, neturinčiais jokio realaus poveikio. VVI taip pat dažnai atsižvelgia tik į kapitalo išlaidas ir neatsižvelgia į planuojamų investicijų pasikartojančias veiklos sąnaudas.	Savivaldybės nerengia bendrų ilgalaikių strateginių infrastruktūros planų, tačiau yra sektoriaus planai.	VVI turi parengti 10 metų strateginius ir investicinius planus. Didesnės savivaldybės savo investicijoms planuoti naudoja sudėtingas finansų valdymo priemones.	Airijoje labai išvystyta strateginio planavimo praktika. Įgyvendinant projektą Airija 2040, buvo sukurta Airijos nacionalinė planavimo sistema (NPF). Ja remiantis rengiamos regionų, miestų, miestelių ir kaimo vietovių plėtros strategijos ateinančiam dešimtmečiui.	Nyderlandai turi parengti investicijų planavimo programą (Daugiametis infrastruktūros, teritorijų planavimo ir transporto planas (MIRT)). Bet kuri vietos ar regionų valdžios institucija gali pradėti arba dalyvauti programoje ir procesas baigiamas kolektyvinėmis sutartimis.	VVI turi pateikti 30 metų infrastruktūros strategiją, dešimties metų planą ir finansinę strategiją, turto valdymo planą ir metinius planus bei ataskaitas. Šių planų prielaidas audituoja Generalinio auditoriaus tarnyba.

Šaltinis: autorių analizė.

VVI strateginio planavimo praktika Lietuvoje yra mažiau išvystyta ir mažiau efektyvi nei lyginamosiose šalyse

Strateginis planavimas laikomas vienu iš pagrindinių viešųjų investicijų sėkmės veiksnių (OECD, 2020). VVI strateginio planavimo praktika įvairiose šalyse labai skiriasi. Nors kai kuriose šalyse VVI turi parengti daugiamečius detaliuosius planus (pvz., 30 metų infrastruktūros strategiją Naujojoje Zelandijoje ir 10 metų investicijų planą Suomijoje), kitose šalyse toks išsamus planavimas nėra paplitęs. Pavyzdžiui, Danijoje VVI rengia tik sektorių planus, kurie gali apriboti veiksmingą investicinių projektų įgyvendinimą.

Lietuvoje vietos investicijos dažnai seka finansavimą, o strateginis planavimas išlieka formalumu, nepaisant pastarųjų metų pokyčių. Tai visiškai priešinga Airijos požiūriui užtikrinant politikos prioritetų įgyvendinimą per išsamų daugiamečių planavimą: „finansavimas seka politiką, o ne politika seka finansavimą“. Airijoje finansiniai planai yra stipriai integruoti į Regioninės plėtros planus. 2018 m. Airija pradėjo projektą „Ireland 2040“ (7.3), kuriame išdėstyta Nacionalinė planavimo sistema iki 2040 m. ir Nacionalinis plėtros planas (iki 2027 m.). Šie planai taip pat sudaro sąlygas trims Airijos regioninėms asamblėjoms plėtoti regionines teritorijų planavimo ir ekonomines strategijas, koordinuojant su vietos valdžios institucijomis, siekiant užtikrinti, kad nacionaliniai, regioniniai ir vietos planai būtų suderinti. Planavimo reguliavimo institucija užtikrina šį koordinavimą, prižiūrėdama ir tvirtindama planus visais vyriausybės lygmenimis.

7.3. Strateginis planavimas Airijoje: projektas Airija 2040

Projektas Airija 2040 yra Airijos vyriausybės ilgalaikė visa apimanti strategija. Įkurta 2018 m., ji keičia požiūrį į tai, kaip investuojama į viešąją infrastruktūrą Airijoje, atsiitraukiant nuo ankstesnio požiūrio, kad viešosios investicijos skirstomos per mažai ir investiciniai sprendimai buvo nesuderinami su gerai apgalvota ir apibrėžta strategija.

Nacionalinė planavimo sistema

Projekto „Airija 2040“ kontekste Vyriausybė sukūrė strateginio planavimo sistemą - Nacionalinę planavimo sistemą, kuri padėtų šalies plėtrai ekonominiu, socialiniu ir aplinkosaugos požiūriu. Nacionalinė planavimo sistema buvo parengta Būsto, planavimo ir vietos valdžios departamento (DHPLG), po didelių viešų konsultacijų. Planavimo reguliavimo institucija yra atsakinga už Nacionalinės planavimo sistemos įgyvendinimo stebėseną per vietos plėtros planus ir regionines bei ekonomines teritorijų planavimo strategijas.

Nacionalinis plėtros planas

2018-2027 m. Nacionalinis plėtros planas buvo paskelbtas kartu su Nacionaline planavimo sistema ir jame išdėstytos kapitalo investicijos, reikalingos Nacionalinei planavimo sistemai įgyvendinti. Planas paremtas 116 mlrd. EUR investicijomis per 10-2027 m., įskaitant 1 mlrd. EUR Kaimo atgaivinimo ir plėtros fondui (URDF) ir 2 mlrd. EUR Miestų atgaivinimo ir plėtros fondui (URDF).

Regioninis planavimas

Nacionalinėje planavimo sistemoje ir Nacionaliniame plėtros plane numatytas pagrindas kiekvienai iš trijų Airijos regioninių asamblėjų parengti Regionines teritorijų planavimo ir Ekonominės strategijas, kurios koordinuotų tiek vietos valdžios institucijų plėtros planus, tiek vietos ekonominius ir bendruomenės planus. Planavimo reguliavimo institucija yra įstatymais numatytas konsultantas rengiant regionines strategijas.

Plėtros planai ir vietos plėtros planai

Plėtros planas yra pagrindinis vietos valdžios institucijos politikos krypties dokumentas, susijęs su planavimu. Jį rengia išrinkti vietos valdžios nariai. Plėtros plane išdėstyta bendra pagrindinė strategija ir konkretūs tikslai, skirti tinkamai planuoti ir tvariai plėtoti visą vietos valdžios institucijų funkcinę sritį. Jei Planavimo reguliavimo institucija nustato, kad planas neatitinka tinkamo teritorijos planavimo ir tvaraus vystymosi, Institucija informuoja ministrą ir gali rekomenduoti pasinaudoti ministrų įgaliojimais šiai problemai išspręsti.

Šaltinis: EBPO (Financing and funding municipal public investment: analytical framework and application to five OECD countries (forthcoming), 2021), Savivaldybių viešųjų investicijų finansavimas: analitinė sistema ir taikymas penkioms EBPO šalims, būsimas.

Dauguma lyginamųjų šalių turi nusistovėjusius metodus, kaip įvertinti ir vertinti investicinius projektus ir jų poveikį vėlesniems einamiems biudžetams

Pavyzdžiui, Naujoji Zelandija rengia ilgalaikį (10 metų) planą ir finansinę strategiją, kurioje nustatytas finansavimo ir išlaidų pasiūlymų poveikis būsimiems nekilnojamojo turto mokesčio tarifams, skoloms ir investicijoms. VVI turi daug laisvės siūlyti investicinius projektus, tačiau turi gauti patvirtinimą iš savo

rinkimų apygardų dėl jų poveikio vietos mokesčiams. Airijos viešųjų išlaidų kodekse užtikrinamas vienodas požiūris į projektų vertinimą ir įvertinimą (7.4).

7.4. Viešųjų išlaidų kodekso reforma Airijoje

2013 m. pabaigoje Viešųjų išlaidų ir reformų departamentas pradėjo rengti Viešųjų išlaidų kodeksą. Tikslas buvo užtikrinti visapusišką ir vienodą požiūrį į projektų vertinimą ir įvertinimą visuose vyriausybės departamentuose ir agentūrose. Projektams, kurių vertė viršija 5 mln. EUR, Rémimo agentūra pirmiausia turi atlikti išankstinį vertinimą. Ši agentūra gali būti CV departamentas, vietos valdžios institucija, sveikatos priežiūros agentūra, universitetas ar kitos rūšies viešoji įstaiga, priklausomai nuo projekto.

Šaltinis: EBPO (Effective Public Investment Across Levels of Government: Implementing the OECD principles, 2019), Veiksmingos viešosios investicijos visuose valdžios lygmenyse, 4 principas.

7.2.3. Rekomendacijos dėl strateginio planavimo Lietuvoje

Teikite pagalbą savivaldybėms rengiant ilgalaikes plėtros strategijas ir vidutinės trukmės investicijų planus

Racionalizuokite planų, kuriuos VVI turi parengti, skaičių, tačiau įsitikinkite, kad jie yra svarbūs, remiasi konkrečia vieta, yra integruoti įvairiuose sektoriuose ir sukuria ilgalaikę vertę už pinigus. Kadangi rengiant tokius planus reikia aukšto lygio techninių ir administracinių gebėjimų, CV arba CV agentūra galėtų teikti paramą VVI.

Užtikrinti, kad VVI iš anksto įvertintų ilgalaikį viešųjų investicijų poveikį ir riziką

Daugeliu atvejų pagrindinė viešųjų investicijų valdymo problema yra nepakankamas arba prastas planavimas: prasta projektų atranka ir prasti projektų vertinimai, kurie dažnai nėra pagrįsti patikimais duomenimis. Siekiant užtikrinti investicinio projekto vertę ir kad jo eksploataavimo ir priežiūros išlaidos būtų prieinamos, svarbu užtikrinti patikimus ex-ante vertinimus.

Turėtų būti atliekami griežti ekonominio ir socialinio poveikio bei poveikio aplinkai ex-ante vertinimai, taip pat rizikos, susijusios su viešosiomis investicijomis (fiskalinė rizika, bet ir finansinė, politinė, socialinė ir aplinkosauginė rizika), vertinimas. Kadangi tokie vertinimai gali būti gana techniniai ir jiems reikia daug duomenų, CV arba CV agentūra galėtų padėti VVI atliekant šią užduotį.

CV galėtų iš anksto įvertinti ilgalaikį viešųjų investicijų poveikį ir riziką kaip reikalavimą CV investiciniam finansavimui ir prireikus teikti pagalbą VVI šiems vertinimams atlikti.

Įtraukti įvairias suinteresuotąsias šalis į investicijų strategijų rengimą, kad būtų užtikrintas vertikalus ir horizontalus investicijų strategijų koordinavimas tarp Vyriausybės lygių ir tarp VVI

Įvairių suinteresuotųjų šalių (pvz., piliečių, kaimyninių savivaldybių, centrinės valdžios ministerijų) įtraukimas į investicijų strategijų rengimą leidžia geriau suderinti tikslus ir pagerinti į šias strategijas įtrauktų projektų kokybę (OECD, 2019). Nyderlanduose daugiametis infrastruktūros, Teritorijų planavimo ir transporto planas (MIRT) apima įvairias ministerijas, provincijas, savivaldybes ir kitus suinteresuotuosius subjektus, kurie gali pradėti ir dalyvauti rengiant projektus pagal MIRT programą (3.1) skyriuje 3.3.

Toliau teikti CV paramą VVI, siekiant plėtoti kapitalo investicinius projektus, kuriuos verta finansuoti

Sąnaudų naudos analizės (įskaitant nepiniginius elementus, pvz., socialines ar aplinkosaugos sąnaudas ir naudą) įgyvendinimas ir pasikartojančių projektų veiklos sąnaudų įvertinimas užima daug laiko. Nuo 2014 m. CPVA teikia paramą VVI, kad galėtų atlikti šias analizes, kurti ir atrinkti projektus. Jie sukūrė pusiau automatizuotas priemones, apmoko ir teikia paramą projektų rengėjams.

Susieti finansavimą su planais ir teikti daugiametį kapitalo išlaidų finansavimą

Finansavimas turėtų būti vykdomas remiantis gerai suplanuotais projektais, o ne projektais, kuriais siekiama gauti konkrečių lėšų. Tačiau gerai suplanuoti projektai yra nenaudingi, jei jie negali užsitikrinti finansavimo. Todėl CV turėtų sukurti mechanizmą, leidžiantį gauti finansavimą VVI, turinčiai gerai parengtą, nuoseklų investicinį projektą su įrodytu ekonominiu, socialiniu ir (arba) aplinkos poveikiu. Finansuotinių projektų atranka taip pat turėtų būti grindžiama strateginiuose plėtros planuose nustatytais prioritetais. Investiciniams projektams reikia laiko, todėl daugiamečiai CV įsipareigojimai dėl kapitalo pervedimų padėtų VVI pagerinti savo planų ir projektų kokybę.

7.3. VV administraciniai pajėgumai

7.3.1. VV administraciniai pajėgumai Lietuvoje

Administraciniai pajėgumai skiriasi priklausomai nuo savivaldybių dydžio

Administraciniai pajėgumai įvairiose savivaldybėse skiriasi, dažnai priklausomai nuo dydžio, atstumo iki didesnio miesto ir ankstesnės patirties, susijusios su įvairiomis finansinėmis priemonėmis ir investicijų finansavimo praktika. Savivaldybių pajėgumai politikos formavime taip pat yra riboti (European Commission, 2020; Council of Europe, 2018).

Vietos tarybos ir merai (nuo 2015 m.) yra tiesiogiai renkami kas ketverius metus. Tačiau, pasak suinteresuotųjų šalių, kai kurie investiciniai projektai lieka nebaigti dėl politinių pokyčių ir vėlesnių strateginių prioritetų pokyčių. Nors meras yra savivaldybės vadovas, vietos taryba taip pat skiria administracijos direktorių, atsakingą už visas vykdomąsias užduotis. Vietos tarybos tam tikromis sąlygomis gali suteikti seniūnijoms galimybę valdyti savo biudžetus (7 .5).

7.5. Seniūnijos - mažesni teritoriniai vienetai, įsteigti vietos tarybų

Vietos taryba turi teisę steigti mažesnius teritorinius vienetus (*seniūnijas*), kurios, veikdamos tam tikroje savivaldybės teritorijoje, kasdien teikia vietos paslaugas tam tikroje savivaldybės teritorijoje esantiems piliečiams. Dar yra apie 545 smulkesnius administracinius vienetus (vadinamais „seniūnaitijomis“ ir jos yra kilusios iš buvusių savivaldybių), kurioms vadovauja savivaldybės administracijos direktoriaus paskirtas valstybės tarnautojas. Vilniuje yra 21 seniūnaitija. Nuo 2017 m. sausio 1 d. savivaldybių tarybos gali suteikti rajonams, atitinkantiems tam tikrus įstatymų nustatytus kriterijus, galimybę valdyti savo biudžetus.

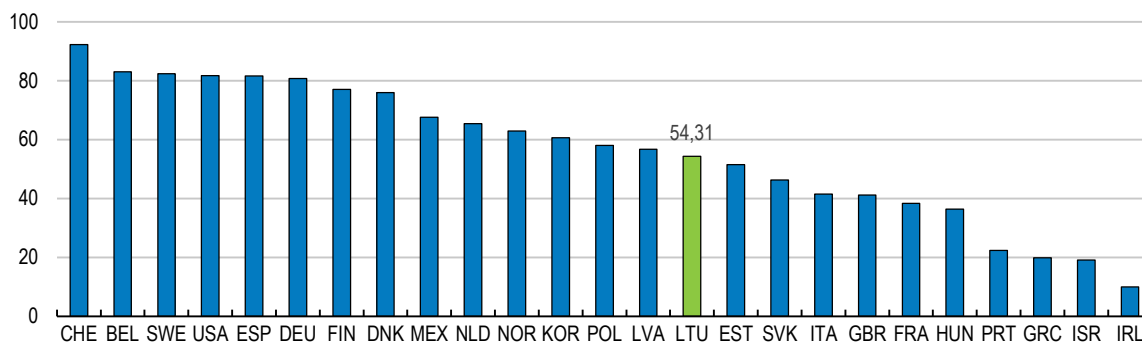
Šaltinis: EBPO/UCLG (2019 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Country Profiles, 2019), 2019 m. Pasaulio observatorijos ataskaita dėl regioninės valdžios finansų ir investicijų – šalių profiliai, <https://bit.ly/2VPjyLQ>.

Daugelis VVI susiduria su sunkumais pritraukti kvalifikuotą darbo jėgą iš dalies dėl mažo darbo užmokesčio

Suinteresuotųjų šalių teigimu, Lietuva susiduria su dideliais talentų pritraukimo ir įgūdžių stygiaus valdymo sunkumais. Vietos valdžios institucijos įdarbina pusę darbuotojų (Diagrama 7.2), tačiau vis dėlto susiduria su sunkumais pritraukdamos ekspertus tokiose srityse kaip IRT ir projektų valdymas. Vienas iš prisidedančių veiksnių yra mažas darbo užmokestis. Net CV lygiu specialistų užmokestis yra mažesnis nei kitose EBPO šalyse (OECD, 2017). Tai dar sudėtingiau vietos lygmeniu, kur darbo užmokestis yra maždaug 20% mažesnis nei nacionalinėje administracijoje (Council of Europe, 2018). Net jei pragyvenimo išlaidos yra mažesnės nei dideliuose miestuose, talentų pritraukimas ir išlaikymas yra sudėtingas daugelyje mažesnių savivaldybių, ypač tokiose srityse kaip IRT ir projektų valdymas.

Diagrama 7.2.VV įdarbina pusę CV darbuotojų

Regioninės valdžios užimtumas procentais nuo viso užimtumo valdžios sektoriuje



Šaltinis: EBPO (Government at a Glance 2019, 2019), Valdžia trumpai 2019 m., Valdžia trumpai 2019 m., EBPO Publishing, Paryžius, <https://doi.org/10.1787/fee3c285-en>.

Dedamos pastangos administraciniam pajėgumams didinti

Centrinė projektų valdymo agentūra rengia mokymus VVI darbuotojų kompetencijai gerinti, visų pirma kreipiantis dėl finansavimo į ES fondus arba rengiant VPSP. Tačiau jie turi perkvalifikuoti naujus darbuotojus beveik kiekvienais metais dėl didelės VV darbuotojų kaitos. Be to, dažnai trūksta

skaitmeninių įgūdžių, reikalingų veiksmingam finansinių priemonių naudojimui, ypač kaimo vietovėse. Sudėtingoms užduotims atlikti VVI paprastai remiasi išorės konsultantais. Tuo tikslu Finansų ministerija pateikia tinkamų išorės konsultantų sąrašą, tačiau šis sąrašas nėra sistemingai atnaujinamas.

7.3.2. VVI administracinių gebėjimų lyginamoji analizė

Lentelė 7.3 pateikiama VV administracinių gebėjimų Lietuvoje ir lyginamosiose šalyse suvestinė.

Lentelė 7.3. VV administracinių gebėjimų lyginamoji santrauka Lietuvoje ir lyginamosiose šalyse

Administraciniai pajėgumai					
Lietuva	Danija	Suomija	Airija	Nyderlandai	Naujoji Zelandija
Maži	Dideli	Dideli	Dideli	Vidutiniai	Dideli
Savivaldybių administraciniai pajėgumai paprastai yra nedideli, ypač mažose kaimo savivaldybėse, kurios stengiasi pritraukti ir išlaikyti kvalifikuotus darbuotojus.	Danijos savivaldybėse administracinių pajėgumų skirtumų nėra dėl to, kad savivaldybės yra gana panašios.	Pasikliaunama aukštos kvalifikacijos savivaldybės valstybės tarnautojais.	Didelis dėmesys skiriamas administracinių gebėjimų stiprinimui (ypač sanglaudos laikotarpiu) kapitalo investicijoms vykdyti.	Olandijos RV sektoriuje dirba didesnė valstybės tarnautojų dalis nei CV (atitinkamai 166 000 ir 115 000).	Administraciniai pajėgumai yra dideli. Merai skiria profesionalius vyriausiuosius vadovus. Dauguma VVI savo išdovandymą perduoda privačioms įmonėms (ypač PWC).

Šaltinis: autorių analizė.

VV administraciniai pajėgumai tiesiogiai veikia viešųjų investicinių projektų kokybę

EBPO patirtis rodo, kad mažas pajėgumų kurti ir įgyvendinti tinkamą investicijų derinį lygis, ypač regioniniu lygiu, tikriausiai yra viena iš svarbiausių kliūčių veiksmingoms viešosioms investicijoms. Nustatant, struktūrizuojant, įgyvendinant, eksploatuojant ir stebint viešąsias investicijas reikia labai įvairių pajėgumų. Investiciniai projektai gali žlugti arba sugeneruoti daug atliekų ar tapti korumpuotais, jei jiems trūksta tinkamų ar pakankamų pajėgumų (EBPO 2 ramstis (Effective Public Investment Across Levels of Government: Implementing the OECD principles, 2019))

Gebėjimų stiprinimas neapsiriboja tik žmoniškųjų išteklių valdymo ar darbo jėgos gerinimo veikla. Pajėgumai yra susiję su instituciniais susitarimais, techniniais pajėgumais, ekonominiais ištekliais ir politikos praktika, turinčia įtakos valstybės investicijoms. Gebėjimų stiprinimas taip pat yra „mokymosi procesas“, kurio metu nacionalinės ir regioninės vyriausybės gali kasdien įgyti reikiamų pajėgumų praktiškai. Pajėgumų stiprinimas yra ilgalaikis procesas, kuriam reikia nuolatinių pastangų (EBPO 2 ramstis (Effective Public Investment Across Levels of Government: Implementing the OECD principles, 2019)).

VV administraciniai pajėgumai Lietuvoje yra mažesni nei lyginamosiose šalyse

Palyginti su lyginamosiomis šalimis, VV administraciniai pajėgumai Lietuvoje yra nedideli. Tai potencialiai trukdo vietos investicijų veiksmingumui ir gali lemti skirtingų regionų teikiamų paslaugų kokybės skirtumus. Suomijoje, Danijoje, Airijoje ar Naujojoje Zelandijoje VVI remiasi aukštos kvalifikacijos valstybės tarnautojais. Danijoje teigiama, kad dėl panašaus dydžio ir pajamų lygio skirtingose savivaldybėse valstybės tarnautojų administraciniai gebėjimai nesiskiria.

VVI EBPO šalyse dažnai pasitelkia paslaugų pirkimą iš šalies arba techninio personalo subūrimą

Naujoji Zelandija perduoda privačioms įmonėms daugybę funkcijų, tokių kaip finansų valdymas. Bendrų paslaugų kūrimas taip pat yra būdas leisti mažesnėms savivaldybėms pasinaudoti patirtimi, kurios ji negalėtų finansuoti atskirai. Kai kuriose šalyse CV teikia paskatas tokiam bendradarbiavimui bendrų paslaugų srityje (7.6).

7.6. Tarpsavivaldybinio bendradarbiavimo Slovėnijoje paskatos

Slovėnijoje pastaraisiais metais padidėjo savivaldybių bendradarbiavimas, visų pirma projektuose, kuriems reikalingas didelis vartotojų skaičius. 2005 m. Savivaldybių finansavimo įstatymo pataisos suteikė finansines paskatas bendrai savivaldybės administracijai siūlant nacionalines bendro finansavimo priemones: 50 proc. bendrų administravimui skirtų darbuotojų išlaidų per kitą fiskalinį laikotarpį CV kompensavo savivaldybei. Dažniausiai atliekamos užduotys yra patikrinimai (atliekų tvarkymas, keliai, teritorijos ir kt.), savivaldybės priežiūros paslaugos, fizinis planavimas ir vidaus auditas.

Šaltinis: EBPO (Effective Public Investment Across Levels of Government: Implementing the OECD principles, 2019), Veiksmingos viešosios investicijos visuose valdžios lygmenyse, 3 principas.

Kai kurios šalys pasinaudojo ES finansavimu, kad investuotų į VV pajėgumus

Vietos lygmeniu požiūriai į gebėjimų stiprinimą yra skirtingi (OECD, 2019). Lietuva galėtų sekti Airijos nuolatinių pastangų VFM ir administracinių gebėjimų stiprinimo pavyzdžiu. Pereidama prie išsivysčiusios ekonomikos, Airija pasinaudojo ES struktūriniais fondais ne tik pinigine išraiška, bet ir tvirtais kapitalo investicijų vykdymo pajėgumais. Airija vietos teisės aktais patvirtino drausmės elementus remdamasi ES struktūrinių fondų sistema: vertinimus, įvertinimus, daugiametę plėtrą ir biudžeto planus. Tą sustiprino didelis Airijos dėmesys investicijoms į žmogiškąjį kapitalą.

7.3.3. Rekomendacijos dėl VVI administracinių gebėjimų Lietuvoje

Investuokite į VV lygmens gebėjimų stiprinimą ir žmogiškąjį kapitalą

Decentralizacijos reformos turėtų būti vykdomos kartu su RV pajėgumų investicijoms stiprinimo politika. CV galėtų parengti ir platinti rekomendacinius dokumentus tokiose srityse kaip planavimas, projektų vertinimas, viešieji pirkimai arba stebėsena ir vertinimas. Sudaryti sąlygas supaprastinti mokymosi per praktiką procesą. Užtikrinti sistemingą mokymą ir susieti viešojo administravimo darbo užmokestį su našumo didinimu.

Teikti paskatas kaupti patirtį apie situaciją įvairiose jurisdikcijose

Mažos savivaldybės gali neturėti visą darbo dieną dirbančio techninio personalo, o jų įdarbinimas gali būti nepagrįstas. Vienas iš būdų - suburti aukšto lygio valstybės pareigūnų grupę ir dalytis paslaugomis (ir išlaidomis) keliose savivaldybėse tam tikrose srityse, kuriose reikalinga kompetencija (pvz., viešojo ir privačiojo sektorių partnerystė, viešieji pirkimai, regioninė plėtra). Kadangi tokios VVI paprastai nenori pradėti tokio horizontalaus bendradarbiavimo, CV galėtų paskatinti tai daryti, pavyzdžiui, mokėdama dalį sukauptų darbuotojų atlyginimų, kaip tai buvo daroma Slovėnijoje.

Sukurti kompetencijos centrą ir projektų rengimo priemonę VVI investiciniams projektams remti

Pasak apklaustų savivaldybių, kompetencijos centras, kuris galėtų patarti jiems dėl tinkamiausių finansavimo alternatyvų ir padėti parengti projektinius pasiūlymus, būtų labai naudingas ir galėtų padėti stiprinti ilgalaikius gebėjimus.

Pirmoji tokio kompetencijos centro misija būtų nustatyti RV patiriančius didžiausius pajėgumų iššūkius, kad jiems būtų suteikta speciali parama. Šis centras galėtų sukurti nuolatinę, visapusišką ir sujungtą mokymo ir techninės pagalbos sistemą, skirtą vietos poreikiams.

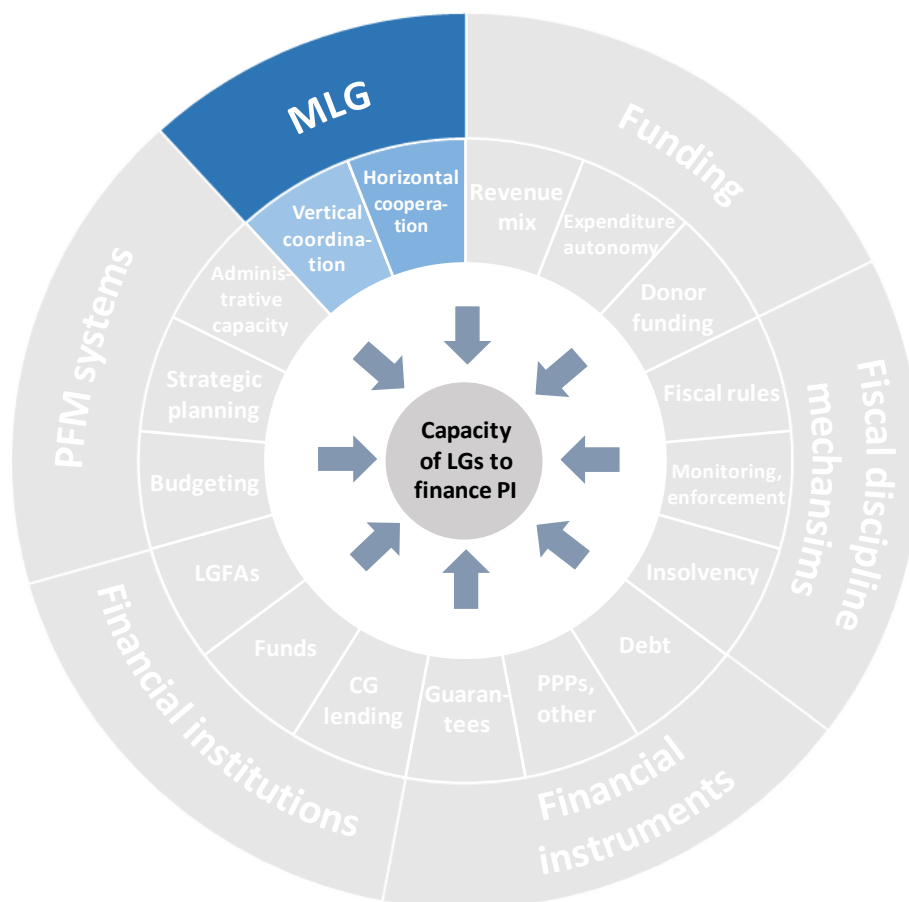
Be to, būtų galima sukurti projektų rengimo priemonę, kuri užtikrintų kokybišką ir savalaikį investicinių projektų rengimą, teiktų konsultacines paslaugas savivaldybių plėtrai, kauptų viešojo ir privačiojo sektoriaus žinias konkrečiais klausimais, o savivaldybėms tas paslaugas teiktų suburtų išorės ekspertų grupė.

CPVA jau teikia paramą VVI VPSP plėtrai ir ES struktūrinių fondų lėšų panaudojimui. Šis vaidmuo galėtų būti sustiprintas ir išplėstas visiems kapitalo investiciniams projektams.

8 Daugiapakopis viešųjų investicijų valdymas

Vadovaujantis 2 skyriuje (Diagrama 8.1) pateiktu metodu, šiame skyriuje aprašoma Lietuvos vietos viešųjų investicijų finansavimo praktika, kiekvienas elementas lyginamas su lyginamų šalių praktika ir pateikiamos preliminaros rekomendacijos (kurios bus toliau nagrinėjamos rekomendacijų ataskaitoje).

Diagrama 8.1. Analitinė sistema: daugiapakopis valdymas (DV)



Pastaba: CV - centrinė valdžia, VVFA - vietos valdžios finansavimo agentūra, DV - daugiapakopis valdymas, VFV – viešasis finansų valdymas, VPSP – viešojo ir privačiojo sektorių partnerystė.

8.1. Vertikalūs koordinavimo ir paramos mechanizmai

8.1.1. Vertikalūs koordinavimo ir paramos mechanizmai Lietuvoje

Lietuvoje Finansų ministerijoje yra naujai įsteigtas padalinys, kuris gali pagerinti vertikalų koordinavimą

Lietuvoje VVI turi kreiptis į skirtingas ministerijas ir skirtingus departamentus ministerijose, priklausomai nuo to, kokio tipo ir paramos joms reikia (pvz., finansiniais klausimais (Lentelė 8.1) ar dėl investicinių programų), nes šios paprastai yra išsidėstę pagal sektorius skirtingose ministerijose. Tai kartais gali būti painu VVI. 2020 m. pradžioje Finansų ministerijoje buvo įsteigtas naujas struktūrinis padalinys, koordinuojantis su savivaldybių finansiniais reikalais susijusius klausimus ministerijoje. Šis struktūrinis padalinys gali veikti kaip „vieno langelio“ principas ateityje sprendžiant savivaldybių finansinius klausimus.

Lentelė 8.1. Atsakomybė, susijusi su savivaldybių klausimais Finansų ministerijoje

Departamentas / padalinys	Pagrindinė atsakomybė
Fiskalinės politikos departamentas	Fiskalinė priežiūra, pajamų analizė ir planavimas
Investicijų skyrius	Investicijų politika, finansinės priemonės
Iždas	Skolinimas, garantijos, atskaitomybė, finansinės apskaitos sistemos administravimas
Biudžeto skyrius	Metinis savivaldybės biudžeto planavimas

Pastaba: nebaigtinis sąrašas.

Šaltinis: Finansų ministerija (Lietuvos Respublikos Finansų Ministerija: kontaktai, 2020), Lietuvos Respublikos Finansų ministerija: kontaktai, <http://finmin.lrv.lt/lt/kontaktai>

Centrinė projektų valdymo agentūra teikia paramą VVI investiciniams projektams plėtoti

2003 m. Lietuvos Finansų ministerija sukūrė nepriklausomą agentūrą - Centrinę projektų valdymo agentūrą (CPVA), kuri padėtų valstybės institucijoms valdyti viešąsias investicijas. CPVA ne tik administruoja ES Struktūrinį ir investicinį fondą bei kitas tarptautines paramos programas, bet ir veikia kaip metodinis centras ir gali konsultuoti valstybines institucijas jų investicinių projektų rengimo ir vertinimo klausimais. Kadangi VVI yra svarbus ES struktūrinių fondų paramos gavėjas, CPVA jiems teikia paramą rengiant viešuosius investicinius projektus, susijusius su ES parama ar kitais paramos teikėjais. Nuo 2010 m. CPVA taip pat turi specializuotą VPSP kompetencijos centrą ir organizuoja mokymus savivaldybės pareigūnams. Nuo 2014 m. kompetencijos centras buvo išplėstas visiems investiciniams projektams.

Lietuvos Savivaldybių asociacijos vaidmuo yra svarbus, tačiau jo taikymo sritis yra ribota

1995 m. įsteigta Lietuvos Savivaldybių asociacija (LSA). LSA atstovauja visoms 60 Lietuvos savivaldybių vyriausybėse ir kitose valstybinėse institucijose, taip pat tarptautinėse organizacijose ir užsienio šalyse. Tačiau LSA turi ribotus pajėgumus ir išteklius, daugiausia dėmesio skiriama nacionalinių teisės aktų peržiūrai ir atstovavimui už stipresnę savivaldą. Ji taip pat dalyvauja dvišalės komisijos, sudarytos iš CV ir LSA atstovų, posėdžiuose, kurie yra organizuojami savivaldybių klausimams aptarti.

8.1.2. Vertikalaus koordinavimo ir paramos mechanizmų lyginamoji analizė

Lentelė 8.2 pateikiama vertikalaus koordinavimo ir paramos mechanizmų Lietuvoje ir lyginamosiose šalyse santrauka.

Lentelė 8.2. Vertikalaus koordinavimo ir paramos mechanizmų palyginamoji santrauka Lietuvoje ir lyginamosiose šalyse

Vertikalus koordinavimo ir paramos mechanizmai					
Lietuva	Danija	Suomija	Airija	Nyderlandai	Naujoji Zelandija
Netvirti	Tvirti	Tvirti	Tvirti	Tvirti	Vidutiniai
Vertikalus koordinavimas yra suskaidytas. 2020 m. pradžioje buvo įkurtas naujas Finansų ministerijos padalinys, kuris koordinuoja savivaldybių finansinius reikalus Finansų ministerijoje. Lietuvos Savivaldybių asociacijos vaidmuo yra ribotas.	Stiprus vertikalus koordinavimas pasireiškia, kai vietos valdžios asociacija (Local Denmark (LGDK)) su CV derasi dėl kolektyvinių išlaidų, mokesčių ir paskolų fondo ribų. Vidaus reikalų ministerija yra pagrindinis VVI kontaktinis centras CV lygiu ir stebi VVI finansinę padėtį.	Atskiras Finansų ministerijos skyrius nuolat vertina savivaldybių finansus ir padeda savivaldybėms, kai jos atsiduria „labai sudėtingoje finansinėje padėtyje“ rengti korekcinius planus. Savivaldybių asociacija siekia užtikrinti ir gerinti vietos valdžios funkcijas CV ir ES lygmeniu. Asociacijos dukterinė institucija teikia konsultacines paslaugas didesnėms investicijoms per atskirai įsteigtą instituciją.	Atskira ministerija, atsakinga už savivaldybių reikalus - būsto, planavimo ir vietos valdžios skyrius - koordinuoja VV planavimą ir valdo VV finansavimą Airijoje.	Nusistovėjęs vertikalaus koordinavimo mechanizmas reiškia, kad provincijos prižiūri savivaldybes ir CV, o Vidaus reikalų ministerija prižiūri provincijas	Vidaus reikalų departamentas yra atsakingas už kasdieninį bendradarbiavimą su VVI, o lždo skyrius - už klausimus, galinčius turėti įtakos nacionaliniam tvarumui. VV asociacija, LGNZ atstovauja VV, kai aptaria nacionalinę politiką. Ji taip pat vertina VV valdymo kokybę ir teikia rekomendacijas bei nustato gaires.

Šaltinis: autorių analizė

Savivaldybių finansų reikalų koordinavimas Lietuvoje yra labiau susiskaldęs ir prastesnis nei lyginamosiose šalyse

Pagrindinės ministerijos, atsakingos už VVI priežiūrą ir palaikymą įvairiose šalyse, skiriasi. Suomijoje specialus Finansų ministerijos departamentas yra pagrindinis VVI kontaktinis centras. Jis nuolat vertina VVI finansus ir padeda savivaldybėms, atsidūrusioms sudėtingoje finansinėje situacijoje. Airijoje, kur CV kontroliuoja VVI, taip pat yra savivaldybės reikalų skyrius, kuris koordinuoja VVI planavimą ir valdo jų finansavimą. Šis padalinys yra Būsto, planavimo ir vietos valdžios departamente. Danijoje, Nyderlanduose ir Naujojoje Zelandijoje pagrindinis VVI kontaktinis centras yra Vidaus reikalų ministerija.

Lietuvoje, nepaisant pastarųjų pokyčių, vertikalus koordinavimas su CV vis dar yra fragmentiškas. Neseniai sukurtas Finansų ministerijos padalinys galėtų perimti tokią atsakomybę kaip anksčiau aprašytos institucijos.

Savivaldybių asociacijos vaidmuo vertikaliame koordinavime ir parama VVI Lietuvoje yra prastesnis nei lyginamosiose šalyse

Daugelyje šalių VV asociacija atlieka svarbų vaidmenį tarpininkaujant tarp CV ir VVI, atstovaudama jų politikos kryptis ir užtikrindama, kad VVI interesai gerai atsispindėtų nacionalinėje ir kartais viršnacionalinėje (ES) politikoje.

Danijoje VV asociacija atlieka ypač svarbų vaidmenį, nes būtent ši institucija derasi dėl VV išlaidų, mokesčių ir skolų limitų. Naujojoje Zelandijoje VV asociacija (LGNZ) atstovauja VVI nacionalinės politikos diskusijose. Ji taip pat vertina VVI valdymo kokybę ir teikia rekomendacijas, kaip ją tobulinti. Suomijos savivaldybių asociacija atstovauja vietos ir regionų valdžios institucijoms tiek su CV, tiek ir ES lygmeniu. Suomijos asociacija turi biurus Helsinkyje ir Briuselyje, prižiūri ES savivaldybių ir regionų interesus bei tarptautinį bendradarbiavimą. Tuo siekiama daryti įtaką ES politikos formavimui, siekiant užtikrinti ir gerinti vietos valdžios funkcijas. Ji taip pat teikia konsultacines paslaugas didelėms investicijoms per dukterinę įmonę, Suomijos konsultavimo grupę (FCG, didžiausia konsultavimo įmonė). FCG aptarnauja didelius miestus ir miestelius, taip pat mažas savivaldybes ir užtikrina tarptautinės plėtros konsultacijas.

Kai kurios EBPO šalys sukūrė bendrus CV ir VV komitetus, kad skatintų vertikalų koordinavimą

EBPO patirtis rodo, kad šalys, kuriose yra gerai išvystyti vertikalaus koordinavimo susitarimai, pvz., tokie kaip tarpvyriausybinių komitetų ir vyksta reguliarūs oficialūs susitikimai, turi didesnį pranašumą diegiant ir įgyvendinant reformas (OECD, 2020).

Regioninei plėtrai ir investicijų prioritetams koordinuoti dažnai naudojamas daugiapakopis dialogas, kur formaliai ir reguliariai susitinka nacionaliniai ir regioniniai viešojo, privataus ir trečiojo sektoriaus subjektai (OECD, 2018). Tokios institucijos suteikia dalyviams galimybę dalytis perspektyvomis ir patirtimi; suprasti įvairių valdžios lygmenų poreikius ir problemas; teikti pasiūlymus ir pastabas; derėtis tarpusavyje; ir gauti pagalbą rengiant, įgyvendinant ir stebint politiką ar reformas (8 .1).

8.1. Jungtinis CV ir VV komitetas Lenkijoje

Lenkija palaiko įvairių valdžios lygių dialogą per Bendrą centrinės vietos valdžios komitetą. Šią instituciją sudaro ministras, atsakingas už viešąjį administravimą, ir 11 ministro pirmininko paskirtų atstovų (pirmininko prašymu) kartu su vietos savivaldos padalinių nacionalinių organizacijų atstovais, dirbančiais 12 „probleminių grupių“ ir 3 darbo grupėse. Jame nagrinėjami klausimai, susiję su savivaldybių veikimu ir valstybės vietos valdžios politika, taip pat su vietos valdžios klausimais, susijusiais su Europos Sąjungos ir tarptautinių organizacijų, kurioms priklauso Lenkija, veikla. Jis rengia bendrą poziciją tarp valdžios lygių ir padeda nustatyti šalies ir regioninės valdžios ekonominius ir socialinius prioritetus tokiais klausimais kaip savivaldybių paslaugų valdymas ir bendruomenės bei rajono valdžios veikimas, taip pat regioninė plėtra ir *vaivadijos* (provincijos) valdžios darbas. Jungtinis Komitetas rengia socialinius ir ekonominius prioritetus, kurie gali turėti įtakos regioniniam vystymuisi, įvertina teritorinių vienetų veiklos teisinės ir finansinės aplinkybės ir pateikia nuomonę dėl teisės aktų projektų, programų ir kitų su vietos valdžia susijusių vyriausybės dokumentų.

Šaltiniai: Lubinska (Decentralisation and multi-level governance in Poland: Ensuring coherence between national and subnational development strategies/policies, 2017), Decentralizacija ir daugiapakopis valdymas Lenkijoje: Nacionalinių ir regioninių plėtros strategijų/politikos darnos užtikrinimas. Lenkijos vyriausybė (Unpublished Documents, nd), neskelbti dokumentai.

8.1.3. Rekomendacijos dėl vertikalios koordinavimo Lietuvoje

Pavesti vertikalų koordinavimą vienam subjektui

Lietuva turėtų paskirti vieną CV subjektą, atsakingu už vertikalų koordinavimą, kad būtų užtikrintas veiksmingas dialogas visuose valdžios lygmenyse. Ši institucija turėtų padėti vyriausybėms dalytis įrodymais, susipažinti su tuo, kas gerai veikia ir kas ne, kur sutelkti įgyvendinimo ir investavimo pastangas ir kokiomis sąlygomis. Šis subjektas galėtų būti, pavyzdžiui, naujai sukurtas Savivaldybių finansų reikalų padalinys Finansų ministerijoje).

8.2. Tarpsavivaldybinis (horizontalus) koordinavimas ir bendradarbiavimas

8.2.1. Tarpsavivaldybinis (horizontalus) koordinavimas ir bendradarbiavimas Lietuvoje

Tarpsavivaldybinis koordinavimas ir bendradarbiavimas Lietuvoje yra menkas

Tarpmiestinis koordinavimas ir bendradarbiavimas plėtojant infrastruktūrą ir paslaugų teikimą yra silpnas. Investiciniai projektai rodo sektorių susiskaidymą ir dažnai yra nepakankamai koordinuojami, todėl kartais panašūs objektai statomi kelių kilometrų atstumu²⁹. Koordinavimo trūkumas taip pat atsiranda dėl prasto planavimo, kaip bus matyti kitame skyriuje. Kai kuriais atvejais šie projektai finansuojami iš CV fondų, o tai reiškia, kad yra galimybių pagerinti CV vaidmenį koordinuojant VV investicijas.

Du CV inicijuoti bandomieji projektai tarpsavivaldybiniam bendradarbiavimui skatinti duoda neblogų rezultatų

Nors teisinė sistema leistų savivaldybėms deleguoti funkcijas kitoms savivaldybėms, nėra tradicijos, kad savivaldybės susiburtų aptarti ir įgyvendinti tokius bendrus projektus. Tuo tikslu 2019 m. CPVA ir Vidaus reikalų ministerija pradėjo du bandomuosius projektus (Tauragės+ ir Šalčininkų+), kuriais siekiama skatinti savivaldybes bendradarbiauti ir organizuoti savivaldybių paslaugas ir kitas funkcijas funkcinėse zonose, o ne atskirai (8.2). Tauragės rajone veikia keturios savivaldybės, dvi - Šalčininkų rajone. Ši iniciatyva bus išplėsta į kitus rajonus ir tikimasi, kad ateityje bus įtraukta ir daugiau savivaldybių. Šių bandomųjų projektų rezultatai teikia vilčių.

²⁹ Pavyzdžiui, Prienų ir Birštono savivaldybės 6 km atstumu abi pastatė daigiafunkcinius sporto centrus. Palangos ir Kretingos savivaldybės - 12 km atstumu (National Audit Office, 2016).

8.2. Komunalinių paslaugų organizavimas pagal funkcinės zonas: Tauragė+ bandomasis projektas

2019 m. Centrinė projektų valdymo agentūra ir Vidaus reikalų ministerija pradėjo bandomąjį projektą Tauragės rajone, kurio tikslas - didinti darnios regioninės plėtros efektyvumą. Keturios savivaldybės (Tauragės, Pagėgių, Šilalės ir Jurbarko) raginamos atsisakyti tradicinio individualaus savivaldybės paslaugų teikimo modelio ir remtis kolektyviniu požiūriu, pagrįstu funkcinėmis zonomis. Svarbu tai, kad funkcinės zonos grindžiamos ne administracinėmis rajonų sienomis, o kaimyninių savivaldybių sinergija.

Tikimasi, kad bendras savivaldybių paslaugų teikimas sumažins išlaidas ir pagerins teikiamų paslaugų kokybę, taip pat pritrauks investicijas. Be to, šis projektas yra iššūkis dabartiniam požiūriui į planavimą. Šiuo metu dauguma projektų yra parengti atsižvelgiant į finansavimo prieinamumą. Atsižvelgiant į tai, „Tauragė +“ projektu pirmiausia ketinama skatinti savivaldybes diegti patikimas strategijas, o po to ieškoti tinkamų finansavimo priemonių.

Tauragės+ projekto kontekste keturios savivaldybės kartu su socialiniais partneriais, vietos įmonėmis ir bendruomenių atstovais kuria strategijas, nustatydamos bendrus iššūkius ir galimus sprendimus. Kuriamos bendradarbiavimo strategijos, kuriomis siekiama didinti pramoninių vietovių investicinį patrauklumą, skatinti turizmą regione, pritaikyti nenaudojamus visuomeninius pastatus pagyvenusių žmonių priežiūrai, vystyti vandens tiekimo ir nuotekų šalinimo sistemą mažuose miesteliuose ir kaimuose bei pritraukti kvalifikuotus specialistus.

Atrodo, kad dalyvaujančių savivaldybių noras bendradarbiauti didėja, ypač todėl, kad tam tikrų viešųjų paslaugų sąnaudos, atrodo, yra mažesnės po ankstyvųjų projektų įgyvendinimo etapų.

Šaltinis: CPMA (Tvari regionų plėtra: kaip paskatinti savivaldybes veikti kartu, 2019), Tvari regionų plėtra: kaip paskatinti savivaldybes veikti kartu, <https://bit.ly/2xIS6vG>.

Naujai sukurtas regioninis lygis turi ribotą atsakomybę

Regioninės plėtros tarybos, sudarytos iš Savivaldybės tarybos narių, merų, Vyriausybės paskirtų ir socialinių bei ekonominių partnerių (8.3), pirmiausia yra atsakingos už regioninės plėtros planų rengimą ir teikia pasiūlymus Vidaus reikalų ministerijai ir Nacionalinės regioninės politikos tarybai dėl regioninės politikos formavimo ir įgyvendinimo. Konkrečiau, jos įgyvendina politiką, susijusią su ES finansinių išteklių paskirstymu savivaldybėms. Tačiau jų įgaliojimai nėra pakankamai dideli, kad būtų užtikrintas savivaldybių koordinavimas ir bendradarbiavimas (White Paper, 2017). Tuo tikslu buvo parengti nauji projektai, skirti regioniniam lygiui stiprinti. Tačiau pagal dabartinį projektą šie regionai vis tiek neturėtų visavertės atsakomybės ir savarankiško biudžeto, kuris būtų Vidaus reikalų ministerijoje ir būtų finansuojamas savivaldybių. Be to, Regioninė taryba nėra renkama, bet vis tiek ją sudaro savivaldybių merai.

8.3. Regioninio lygmens valdžios raida Lietuvoje

Lietuvoje nėra regioninio lygmens. 2001 m. Vyriausybė planavo sukurti penkis savivaldos regionus, kurie teritoriniu lygmeniu pakeistų ir prisiimtų 10 apskričių funkcijas. Tačiau po kelerių metų derybų projektas buvo atidėtas ir vietoj to 2010 m. buvo nuspręsta perskirstyti apskričių funkcijas tarp savivaldybių ir centrinės valdžios.

Regioninės plėtros tarybos yra dekoncentruotos, o ne savivaldos institucijos. Tarybas sudaro Savivaldybės tarybos nariai, merai, Vyriausybės paskirtieji ir socialiniai bei ekonominiai partneriai, kuriems ir toliau vadovauja Vidaus reikalų ministerija ir kurių administraciniai pajėgumai ir funkcijos lieka riboti.

Atsižvelgiant į didelius regioninius skirtumus, nuo 2010 m. Regioninės plėtros įstatymas buvo keletą kartų pakeistas, siekiant plėtoti Regioninės plėtros tarybų vaidmenį. Dabar vyksta nauja diskusija dėl didesnių pokyčių jose. Pagal 2017 m. gruodžio mėn. paskelbtą Baltąją knygą, reforma galėtų padidinti jų atsakomybę ir išteklius, suteikiant jiems juridinio asmens statusą ir autonomines galias, taip pat keičiant regionines sienas. Dėl to gali atsirasti naujas regioninės valdžios lygmuo.

Šaltinis: EBPO/UCLG (2019 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Country Profiles, 2019), 2019 m. Pasaulio observatorijos ataskaita dėl regioninės valdžios finansų ir investicijų – šalių profiliai, <https://bit.ly/2VPjyLQ>.

8.2.2. Lyginamoji horizontalaus koordinavimo ir bendradarbiavimo analizė

8.3 pateikiama vertikalų koordinavimo ir paramos mechanizmų Lietuvoje ir lyginamosiose šalyse santrauka.

8.3. Horizontalaus koordinavimo ir bendradarbiavimo Lietuvoje ir lyginamosiose šalyse santrauka

Tarp savivaldybinių (horizontalus) koordinavimas ir bendradarbiavimas					
Lietuva	Danija	Suomija	Airija	Nyderlandai	Naujoji Zelandija
Silpnas	Didelis	Didelis	Silpnas	Didelis	Silpnas
Nėra savivaldybių koordinavimo ir bendrų projektų, bendrų paslaugų ar bendrų komunalines paslaugas teikiančių įmonių tradicijos. Naujas eksperimentas, kurį skatina CV, teikia vilčių. Investiciniai projektai nėra gerai koordinuojami tarp savivaldybių ir rodo sektorių susiskaidymą.	Tarp VVI yra ypač stiprus horizontalus koordinavimas, kurios turi tarpusavyje paskirstyti CV nustatytas viršutines ribas bendroms VVI išlaidoms, mokesčiams ir skoloms. Šioms deryboms padeda Danijos VV asociacija (LGDK)	Savanoriškas bendradarbiavimas tarp savivaldybių yra labai dažnas, paprastai per bendras savivaldybių institucijas. Kai kuriose srityse (pvz., sveikatos priežiūros ar regioninio planavimo) VVI privalo įsteigti tokias bendras savivaldybių institucijas.	Nėra stiprios savivaldybių bendradarbiavimo kultūros.	Savivaldybės savanoriškai dalyvauja bendrose struktūrose, kad pasiektų didesnę masę. Egzistuoja daugiau kaip 700 horizontalaus bendradarbiavimo struktūrų.	Yra keletas horizontalaus bendradarbiavimo pavyzdžių. Kai kurios VVI kartais perka paslaugas iš didesnių kaimyninių VV.

Šaltinis: autorių analizė.

VV bendrų paslaugų naudojimas Lietuvoje yra mažesnis nei kai kuriose lyginamosiose šalyse

Plačiai pripažįstama, kad horizontalusis bendradarbiavimas, kaip bendras paslaugų teikimas, brangių administracinių funkcijų pasidalijimas arba specializuota patirtis, gali sudaryti sąlygas masto ekonomijai, sumažinti išlaidas ir taip atsirastų galimybė skirti išteklius kitoms išlaidoms, taip prisidedant prie VVI finansinio pajėgumo didinimo. Tačiau toks VVI bendradarbiavimas yra politiškai sudėtingas ir tik keletas šalių pateikia gerų pavyzdžių. Suomijoje VVI dažnai steigia bendras savivaldybių institucijas, kurios galėtų veiksmingiau teikti paslaugas (8.4). Velse (Jungtinė Karalystė) yra keletas puikių VV bendradarbiavimo pavyzdžių bendrų viešųjų pirkimų paslaugų srityje arba pasidalijimo patirtimi tarp aukšto lygio darbuotojų (8.5). Naujojoje Zelandijoje visos VVI perka tas pačias standartizuotas paslaugas iš nedidelio skaičiaus paslaugų teikėjų (pvz., kredito reitingų ar finansų valdymo paslaugas) ir todėl užsitikrina konkurencingus tarifus.

8.4. Jungtinės Suomijos savivaldybės

Suomijos savivaldybės dažnai yra per mažos, kad pačios galėtų teikti sveikatos, vidurinio išsilavinimo ar socialines paslaugas. Todėl savanoriškas bendradarbiavimas tarp savivaldybių yra gana dažnas. Tai dažniausiai užtikrinama per bendrą savivaldybės instituciją, kuri yra juridinis asmuo, finansuojamas iš savivaldybių, kurios yra narės, ir kuriai vadovauja savivaldybių narių paskirta valdyba. Jungtinės savivaldybės institucijos negauna centrinės valdžios pervedimų.

Nors bendras tarpsavivaldybinis bendradarbiavimas yra savanoriškas, savivaldybės privalo įsteigti bendrą savivaldybės instituciją specializuotoms sveikatos priežiūros įstaigoms (ligoninėms) ir regioniniam planavimui. Nors pastaraisiais metais buvo vykdomos savanoriškos savivaldybių susijungimo reformos, tarpsavivaldybinis bendradarbiavimas vis dar yra įprastas, nes jis leido pasinaudoti masto ekonomija, ypač kaimo ir retai apgyvendintose vietovėse. Savivaldybių bendradarbiavimas leido savivaldybėms sutelkti dėmesį į užduotis, kurios geriausiai atitinka jų gebėjimus. Pastaraisiais metais tendencija buvo sudaryti dar didesnius bendrus vienetus, kurie galėtų integruoti visas sveikatos ir socialines paslaugas, kad būtų galima pasinaudoti masto ekonomija ir apimtimi.

Šaltinis: EBPO (OECD Multi-level Governance Review. The Future of Regional Development and Investment in Wales, 2020), EBPO Daugiapakopė valdymo apžvalga: Regioninės plėtros ateitis ir investicijos Velse, Jungtinėje Karalystėje.

8.5. Bendros VV paslaugos Velse

Yra keletas teigiamų Vello vietos valdžios institucijų patirties pavyzdžių, kai jos apjungė jėgas finansavimo srityse. Pavyzdžiui, Conwy ir Denbighshire apskrities tarybos (kurios jau turi bendrą viešųjų paslaugų valdybą) pasiūlė bendrai įgyvendinti ir valdyti apskaitos sistemą ir kitas finansų sistemas. Vidaus audito paslaugas taip pat teikia keletas kitų vietos valdžios institucijų (pvz., Bridgend ir Vale of Glamorgan, Rhondda Cynon Taff ir Merthyr bei Monmouthshire ir Newport). Be to, buvo sudarytos partnerystės sutartys vykdant viešųjų pirkimų funkcijas, įskaitant bandomąjį projektą tarp Carmarthenshire ir Pembrokeshire, Flintshire ir Denbighshire, taip pat regioninę rangovų sistemą pietvakarių Velse.

Šaltinis: EBPO (OECD Multi-level Governance Review. The Future of Regional Development and Investment in Wales, 2020), EBPO Daugiapakopė valdymo apžvalga: Regioninės plėtros ateitis ir investicijos Velse, Jungtinėje Karalystėje.

Lietuvos Savivaldybių asociacijos vaidmuo skatinant horizontalųjį bendradarbiavimą Lietuvoje yra mažesnis nei daugumoje lyginamųjų šalių

Kai kuriose šalyse, pvz., Danijoje, VV asociacija atlieka svarbų vaidmenį horizontalaus bendradarbiavimo ir koordinavimo srityje, o to nėra Lietuvoje. Pavyzdžiui, Danijoje CV nustato bendrą VV išlaidų, mokesčių ir skolų viršutinę ribą, o VVI turi tarpusavyje nuspręsti ir koordinuoti, kaip jas paskirstyti atskiroms VVI. Šiose esminėse derybose padeda vietos valdžios institucijų asociacija (Local Denmark, LGDK). Prancūzijoje merų asociacija (*l'Association des Maires et des Présidents d'Intercommunalité de France*) palengvina horizontalųjį bendradarbiavimą organizuodama (bendradarbiaudama su privačiais subjektais) forumą *Salon des Maires et des Collectivités*³⁰, kuriame VV išrinkti pareigūnai, viešojo ir privataus sektoriaus subjektai, teritorinės plėtros ekspertai gali pasidalinti naujausiais pokyčiais savo kompetencijos srityje. Šiame kasmetiniame renginyje, kuris vyksta kartu su asociacijos Kongresu, dalyviai rengia standus, leidžiančius skirtingoms savivaldybėms mokytis iš bendraamžių ir gauti informacijos apie naują praktiką ir naujus produktus, kurie galėtų padėti jiems kurti naujus projektus, pritaikyti geriausią praktiką ir rasti geresnius problemų sprendimus.

CV vaidmuo skatinant VV bendradarbiavimą Lietuvoje yra labiau ribotas nei daugelyje EBPO šalių

Savivaldybių bendradarbiavimas retai būna natūralus, ir dažnai reikia, kad CV įsikištų. Keletas šalių, tokių kaip Prancūzija ar Ispanija, rodo gerus CV paskatų skatinti VV bendradarbiavimą pavyzdžius (8.6).

³⁰ Daugiau informacijos rasite: <https://www.salondesmaires.com/le-smcl/la-communaute-smcl/>

8.6. CV paskatos VV bendradarbiavimui pasirinktose EBPO šalyse

Prancūzija

Siekiant paskatinti horizontalų bendradarbiavimą tarp 36 000 savivaldybių, Prancūzijoje yra 2 145 tarpsavivaldybinės struktūros, gaunančios savo pajamas iš mokesčių, o tai sudaro 99,8% savivaldybių dalyvavimo. Kiekviena savivaldybės grupė yra „viešojo įstaiga skirta tarpsavivaldybiniam bendradarbiavimui“ (EPCI). EPCI priima ribotus, specializuotus ir išskirtinius įgaliojimus, kuriuos joms perduoda savivaldybės narės. Jas valdo savivaldybių tarybų deleguoti asmenys, kurie turi turėti teisinį statusą, ir turi būti patvirtinti Vyriausybės, kad veiktų teisėtai.

Siekdama paskatinti EPCI steigimą, centrinė vyriausybė teikia pagrindinę dotaciją ir „tarpsavivaldybinę dotaciją“, kad užkirstų kelią konkurencijai dėl mokesčių tarifų tarp dalyvaujančių savivaldybių. EPCI remiasi savivaldybių narių biudžeto įnašais ir (arba) jų pačių mokestinėmis pajamomis.

Ispanija

Galicijos autonominė bendruomenė skatino masto ekonomiką, didindama savanoriškų koordinavimo susitarimų lankstumą tarp savivaldybių, taip pat teikdama finansines paskatas juos skatinti. Investiciniams projektams, kuriuose dalyvauja kelios savivaldybės, pirmenybė teikiama regioniniams fondams. „Paprasti“ tarpsavivaldybiniai susitarimai yra dažni atliekų tvarkymo sektoriuje. Vietos bendradarbiavimas skatinamas įgyvendinant viešojo transporto judumo mieste planus, kuriuose dalyvauja septyni didžiausi regiono miestai.

Šaltinis: EBPO (OECD Multi-level Governance Review. The Future of Regional Development and Investment in Wales, 2020), EBPO Daugiapakopė valdymo apžvalga: Regioninės plėtros ateitis ir investicijos Velse, Jungtinėje Karalystėje.

8.2.3. Rekomendacijos dėl horizontalaus koordinavimo ir bendradarbiavimo Lietuvoje

CV turėtų teikti paskatas tarp savivaldybių koordinuoti investicinius projektus ir bendras paslaugas

CV galėtų skatinti VV bendradarbiavimą, pavyzdžiui, skiriant specialias dotacijas bendroms struktūroms (kaip Prancūzijoje), pirmenybę teikiant regioninių fondų investiciniams projektams, kuriuose dalyvauja kelios savivaldybės (kaip Ispanijoje), arba kompensuojant bendros vadovybės personalo išlaidas (kaip Slovėnijoje). VVI turėtų būti leidžiama išlaikyti ir laisvai iš naujo paskirstyti naudą, gautą iš bendradarbiavimo.

Stiprinti regioninių tarybų, kaip savivaldybių koordinavimo mechanizmo, vaidmenį

Naujai sukurtos Regioninės tarybos būtų logiška institucija, kuri vykdytų viešųjų investicijų tarp savivaldybių koordinavimą. Šiuo tikslu jų finansinė ir reguliavimo kompetencija turėtų būti pakankama šiai užduočiai atlikti.

Tęskite ir plėskite Tauragės + horizontalaus bendradarbiavimo bandomuosius projektus

Šiuo metu vykdomi bandomieji projektai Lietuvoje turėtų būti tęsiami ir, jei jie bus veiksmingi, turėtų būti vystomi. Šis bendradarbiavimas turėtų būti skatinamas, nes jis galėtų padėti didinti fiskalinius ir valdymo pajėgumus, pateisindamas poreikį ir užtikrindamas išteklius aukštos kvalifikacijos darbuotojams samdyti.

Sukurti keitimosi gerąja patirtimi ir informacija apie galimus bendrus projektus ir viešojo sektoriaus naujovės platformą

Savivaldybės galėtų geriau dalytis informacija apie gerąją patirtį ir viešojo sektoriaus inovacijų iniciatyvas kitose savivaldybėse ir apie vykdomus ir planuojamus projektus, kurie galėtų būti vykdomi kartu. To būtų galima pasiekti, pavyzdžiui, organizuojant metinius renginius, kuriuose savivaldybės pristato naujausius pokyčius ir aptaria ir plėtoja bendrų problemų sprendimus. Savivaldybių asociacija galėtų imtis šio vaidmens, kaip tai dažnai daroma EBPO šalyse.

9 Rekomendacijų dėl savivaldybių finansavimo gerinimo ir viešųjų investicijų finansavimo Lietuvoje suvestinė

Šiame skyriuje pateikiama šioje ataskaitoje pateiktų rekomendacijų santrauka. Jos grindžiamos lyginamąja Lietuvos ir EBPO šalių praktikos analize, ypatingą dėmesį skiriant penkioms lyginamosioms šalims (Danijai, Suomijai, Airijai, Nyderlandams ir Naujajai Zelandijai), atsižvelgiant į analizės sistemoje nustatytus elementus, kurie yra svarbiausi, kad VVI galėtų konsoliduoti ir finansuoti viešąsias investicijas, kartu užtikrindamos bendrą fiskalinį tvarumą ir projektų kokybę. Rekomendacijos taip pat vertinamos atsižvelgiant į numatomą jų poveikį didinant savivaldybių gebėjimus finansuoti viešąsias investicijas. Numatomas poveikis (mažas, vidutinis, didelis) grindžiamas EBPO kitų šalių reformų vertinimu (Lentelė 9.1). Bendras siūlomų reformų tikslas - leisti savivaldybėms finansuoti viešąsias investicijas, kurios padeda skatinti augimą, aplinkos tvarumą ir gerovę, kartu užtikrinant fiskalinį tvarumą.

Rekomendacijos yra skirtingo pobūdžio, o reformoms įgyvendinti reikia skirtingų terminų. Į tai, kai kurios reformos turėtų būti derinamos arba skirstomos konkrečiai. (

Diagrama 9.1). Pavyzdžiui:

- Investicijos tik didės, jei savivaldybės norės ir galės išleisti daugiau. Leisti savivaldybėms gauti daugiau pajamų iš nuosavų šaltinių yra esminis veiksnys, siekiant sustiprinti norą ir gebėjimą investuoti.
- Fiskalinių taisyklių sistemos reforma turėtų vykti kartu ir užtikrinti griežtesnę stebėseną. Visų pirma, savivaldybės turėtų susitaikyti su galimomis sankcijomis, kai pažeidžiamos fiskalinės taisyklės, mainais už didesnę pajėgumą skolintis. Be to, naujų finansinių priemonių savivaldybių skolinimuisi diegimas yra prasmingas tik tuo atveju, jei anksčiau buvo reformuotos taisyklės, leidžiančios savivaldybėms skolintis.
- Administraciniai pajėgumai yra esminis elementas siekiant geresnio savivaldybių paslaugų ir investicinių projektų poveikio. Stiprinti planavimo gebėjimus, visų pirma, gebėjimus kurti ir įgyvendinti investicinius projektus, valdyti biudžetus ir t.t., didinti projektų kokybę, rezultatus, išlaidų efektyvumą ir veiksmingumą bei mažinti kredito riziką.
- Kai kurių reguliavimo reformų seka turi būti nustatoma atskirai. Pavyzdžiui, siekiant supaprastinti pervedimus savivaldybėms ir susieti juos su rezultatais, pirmiausia reikėtų apibrėžti ir įvertinti veiklos ir rezultatų rodiklius, kad būtų užtikrinta, jog pervestomis lėšomis būtų pasiekti numatyti rezultatai. Kai tai bus padaryta, savivaldybės galės išlaikyti ir persikirstyti santaupas, gautas padidinus efektyvumą.

- Galiausiai, pirmiausia gali prireikti teisinės sistemos savivaldybių bendram skolinimuisi arba investicinių projektų sutelkimui, kad būtų užtikrintos finansinės paskatos sutelkti projektus ir dalintis paslaugomis.

Diagrama 9.1 lentelėje apžvelgiama, kaip būtų galima derinti atskiras reformas.

Lentelė 9.1. Rekomendacijos gerinti savivaldybių ir viešųjų investicijų finansavimą

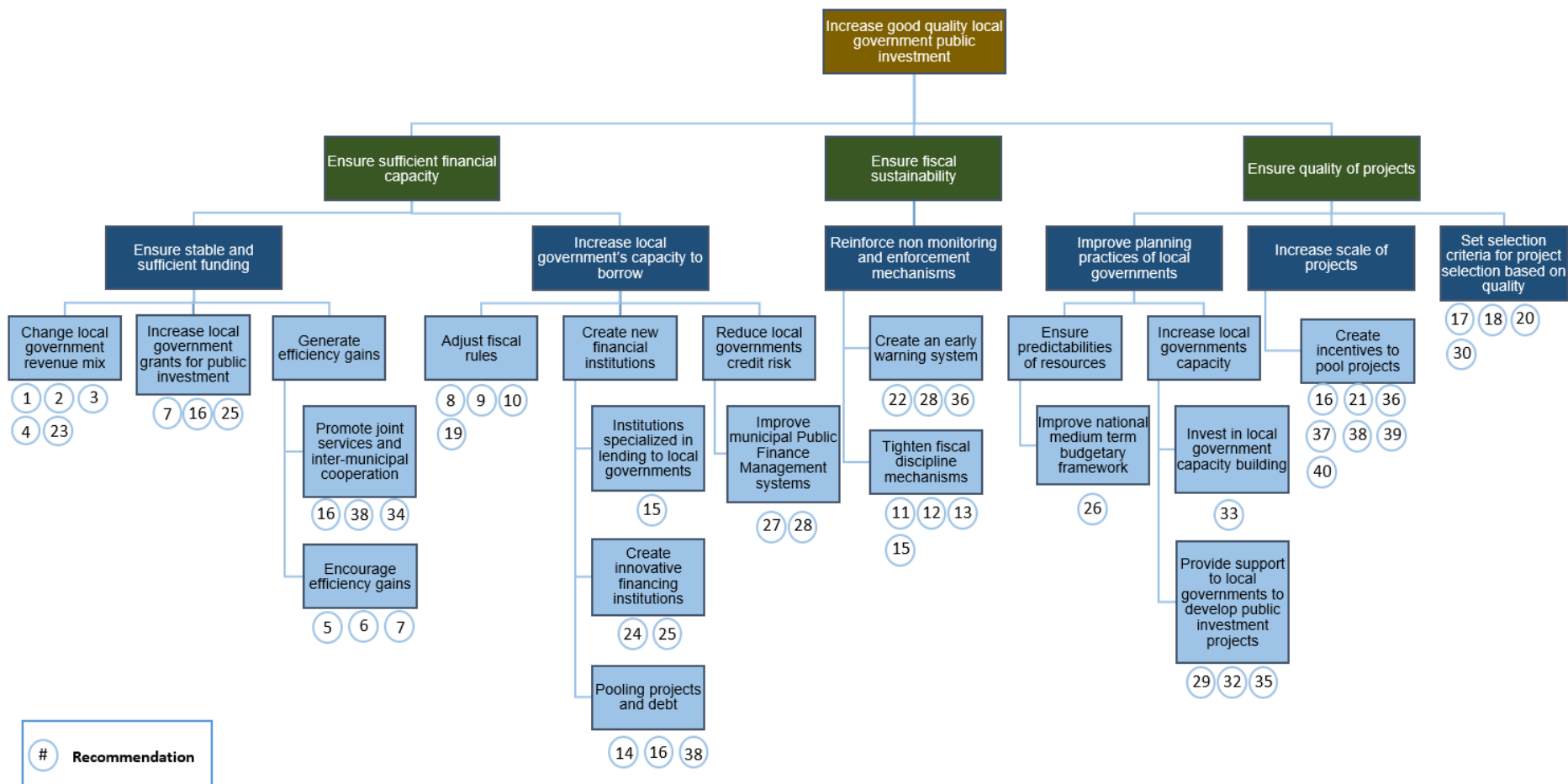
	Išvada	Rekomendacija	Nr.
Finansavimas	Pajamos iš nuosavo šaltinio yra mažos	Priskirkite nekilnojamojo turto mokestį už gyvenamosios paskirties objektus savivaldybėms	1
		Leiskite savivaldybėms nustatyti papildomą gyventojų pajamų mokesčio tarifą, atitinkamai sumažinant nacionalinį pajamų mokestį	2
		Leiskite savivaldybėms savarankiškai taikyti mokesčio tarifą, nustatant gyventojų pajamų mokestį, galbūt taikant centrinės valdžios nustatytas ribas	3
	Dotacijos yra išsibarsčiusios ir nepastovios	Užtikrinkite stabilesnes ir labiau nuspėjamas pajamas iš dotacijų	4
		Sumažinkite tikslinių dotacijų dalį ir pereikite nuo sąnaudų prie rezultatų	5
		Leiskite savivaldybėms išsaugoti ir perskirstyti sutaupytas lėšas nuo tikslinių dotacijų	6
		Sujunkite skirtingų sektorių dotacijas į mažesnį stambesnių bendrosios paskirties dotacijų skaičių	7
Fiskalinės drausmės priemonės	Fiskalinės taisyklės yra griežtos, sudėtingos, o tikslai dažnai keičiasi	Suvienodinkite taisykles, taikydami metinę struktūriškai subalansuotą biudžeto taisyklę, pagrįstą kaupimo principu visoms savivaldybėms	8
		Atsisakykite grynojo skolinimosi limitu	9
		Atskirkite einamąsias ir kapitalo sąskaitas ir taikykite kaupimo principu pagrįstą metinę struktūrinio subalansuoto biudžeto taisyklę tik einamajam (veiklos) biudžetui (auksinė taisyklė)	10

	Stebėsenos priemonės ir sankcijos už fiskalinių taisyklių pažeidimą yra menkos	Sugriežtinkite fiskalinės drausmės priemones (pvz., nustatykite automatines finansines ir administracines kontrolės priemones savivaldybėms, pažeidusioms taisykles)	11
		Papildykite metinę skolos viršutinę ribą išankstinio perspėjimo sistema ir rečiau peržiūrėkite viršutinę ribą	12
		Užtikrinkite, kad savivaldybėms priklausančios įmonės ir įmonės, kuriose savivaldybės turi akcijų, reguliariai skelbtų finansines ataskaitas/finansinius rodiklius, kad jos būtų stebimos ir kad savivaldybės valdomų įmonių biudžetai būtų konsoliduojami su savivaldybės biudžetu	13
Finansų įstaigos	Savivaldybės nesiskolina bendrai ir nesidalija rizika	Įsteikite savivaldybėms arba centrinei valdžiai priklausančią bendro savivaldybių skolinimosi agentūrą	14
		Venkite aiškių ar numanomų centrinės valdžios garantijų dėl atskirų savivaldybių paskolų	15
	Viešieji investiciniai fondai yra fragmentiški ir per siaurai apibrėžti	Sutelkite įvairius fondus, kurie padeda finansuoti savivaldybių projektus į mažesnę platesnių priemonių skaičių arba sujunkite juos visus į vieną plėtos fondą	16
		Nustatykite tokio fondo projektų kokybės ir galimo poveikio atrankos kriterijus, o ne sektorių kriterijus ("pinigai keliauja paskui projektą", o ne priešingai)	17
		Užtikrinkite, kad šis fondas teiktų daugiamečių savivaldybės viešųjų investicijų finansavimą	18
Finansinės priemonės	Savivaldybėms neleidžiama leisti obligacijų	Leiskite didelėms savivaldybėms leisti obligacijas	19
	Dažnai pasitelkiama VPSP, nors dauguma projektų yra nedideli	Užtikrinkite, kad VPSP būtų naudojami tik tada, kai ji parodo geresnę vertę už pinigus nei tradiciniai viešieji pirkimai	20
		Numatykite paskatas ir teisinę sistemą telkti savivaldybių investicinius projektus pagal jų pobūdį, siekiant padidinti VPSP efektyvumą	21
		Toliau tinkamai apskaitykite ir atskleiskite visas VPSP ir alternatyvių finansinių priemonių sąnaudas,	22

Viešųjų finansų valdymo (VFV) praktika		garantijas ir kitus neapibrėžtuosius įsipareigojimus ir sukurkite duomenų bazę VPSP veiklos rezultatams stebėti	
	Žemės vertės padidėjimas nėra fiksuojamas ir neatneša pajamų savivaldybėms	Gerinkite žemės vertės nustatymo priemones (pvz., nustatykite kapitalo prieaugio mokestį arba plačiau taikykite infrastruktūros mokesčius)	23
	Nėra naujoviškų finansinių priemonių, naudojamų vietos viešosioms investicijoms	Eksperimentuokite su sutelktiniu finansavimu kai kuriuose mažuose, bet matomuose projektuose	24
		Sutelkite išteklius mišraus finansavimo sistemai sukurti	25
	Dėl CV biudžeto sudarymo proceso savivaldybių pajamos yra nenuspėjamos	Užtikrinkite, kad CV daugiamečių biudžeto sudarymo sistema būtų labiau įpareigojanti, o informaciją apie pervedimus savivaldybėms pateikite anksčiau biudžeto ciklo metu	26
Viešųjų finansų valdymo (VFV) praktika	Savivaldybių biudžetų sudarymo ir ataskaitų teikimo praktika yra silpna	Užtikrinkite, kad biudžeto praktika ir ataskaitų teikimas būtų suvienodinti visose savivaldybėse, ir kad jie būtų suderinti su EBPO Rekomendacija dėl biudžeto valdymo	27
		Skelbkite savivaldybių finansinius duomenis lengvai naudojamais formatais (pvz., atvirus duomenis xls formatu su integruotomis analitinėmis priemonėmis)	28
	Savivaldybių strateginio planavimo praktika yra prasta ir visiškai formali	Teikite pagalbą savivaldybėms rengiant ilgalaikes plėtros strategijas ir vidutinės trukmės investicijų planus	29
		Pasirinkite investicinių fondų remiamus projektus, pagrįstus strateginiuose planuose nustatytais prioritetais, ir pateikite daugiamečių kapitalo išlaidų paketus	30
		Atlikite išankstinį viešųjų investicijų ilgalaikio poveikio ir rizikos vertinimą, kai reikia taikyti CV investicijų finansavimą, ir teikite pagalbą savivaldybėms, kai reikia atlikti šiuos vertinimus	31
		Įtraukite įvairias suinteresuotąsias puses, pvz., piliečius, kaimynines savivaldybes, centrinę vyriausybę, rengiant investavimo strategijas, siekiant užtikrinti, kad jos teiktų vertę už pinigus	32
	Administraciniai pajėgumai daugelyje	Stiprinkite viešojo administravimo įgūdžius, pvz., užtikrinant sistemingus mokymus, ir susiekite darbo	33

	savivaldybių yra nedideli	užmokestį viešajame administravime su padidėjusiu našumu	
		Sutelkite įvairių šalių patirtį, CV galėtų teikti paskatas, remdama dalį bendrų paslaugų išlaidų	34
		Stiprinkite CPVA vaidmenį remiant savivaldybes viešųjų investicijų valdymo srityje	35
Daugiapakopis valdymas	Centrinės valdžios ir savivaldybių koordinavimo ir paramos priemonės yra nepakankamos ir fragmentiškos	Ilgaliokite vieną subjektą, kad jis būtų atsakingas už veiklos koordinavimą tarp centrinės valdžios ir savivaldybių	36
	Menkas vietos valdžios institucijų koordinavimas ir bendradarbiavimas	Teikite paskatas savivaldybių bendriems investiciniams projektams ir bendroms paslaugoms, pvz., per specialias dotacijas arba investicinėms dotacijoms taikomas sąlygas	37
		Tęskite ir plėskite Tauragės + horizontalaus bendradarbiavimo bandomuosius projektus	38
		Didinkite regioninių tarybų vaidmens finansinę ir reguliavimo kompetenciją koordinuojant investicijų ir viešųjų paslaugų teikimą savivaldybėse	39
		Sukurkite platformą keistis informacija apie galimus bendrus projektus, viešojo sektoriaus inovacijas ir dalykitės gerąja patirtimi	40

Diagrama 9.1. Rekomendacijų ir tikslų sąsajos



Nuorodos

- Agricultural Credit Guarantee Fund. (2020). *Agricultural Credit Guarantee Fund: about us*. doi:https://garfondas.lt/en/about_us/about_us
- Andersson, L. M. (2014). *What the World Needs Now... is Local Infrastructure Investments. Challenges and Solutions with a Focus on Finance*. Nuskaityta iš <https://bit.ly/2EAa2G1>
- Andersson, L. M. (2019). *Local Government Investment Financing - Understanding the LGFA concept*. Nuskaityta iš https://www.maproductions.se/?page_id=479
- Arimavičiūtė, M. (2012). Lietuvos savivaldybių strateginio planavimo problemos. *Viešoji politika ir administravimas*, 11(2), 272-276.
- Bartolini, D., Stossberg, S., & Blöchliger, H. (2016). *Fiscal Decentralisation and Regional Disparities* (Tom. OECD Economics Department Working Papers, No. 1330). OECD Publishing, Paris. doi:10.1787/5jlpq7v3j237-en
- Binovska, I., Kauškale, L., & Vanags, J. (2018). *The Comparative Analysis of Real Estate Market Development Tendencies in the Baltic States* (Tom. Vol. 6, issue 1, 1-18). Baltic Journal of Real Estate Economics and Construction Management. Nuskaityta iš <https://bit.ly/3iS7TEc>
- Blöchliger, B., Merk, O., Charbit, C., & Mizzel, L. (2007). *Fiscal Equalisation in OECD Countries* (T. COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2007)4). OECD Publishing, Paris.
- Blöchliger, H., Charbit, C., Piñero Campos, J.-M., & Vammalle, C. (2010). *Sub-central Governments and the Economic Crisis: Impact and Policy Responses* (Tom. OECD Economics Department Working Papers, No. 752). OECD Publishing, Paris.
- Blöchliger, H., Charbit, C., Piñero Campos, J.-M., & Vammalle, C. (2010). *Sub-central Governments and the Economic Crisis: Impact and Policy Responses* (Tom. OECD Economics Department Working Papers, No. 752). OECD Publishing, Paris.
- Council of Europe. (2018). *Local democracy in Lithuania*.
- CPMA. (2019). *Tvari regionų plėtra: kaip paskatinti savivaldybes veikti kartu*. doi:<https://bit.ly/2xIS6vG>
- Cuthbert, J., & Cuthbert, M. (2017). Scottish Futures Trust and Hub Activities. Nuskaityta iš <https://wdclabourgroupp.files.wordpress.com/2017/10/sftreport-final-1.pdf>
- Davis, M., & Cartwright, L. (2019). *Financing for Society: Assessing the Suitability of Crowdfunding for the Public Sector*. University of Leeds. doi:10.5518/100/7
- Department of Housing, Planning and Local Government. (2020). *Urban Regeneration and Development Fund (URDF)*. Nuskaityta iš <https://bit.ly/2TzDhh1>
- Department of Rural and Community Development. (2019). *Rural Regeneration and Development Fund: Information Booklet*. Nuskaityta iš <https://bit.ly/2X5PIHI>
- Dexia. (2012). *Finances publiques territoriales dans l'Union européenne*.
- Dutch Ministry of Infrastructure and Water Management. (2018). *The Dutch Multi-Year Programme for Infrastructure, Spatial Planning and Transport, Ministry of Infrastructure and Water Management*. Nuskaityta iš <https://bit.ly/3hvAcYz>
- EBRD. (2018). *Improvement of the investment environment for institutional investors in Lithuania*. doi:<https://bit.ly/3f2JEm8>

- EEA Grants. (2020). *Lithuania*. doi:<https://eeagrants.org/countries/lithuania>
- EIB. (2020). *EIB opens regional office to strengthen presence in the Baltics*. doi:<https://bit.ly/2xovLOA>
- ES Investicijos. (2020). 2014-2020 ES fondų panaudojimo statistika. Paimta 2020 m. April 1 d. iš <https://www.esinvesticijos.lt/lt/rezultatai-ir-statistika/Statistics>
- European Commission. (2015). *Country Report: Lithuania 2015*. Commission Staff Working Document.
- European Commission. (2015 m. November). *Guidelines on EU blending operations*. Nuskaityta iš European Commission Web site: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4a5eaccd-10f1-11e6-ba9a-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-183399234>
- European Commission. (2018). *Country report Lithuania*. doi:<https://bit.ly/2xjA2IT>
- European Commission. (2019 m. August 08 d.). *Supporting the Sustainable Development Goals Joint Across the World*. Nuskaityta iš European Commission Web site: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/07c90da7-ba4f-11e9-9d01-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-183397592>
- European Commission. (2020). Cohesion Data: Lithuania. Paimta 2020 m. April 1 d. iš <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/LT>
- European Commission. (2020). *Cohesion Policy Funding in Public Investment. Cohesion data*. Nuskaityta iš <https://bit.ly/3hiNAPV>
- European Commission. (2020). *Country Report Lithuania 2020*.
- European Commission. (2020). Numeric fiscal rules database. Paimta 2020 m. April 29 d. iš https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-rules-database_en
- European Commission. (2020). *Recovery and Resilience Facility: factsheet*. Nuskaityta iš https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020mff_covid_recovery_factsheet.pdf
- Eurostat. (2018). Government revenue, expenditure and main aggregates. Paimta 2020 m. April 21 d. iš [gov_10a_main]
- Eurostat. (2020). GDP and main components (output, expenditure and income). Paimta 2020 m. April 21 d. iš [nama_10_gdp]
- Eurostat. (2020). *The Government Finance Statistics (GFS): Annual Summary Government Finance Statistics*. Nuskaityta iš <https://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data>
- Fournier, J. (2016). *The Positive Effect of Public Investment on Potential Growth* (Tom. OECD Economics Department Working Papers, No. 1347). OECD Publishing, Paris.
- Frey, B. (2010). *Happiness – A revolution in economics, Munich lectures*.
- Government of Poland. (nd). Unpublished Documents. Department for Development Strategy, Ministry of Economic Development.
- Government of the Netherlands. (2019). *Draft National Strategy on Spatial Planning and the Environment, Ministry of the Interior and Kingdom Relations*.
- Herold, K., Dougherty, S., Hoeller, P., McGowan, M. A., Ter-Minassian, T., Vammalle, C., & Rutkoski, C. (2020). *Insolvency Frameworks for Sub-national Governments* (T. Vol. 20/2). OECD Journal on Budgeting. doi:10.1787/4fe1859f-en
- Hulbert, C., & Vammalle, C. (2014). A Sub-national Perspective on Financing Investment for Growth I - Measuring Fiscal Space for Public Investment: Influences, Evolution and Perspectives. In *OECD Regional Development Working Papers* (Vol. 2014/2). OECD Publishing, Paris. doi:<https://dx.doi.org/10.1787/5jz5j1qk8fhg-en>

- IMF. (2019). *Republic of Lithuania: Fiscal Transparency Evaluation* (T. IMF Country Report No. 19/122). doi:<https://bit.ly/2SjL1Df>
- IMF. (2020). *MD's Keynote Speech - National Development Bank in Lithuania: Aims and Effective Governance*.
- Invega. (2020). *Invega: about INVEGA*. doi:<https://invega.lt/en/about-invega/>
- Irwin, T., & Moretti, D. (2019). *Allowing the stitch in time: the role of accounting in the early revelation of sub-national fiscal risks*. Paper presented at the Fiscal Network Meeting, December 2019.
- Jurkonienė, I., & Karčiauskienė, R. (2017). *Lietuvos strateginio planavimo dokumentų analizė*. doi:<https://bit.ly/35kCNQy>
- Kalcheva, D., & Anderson, L. M. (2018). *Local authorities need to meet future challenges with their 'affairs' in order. What is creditworthiness and how do municipalities achieve it*.
- Leiner-Killinger, N., & Nerlich, C. (2019). *Fiscal rules in the euro area and lessons from other monetary unions* (Tom. ECB Economic Bulletin, Issue 3/2019). Nuskaita iš <https://bit.ly/3eiFXad>
- Local Government Act. (2020). *Local Government Act: Finland (english translation)*. Nuskaita iš <https://bit.ly/2WAEA0Z>
- Lublinksa, M. (2017 m. January 26-27 d.). Decentralisation and multi-level governance in Poland: Ensuring coherence between national and subnational development strategies/policies. Kyiv, Ukraine. Nuskaita iš <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Decentralisation-and-multi-level-governance-in-Poland.pdf>
- Ministry of Finance. (2018). *Savivaldybių skolinimosi limitai*. Nuskaita iš <https://finmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/biudzetas/biudzeto-vykdydas/savivaldybiu-biudzetai/savivaldybiu-skolinimosi-limitai>
- Ministry of Finance. (2019). *Savivaldybių biudžetų pajamų struktūra* (Municipal budget revenue structure). Nuskaita iš <https://bit.ly/2xo9slo>
- Ministry of Finance. (2020). *Lietuvos Respublikos Finansų Ministerija: kontaktai*. doi:<http://finmin.lrv.lt/lt/kontaktai>
- Ministry of Finance. (2020). *List of Public and Private Sector Partnership Contracts*. Nuskaita iš <https://bit.ly/3bQyUVE>
- Ministry of Finance. (2020). *Number of PPP contracts*. Paimta 2020 m. April 28 d. iš <https://bit.ly/2VNtohb>
- Moretti, D. (2016). *Accrual practices and reform experiences in OECD countries – Results of the 2016 OECD Accruals Survey* (T. Volume 2016/1). OECD Journal on Budgeting.
- Musgrave, R. A. (1969). *Theories of Fiscal Federalism* (Tom. Vol. 24, No. 4, pp 521-32). Public Finance.
- National Audit Office. (2016). *Valstybės Investicijų 2015 metais programos valdymas*.
- National Audit Office. (2019). *Does the System of Municipal Functions and their Funding Provide Conditions for Efficient Operation*.
- National Audit Office. (2019). *Strateginio planavimo ir biudžeto planavimo pokyčių vertinimas*.
- National Audit Office. (2020). *Presentation on Municipal Debt in Lithuania*.
- OECD. (2010). *Regional Development Policies in OECD Countries*. OECD Publishing Paris. doi:10.1787/9789264087255-en
- OECD. (2011). *Making the Most of Public Investment in a Tight Fiscal Environment: Multi-level Governance Lessons from the Crisis* (Tom. OECD Multi-level Governance Studies). OECD Publishing, Paris.

- OECD. (2012). *OECD Recommendations on the Governance of Public Private Partnerships*. OECD Publishing Paris. Nuskaitytė iš <https://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>
- OECD. (2012). *Recommendation of the Council on the Public Governance of Public-Private Partnerships*. Nuskaitytė iš <https://www.oecd.org/governance/budgeting/PPP-Recommendation.pdf>
- OECD. (2016). *Monitoring sub-central government debt: Trends, challenges and practices, in: Fiscal Federalism 2016, Making Decentralisation Work*. OECD Publishing, Paris.
- OECD. (2017). Chapter 3. Public employment and pay. *Esantis Governance at a glance*. OECD Publishing, Paris. doi:http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en
- OECD. (2018). *Global Revenue Statistics*. Nuskaitytė iš <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/global-revenue-statistics-database.htm>
- OECD. (2018). *Making Blended Finance Work for the Sustainable Development Goals*. OECD Publishing, Paris.
- OECD. (2018 m. January). *OECD DAC Blended Finance Principles for Unlocking Commercial Finance for the Sustainable Developing Goals*. Nuskaitytė iš OECD Web site: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-topics/OECD-Blended-Finance-Principles.pdf>
- OECD. (2018). *Subnational Public-Private Partnerships: Meeting Infrastructure Challenges*. OECD Multilevel Governance Studies, OECD Publishing, Paris. doi:10.1787/9789264304864-en
- OECD. (2018). *Subnational Public-Private Partnerships: Meeting Infrastructure Challenges*. OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris. doi:10.1787/9789264304864-en
- OECD. (2019). *Effective Public Investment Across Levels of Government: Implementing the OECD principles*.
- OECD. (2019). *Government at a Glance 2019*. *Esantis Government at a Glance 2019*. Government at a Glance 2019, OECD Publishing, Paris. doi:<https://doi.org/10.1787/fee3c285-en>
- OECD. (2019). *Government at a Glance: Public Finance and Economics*. Nuskaitytė iš <https://www.oecd.org/gov/government-at-a-glance-2019-database.htm>
- OECD. (2019). *National Accounts: Government deficit/surplus, revenue, expenditure and main aggregates*. Nuskaitytė iš https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNA_LENTELE12
- OECD. (2019). *National Accounts: Gross Domestic Product (GDP)*. Nuskaitytė iš <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=60702#>
- OECD. (2019). *OECD Fiscal Decentralisation Database*. Nuskaitytė iš <https://www.oecd.org/ctp/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm>
- OECD. (2019). *OECD Regional Outlook 2019*. OECD Publishing Paris. doi:10.1787/9789264312838-en
- OECD. (2019). *Survey on Fiscal Rules for Sub-National Governments, 2019 update*.
- OECD. (2020). *COVID-19 and fiscal relations across levels of government*. OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19). Nuskaitytė iš <https://bit.ly/39FAYjg>
- OECD. (2020). *ECD Economic Outlook, Interim Report September 2020*. OECD Publishing Paris. doi:10.1787/34ffc900-en
- OECD. (2020). *Initial Budget and Public Management Responses to the Coronavirus (COVID-19) Pandemic in OECD countries* (T. Forthcoming). OECD Publishing, Paris.
- OECD. (2020). *Lithuania Survey 2020*. OECD Publishing, Paris.

- OECD. (2020). *OECD DAC Blended Finance Principle 2: Guidance*. Nuskaityta iš http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/blended-finance-principles/principle-2/Principle_2_Guidance_Note_and_Background.pdf
- OECD. (2020). *OECD Economic Outlook* (T. Volume 2020 Issue 1). OECD Publishing, Paris. doi:10.1787/0d1d1e2e-en
- OECD. (2020). *OECD Multi-level Governance Review. The Future of Regional Development and Investment in Wales*. OECD Publishing. Nuskaityta iš <http://www.oecd.org/fr/regional/the-future-of-regional-development-and-public-investment-in-wales-united-kingdom-e6f5201d-en.htm>
- OECD. (2020). *OECD Regional Database*. doi:10.1787/6b288ab8-en
- OECD. (2020). *Survey on Fiscal Rules for Sub-National Governments, 2019 update*.
- OECD. (2021). *Financing and funding municipal public investment: analytical framework and application to five OECD countries (forthcoming)*. OECD Publishing.
- OECD. (Unpublished). *Budget practices and procedures in Lithuania, Lithuania accession report*.
- OECD/UCLG. (2019). *2019 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Country Profiles*. Nuskaityta iš <https://bit.ly/2VPjyLQ>
- Pociūtė-Sereikienė, G. (2016). *Peripheral regions in Lithuania: the results of uneven development* (Tom. 6(1):70-77). Regional Studies, Regional Science. doi:10.1080/21681376.2019.1571437
- PPP Lithuania. (2018). *The reform of the Strategic Planning and Budgeting*. doi:<https://bit.ly/35iELk5>
- S&P Global Ratings. (2019). *Methodology for Rating Local and Regional Governments outside of the U.S.*
- Scottish Futures Trust. (2021). *About Us*. Nuskaityta iš <https://www.scottishfuturestrust.org.uk/>
- Scottish Futures Trust. (2017). Successful 'hub' programme has built £1.3bn of community projects. Nuskaityta iš <https://www.scottishfuturestrust.org.uk/media/successful-hub-programme-has-built-13bn-of-community-projects>
- Statistics Lithuania. (2019). *GDP per capita at current prices*.
- Statistics Lithuania. (2020). *Municipal Budget Revenue*.
- Ter-Minassian, T. (1996). *Borrowing by Subnational Governments: Issues and Selected International Experiences* (T. 96/4). IMF Paper on Policy Analysis and Assessment. doi:9781451973280/1934-7456
- The Independent Fiscal Institution. (2019). *Savivaldybių 2019 m. biudžetų fiskalinės drausmės taisyklių laikymosi vertinimas* (Tom. Nr. BPE–3). Nuskaityta iš <https://bit.ly/2yYxZnu>
- Valickas, A., Raišienė, A. G., & Arimavičiūtė, M. (2017). Leadership competences for the excellence of municipalities' strategic management. *Journal of International Studies*, 10(4), 131-142. doi:10.14254/2071-8330.2017/10-4/10
- Vammalle, C., & Bambalaite, I. (2021). *Fiscal rules for Sub-national governments. The Devil in the Details (forthcoming)*.
- Vammalle, C., Ahrend, R., & Hulbert, C. (2014). *A Sub-national Perspective on Financing Investment for Growth II - Creating Fiscal Space for Public Investment: The Role of Institutions* (T. OECD Regional Development Working Papers 2014/06).
- Vilniaus Apygardos Administracinis Teismas. (2016). *Teismas patvirtino Vilniaus miesto savivaldybės tarybos ir Lietuvos valstybės taikos sutartį*. Nuskaityta iš <https://bit.ly/2A3eN90>
- VIPA. (2020). *VIPA: apie VIPA*. doi:<https://www.vipa.lt/apie-vipa/>

White Paper. (2017). *Lithuanian Regional Policy White Paper for harmonious and sustainable development 2017-2030*. doi:<https://bit.ly/2Yj9095>

World Economic Forum. (2019). *National Development Banks: What they are, why they matter*. Nuskaita iš <https://www.weforum.org/agenda/2019/05/why-the-world-needs-national-development-banks/>

Priedas A. VVI atsakomybė dėl išlaidų Lietuvoje

A Lentelė 0.1. Atsakomybė dėl išlaidų: deleguotos ir nepriklausomos savivaldybių funkcijos

Nebaigtinis sąrašas

Išlaidų kategorija	Deleguotos (36 funkcijos)	Nepriklausomos (44 funkcijos)
Krašto apsauga	Dalyvavimas rengiant ir vykdant mobilizaciją, demobilizaciją, priimančiosios šalies paramą; civilinė sauga.	-
Bendrosios viešosios paslaugos	Viešojo registro paslaugos; rinkimų ir referendumų organizavimas; statistinių duomenų teikimas; gyventojų apklausų ir kitų pilietinių iniciatyvų organizavimas; archyvai.	Savivaldybės biudžeto rengimas ir tvirtinimas; vietinės rinkliavos nustatymas; savivaldybės turto ir žemės valdymas; dalyvavimas rengiant strateginius ir regioninius plėtros planus.
Viešoji tvarka ir saugumas	Priešgaisrinė apsauga; valstybės garantuojamos pirminės teisinės pagalbos teikimas.	Viešoji tvarka; nusikalstamumo prevencijos priemonės.
Ūkio reikalai / pervežimai	Su žemės ūkiu susijusios veiklos administravimas ir registravimas; teritorijų planavimo duomenų rinkimas.	Verslo ir turizmo plėtra; vietos keliai ir vietos transportas; teritorijų planavimas; leidimų (licencijų) išdavimas; biudžetinių įstaigų ir savivaldybių įmonių steigimas.
Aplinkos apsauga	Dalyvavimas valstybinių parkų valdyme	Aplinkos kokybės gerinimas ir apsauga; komunalinių atliekų apdorojimo sistemos.
Būstas ir bendruomeniniai patogumai	-	Atliekos ir sanitarija; geriamojo vandens tiekimas; gatvių apšvietimas; šildymo tiekimas; kapinės.
Sveikata	Visuomenės sveikatos priežiūra priešmokyklinėse įstaigose, bendrojo lavinimo mokyklose ir profesinio mokymo įstaigose; antrinės sveikatos priežiūros organizavimas teisės aktuose numatytais atvejais; radiacinė sauga.	Pirminė sveikatos priežiūra; savivaldybės sveikatos priemonių planavimas ir įgyvendinimas; vietos gyventojų sveikatos priežiūros rėmimo priemonės; triukšmo prevencija.
Rekreacinė veikla, kultūra ir religija	Valstybinės kalbos vartojimo ir teisingumo kontrolė	Bibliotekos, vietos kultūros centrai ir muziejai
Švietimas	Priešmokyklinio ugdymo, bendrojo lavinimo, profesinio mokymo ir profesinio orientavimo organizavimas, privalomojo ugdymo programų užtikrinimas;	Neformaliojo švietimo organizavimas; mokykliniai autobusai; maitinimo paslaugų organizavimas švietimo įstaigose; mokyklų pastatų priežiūra
Socialinė apsauga	Socialinės globos teikimas asmenims su sunkia negalia; dalyvavimas rengiant ir įgyvendinant darbo rinkos politikos priemones ir užimtumo programas;	Socialinių paslaugų teikimas; socialinis būstas; socialinė parama mažas pajamas gaunantiems gyventojams; socialinių išmokų ir kompensacijų skaičiavimas ir mokėjimas; jaunimo politikos įgyvendinimas.

Pastaba: Vietos Savivaldos įstatyme pateikiamas visas sąrašas lietuvių kalba.

Šaltinis: Savivaldos įstatymas; Aukščiausioji audito institucija (Does the System of Municipal Functions and their Funding Provide Conditions for Efficient Operation, 2019); Ar savivaldybių funkcijų sistema ir jų finansavimas suteikia sąlygas efektyviai veikti?

Priedas B. Įvairios subalansuotų biudžeto taisyklių rūšys VVI ir praktika EBPO

Subalansuotos (SBT) biudžeto taisyklės yra labai plačiai naudojama priemonė. 2019 m. EBPO šalių apklausa rodo, kad 16 iš 17 apklaustų šalių turi SBT savo VVI. Tačiau, kaip dažnai būna, viskas slypi detalėse, ir šios SBT iš tikrųjų labai skiriasi įvairiose šalyse, kai kuriose iš jų jos yra daug griežčiau taikomos nei kitose, priklausomai nuo apskaitos standartų, kuriais jos apskaičiuojamos (grynųjų pinigų ar kaupimo principu), subalansuotos biudžeto taisyklės (einašios, kapitalo ar bendros išlaidos, nebiudžetiniai fondai) aprėpties, taisyklės tikslo (pateikti biudžetai, patvirtinti biudžetai, įvykdyti biudžetai) ir, galiausiai, jos cikliškumo (metinės, daugiametės ar struktūrinės). Šis priedas remiasi Vammalle ir Bambalaite (Fiscal rules for Sub-national governments. The Devil in the Details (forthcoming), 2021), Fiskalinėmis taisyklėmis regioninėms vyriausybėms, EBPO 2019 m. tyrimo analizė (būsima).

SBT aprėptis: einašios išlaidos ar kapitalo išlaidos? Abi? Nebiudžetiniai fondai?

SBT gali būti taikoma skirtingoms sąskaitoms. Visų pirma, jos gali būti taikomos tik einašiam biudžetui (dažnai vadinama „auksine taisykle“) arba einašiam biudžetui ir nebiudžetiniams fondams (tvirta auksinė taisyklė). Tokiu atveju kapitalo sąskaitoje gali būti deficitas, t.y. skolinantis leidžiamas finansuoti viešąsias investicijas.

Kai kuriose šalyse SBT apima ir einašias (veiklos), ir kapitalo sąskaitas (bendrai kalbant), todėl vienos deficitą galima kompensuoti perviršiu kitoje. Visų pirma, valstybės investicijos gali būti finansuojamos su deficitu kapitalo sąskaitoje, jei einašios sąskaitos perviršis yra lygiavertis. Kai kurios šalys reikalauja, kad einašios ir kapitalo sąskaitos būtų subalansuotos bendrai, o einašioje sąskaitoje nebūtų deficito (t.y. kapitalo sąskaitos deficitas galėtų būti finansuojamas su einašios sąskaitos perviršiu, bet ne atvirkščiai). Galiausiai griežčiausiai taikoma SBT apima ir einašios, ir kapitalo biudžetus, ir nebiudžetinius fondus. EBPO šalyse dažniausiai naudojama auksinė taisyklė, t.y. tik einašis biudžetas turi būti subalansuotas, o kapitalo biudžete gali būti deficitas valstybės investicijoms finansuoti (A Lentelė 0.1).

A Lentelė 0.1. VVI biudžeto balanso tikslų aprėptis EBPO šalyse

Nenaudojami	Einašis biudžetas ≥ 0 tik (auksinė taisyklė)	Einašis biudžetas, įskaitant nebiudžetines lėšas ≥ 0 (tvirta auksinė taisyklė)	Bendras einašis ir kapitalo biudžetas ≥ 0 (biudžeto balanso taisyklė)	Einašis biudžetas ≥ 0 ir bendras biudžetas ≥ 0 (tvirta biudžeto balanso taisyklė)	Einašis ir kapitalo biudžetai ir nebiudžetiniai fondai (labai tvirta STB)
AUS	IRE		CAN	JAV	BEL
TUR	FIN		ESP	CHE	AUT
ZAF	HUN		DNK*	LUX	GRC
	LVA		LTU	BRA	NLD

	MEX		KOR		
	NZL				
	POL				
	PRT				
	SVK				
	SWE				
	4	10	0	5	4

Pastaba: * duomenys apie Daniją gauti iš 2011 m. tyrimo. Pastaba: tai yra preliminarūs rezultatai, kurie dar nebuvo peržiūrėti ar patvirtinti šalių.

Šaltinis: EBPO (Survey on Fiscal Rules for Sub-National Governments, 2019 update , 2020), Apklausą dėl fiskalinių taisyklių regioninėms vyriausybėms, 2019 m. versija, 2.4 ir 2.5 klausimai.

SBT tikslas: pateikti, patvirtinti ar įvykdyti biudžetai?

SBT gali būti nukreipta į skirtingus biudžeto proceso etapus. Silpniausiai taikoma taisyklė būtų tik pateiktam biudžetui, leidžiant Parlamentui / Savivaldybės tarybai balsuoti dėl biudžeto deficito (nė viena EBPO šalis to nenaudoja). Kai kurios šalys tik reikalauja, kad patvirtintas biudžetas būtų subalansuotas (taip pripažįstant įvykdytų biudžetų nuokrypius). Daugumoje šalių reikalaujama, kad įvykdyti biudžetai būtų subalansuoti, tačiau skiriasi įvykdyto biudžeto suvokimas kai kuriose šalyse, o kai kuriose šalyse reikia, kad VVI imtųsi korekcinį veiksmų, kad ateityje būtų išvengta tolesnio deficito (6 šalys iš 20 šalių), o kitose šalyse numatyta, kad būtų kompensuojamas įvykdytas deficitas lygiaverčiu perviršiu kitais metais (11 šalių iš 20 šalių) (A Lentelė 0.1).

A Lentelė 0.1. Subalansuotų biudžeto taisyklių tikslas

Nenaudoja mi	Tik pateikti biudžetai	Tik patvirtinti biudžetai	Įvykdyti biudžetai	
			Deficitas neturi būti koreguojamas	Deficitas, kuris turi būti koreguojamas kompensuojant perviršį per kitą biudžetinį laikotarpį (ius)
AUS		NZL	BEL	AUT
ZAF			BRA	CAN
			DNK*	CHE
			HUN	ESP
			LTU	FIN
			LVA	GRC
			NLD	IRE
			POL	KOR
			SVK	LUX
			SVN	MEX
				PRT
				SWE
				JAV
3	0	1	10	13

Pastaba: * duomenys apie Daniją gauti iš 2011 m. tyrimo. Pastaba: tai yra preliminarūs rezultatai, kurie dar nebuvo peržiūrėti ar patvirtinti šalių.

Šaltinis: EBPO (Survey on Fiscal Rules for Sub-National Governments, 2019 update , 2020), Tyrimas dėl fiskalinių taisyklių regioninėms vyriausybėms, 2019 m. versija, 2.1 klausimas.

Teisinis pagrindas

SBT, taikomos vietos valdžios institucijomis, skirtingose šalyse yra skirtingai reglamentuojamos. Nors daugumoje ES šalių SBT viešajam sektoriui numato konstitucinė arba aukštesnė už bendrąją teisę, SBT, taikomas vietos valdžios institucijoms, šešiose šalyse, įskaitant Lietuvą, yra numatyta konstitucinėse arba viršesnėse nei bendrosios teisės nuostatose. Septyniose Europos šalyse SBT taikoma bendrosios teisės nuostatos, o Airijoje tam yra parengtas politinis įsipareigojimas.

Apskaitos standartai: grynujų pinigų ar kaupimo principas?

SBT gali būti apskaičiuojama pagal ataskaitas, parengtas grynujų pinigų arba kaupimo principu. Naudojant kaupimo principą, veiklos ar kapitalo biudžeto balanse atsižvelgiama tik į turto nusidėvėjimą, o ne į visą grynujų pinigų išmokėjimą už turtą. Tai leidžia paskirstyti viešųjų investicijų išlaidas per kelis biudžetinius laikotarpius, taip sumažinant biudžeto deficitą turto statybos/pirkimo metais. Dauguma šalių apskaičiuoja savo SBT VVI kaupimo principu (11 iš 16 pavyzdyje).

SBT cikliškumas: faktiniai ar struktūriniai balansai? Metinis ar daugiametis?

Struktūrinio SBT naudojimas padeda sušvelninti VVI išlaidų ciklo pro-ciklišką poveikį. Tačiau potencialaus VVI BVP apskaičiavimas gali būti sudėtingas ir nepatikimas, išskyrus ypač dideles VVI. Kai kurios šalys naudoja tą patį potencialų BVP VVI, kaip ir CV, tačiau tai reiškia, kad nėra didelių asimetrinių sukrėtimų. Pragmatiškesnis požiūris yra taikyti daugiametę biudžeto balanso taisyklę. Dauguma šalių remiasi metinėmis SBT VVI (10 iš 16) (Lentelė 4.3 lentelė).

Skirtingų SBT tipų griežtumas

Taisyklės griežtumas (ir galimybė manevruoti finansuojant viešąsias investicijas per skolinimąsi) priklauso nuo šių skirtingų veiksmų derinių. Plačiąja prasme SBT gali būti klasifikuojamos nuo stipriausių iki silpniausių tokia tvarka: SBT grynujų pinigų principu (tik einamoji, tiek kapitalo) > SBT kaupimo principu (einamoji ir kapitalo) > SBT grynujų pinigų principu (tik einamoji) > SBT kaupimo principu (tik einamoji).

Priedas C. Lietuvoje apklaustos institucijos

Misija į Lietuvą vyko 2020 m. sausio 20-22 dienomis. 2020 m. balandžio mėn. vaizdo konferencijos metu buvo surengtos papildomos diskusijos su atitinkamomis suinteresuotosiomis šalimis.

Apklaustos institucijos
Lietuvos Savivaldybių asociacija
Europos Komisijos atstovybė Lietuvoje
Lietuvos Respublikos Vyriausybės kanceliarija
Finansų ministerijos, Savivaldybių finansų reikalų skyrius
Elektrėnų savivaldybė
Kauno miesto savivaldybė
Viešųjų investicijų plėtros agentūra (VIPA)
SEB komercinis bankas
CPVA - Centrinė projektų valdymo agentūra
Finansų ministerija
Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė (Aukščiausioji audito institucija)