

JPP KURK LIETUVAI

Motyvacinės sistemos savivaldybėms pritraukti privačias investicijas kūrimas

III Dalis – Pasiūlymas

Jonas Vadapalas
Dovilė Meliauskaitė

Pasiūlymas

NAUJA SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETŲ NUSTATYMO METODIKA

Šiuo metu daugeliui Lietuvos savivaldybių trūksta orientacijos į verslą. Skirti daugiau dėmesio investicinės aplinkos gerinimui sąlygų nesudaro egzistuojanti savivaldybių finansavimo sistema. Lietuvos savivaldybių finansavimą reguliuoja Lietuvos Respublikos savivaldybių pajamų nustatymo metodikos įstatymas, kuris nuo 1997 m. daug kartų nesistemiškai keistas ir nebeužtikrina teisingos ir tikslios valstybės lėšų, skiriamų kiekvienai savivaldybei, nustatymo sistemos. Atsižvelgiant į kompleksiškus sistemos trūkumus, būtina nauja sistema, kuri leistų savivaldybėms didinti savo konkurencingumą ir finansiškai motyvuotų pritraukti privačias investicijas.

Atsižvelgiant į užsienio šalių praktikas ir vietinių ekspertų kritiką esamai situacijai, Lietuvoje egzistuojanti savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodika yra ydinga. Pajamos savivaldybėms priskiriamos neatsižvelgiant į objektyvius kriterijus, o savarankiškoms funkcijoms vykdyti reikalingas išlaidų poreikis nėra matuojamas. Toks finansinių išteklių padalijimas nesudaro sąlygų savivaldybėms pačioms imtis iniciatyvos gerinti savo investicinę aplinką ar taupyti lėšas. Savivaldybės neturi pakankamai galimybių savarankiškai didinti savo teritorijoje surenkamų pajamų lygį, o sutaupytos lėšos neatsispindi kitų metų biudžetuose.

Reikalingas esminė esamos sistemos peržiūra – siūloma sukurti finansiškai motyvuojančią savivaldybių biudžetų nustatymo metodiką. Pagrindiniai naujos metodikos bruožai – savivaldybių išlaidų poreikio įvertinimas, pajamų lyginimas su išlaidų poreikiu, bei motyvacijos stengtis nemažinanti donorystės sistema. Kai įvertinamas kiekvienos savivaldybės savarankiškoms funkcijoms vykdyti reikalingas išlaidų poreikis, jos teritorijoje surenkamų pajamų dydis (fiskalinis pajėgumas), apskaičiuojamas fiskalinis trūkumas:

Išlaidų poreikis – Fiskalinis pajėgumas = Fiskalinis trūkumas

Fiskalinį trūkumą rekomenduojama dengti pačios savivaldybės teritorijoje surenkamomis pajamomis ir tik po to savivaldybių donorų lėšomis bei valstybės

dotacijomis. Be to, finansiškai motyvuoti savivaldybes, kurios sugeba didinti teritorijoje surenkamų pajamų dydį ir padengti savo fiskalinį trūkumą, dalį perviršio lėšų atiduodant savarankiškam panaudojimui.

Tai leistų ne tik planuoti savivaldybių biudžetus atsižvelgiant į objektyvius veiksnius, bet ir skirti papildomas pajamas, kaip finansinę motyvaciją, toms savivaldybėms, kurios sugeba optimizuoti savo išlaidas arba pritraukti daugiau privačių investicijų.

ŠIAM TIKSLUI PASIEKTI, FINANSŲ MINISTERIJAI REKOMENDUOJAMA:

- Nustatyti kiekvienos savivaldybės savarankiškoms funkcijoms vykdyti reikalingų išlaidų poreikį ir sekti kiekvienais metais patiriamas faktines išlaidas, skirtas šioms funkcijoms atlikti;
- Įvertinti kiekvienos savivaldybės teritorijoje surenkamų pajamų dydį;
- Apskaičiuoti kiekvienos savivaldybės fiskalinio trūkumo lygį ir nustatyti savivaldybes donorus;
- Nustatyti procentinę ribą, iki kurios savivaldybėms būtų padengiamas fiskalinis trūkumas;
- Nustatyti procentinę ribą, iki kurios savivaldybės donoriai galėtų pasilikti dalį perviršio, padengus savo išlaidų poreikį;
- Fiskalinį trūkumą dengti pačios savivaldybės teritorijoje surenkamomis pajamomis ir tik po to savivaldybių donorų lėšomis bei valstybės dotacijomis;
- Numatyti pereinamojo laikotarpio subsidiją, skirtą palaipsniui pereiti prie naujos finansavimo tvarkos.

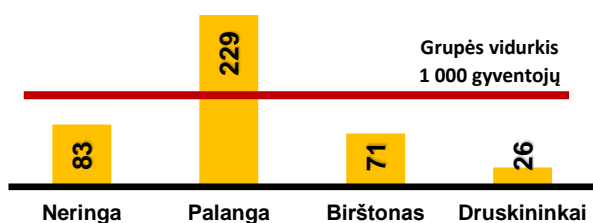
Išlaidų poreikio nustatymas

Savivaldybių išlaidų poreikis turi būti apskaičiuojamas standartinių kaštų metodu. Skaičiavime naudojamos savivaldybių išlaidos savarankiškoms ir ribotai savarankiškoms funkcijoms vykdyti, išskyrus gynybos funkciją ir 3 ekonominę klasifikaciją (Sandoriai dėl materialiojo ir nematerialiojo turto bei finansinių

įsipareigojimų vykdymas). Kiekvienos savivaldybės atliekamos funkcijos teikimo vienam gyventojui kaštai apskaičiuojami padalinus savarankiškas išlaidas iš savivaldybės gyventojų skaičiaus. Išlaidų poreikis šiai funkcijai gaunamas kaštus koreguojant atsižvelgiant į iš anksto numatytus objektyvius demografinius, fizinius bei socialinius rodiklius.

Savivaldybės turi būti grupuojamos į kelias kategorijas tam, kad, skaičiuojant išlaidų poreikį, būtų atsižvelgta į pagrindinius veiksnius, darančius įtaką išlaidoms panašiose savivaldybėse. Apskaičiavus Grupės vidutinis išlaidų dydis kiekvienai funkcijai yra lyginamasis standartas, į kurį lygiuotis turėtų grupės savivaldybės.

PROGNOZUOJAMOS IŠLAIDOS BŪSTUI IR KOMUNALINĖMS PASLAUGOMS (TŪKST. EUR)



Finansų ministerijai rekomenduojama:

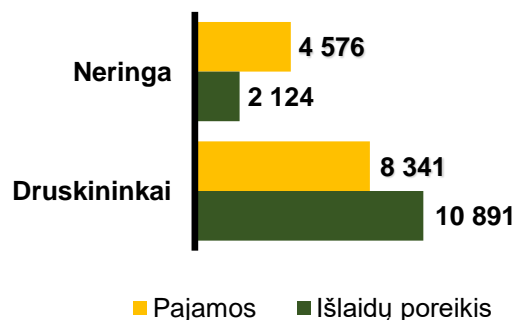
- Bendradarbiaujant su Vidaus reikalų ir Socialinės apsaugos ir darbo ministerijomis bei savivaldybėmis, nustatyti, kokie socialiniai ir demografiniai rodikliai leistų sukurti labiau šiuolaikišką ir socialinius iššūkius atitinkančią išlaidų poreikio apskaičiavimo metodiką;
- Įvedus šią metodiką, kasmet ją tikslinti, pasinaudojant realiais savivaldybių išlaidų duomenimis. Siekiant ne tik efektyvesnio viešųjų finansų valdymo, bet ir skaidrumo Finansų ministerijai būtina pradėti sistemiskai stebėti ir viešinti savivaldybių faktines išlaidas bei tobulinti išlaidų poreikio prognozavimą pasitelkiant istorinius duomenis.

Fiskalinio trūkumo apskaičiavimas

Iš visų savivaldybės ar jai priskirtų pajamų bendros sumos atėmus bendrą išlaidų poreikį, gauta suma vadinama fiskaliniu trūkumu. Apskaičiuojant fiskalinį

trūkumą, turi būti nustatytas tiek kiekvienos savivaldybės išlaidų poreikis, tiek jos teritorijoje surenkamos pajamos.

SAVIVALDYBIŲ PAJAMŲ IR IŠLAIDŲ VERTINIMAS (TŪKST. EUR)



Siūloma, jog savivaldybės, kurių pajamos viršija jų išlaidų poreikį, tampa donorais ir tam tikrą dalį perviršio atiduoda savivaldybėms su fiskaliniu trūkumu. Kitoms savivaldybėms, kurių išlaidos viršija pajamas, fiskalinį trūkumą siūloma mažinti iki sutarto išlyginimo laipsnio. Pavyzdyje žemiau Neringa tampa donoru ir atiduoda 90% perviršio, o Druskininkų savivaldybė gauna dotaciją 90% fiskalinio trūkumo padengti. Rekomenduojama, jog fiskalinis trūkumas būtų finansuojamas aukštesniu išlyginimo laipsniu pereinamuoju laikotarpiu ir žemesniu vėliau tam, jog būtų skatinamas savivaldybių taupymas (išlaidų poreikio mažinimas) ir privačių darbo vietų kūrimas (fiskalinio pajėgumo auginimas). Fiskalinio išlyginimo laipsnis bei šaltiniai turi būti nustatyti politinio proceso būdu.

Siekiant iš esmės patobulinti esamą situaciją, būtina remtis principais, išdėstytais Europos vietos savivaldos chartijoje ir Europos tarybos ministrų komiteto 2005 m. rekomendacijose¹. Todėl **Finansų ministerijai papildomai rekomenduojama:**

- Parengti įstatymą, kuriuo būtų įteisinta stabili kiekvienai savivaldybei tenkanti gyventojų pajamų mokesčio (GPM) dalis. Taip būtų užtikrintas valstybinių ir savivaldybių finansinių lėšų atskyrimas;
- Pripažinus fiksuoto dydžio GPM kaip savivaldybių savarankiškas pajamas, suteikti

¹ Recommendation Rec(2005) of the Committee of Ministers to member states on the financial resources of local and regional authorities, Committee of Ministers of Council of Europe, adapted, 2005

Lietuvos savivaldybėms teisę daryti tiesioginę įtaką savo fiskaliniam pajėgumui per dalinį mokesčių tarifų valdymą ir mokestinių lengvatų teikimą. Savivaldybės galint daryti įtaka surenkamo GPM sumai, atsirasi savivaldybių konkurencija tarpusavyje;

- Įvertinti galimybę savivaldybėms gauti ne tik dalį GPM surenkamo jų teritorijoje, bet ir pridėtinės vertės mokesčio (PVM);
- Įvertinti galimybę sukurti GPM prieaugio fondą, iš kurio lėšos būtų skiriamos savivaldybėms už pasiektus verslo aplinkos gerinimo ar investicijų pritraukimo rodiklius.

Be to, visoms ministerijoms rekomenduojama įvertinti specialiosiomis tikslinėmis dotacijomis remiamas savivaldybių vykdomas valstybės perduotas funkcijas, susijusias su paramos dalijimu, gyventojų užimtumu, profesiniu gyventojų lavinimu ir kitomis sritimis, kur vietinės savivaldos darbuotojų žinios apie gyventojus ir jų poreikius gali sudaryti sąlygas tikslingesniai lėšų panaudojimui. Daugiau funkcijų perdavus savivaldybėms vykdyti savarankiškai, būtų galima sutaupyti valstybės finansinius resursus dėl didesnės savivaldybės motyvacijos taupyti lėšas, kurios gali likti jos biudžete. Be to, Finansų ministerija reglamentavus didesnę savivaldybių savarankiškumą valdant savo finansus, savivaldybės galėtų teikti finansines paskatas investiciniams projektams ir taip taptų konkurencingesnės.

PASIŪLYMO NAUDA

Reforma pagerins Lietuvos investicinę aplinką ir užtikrins objektyvų savivaldybių biudžetų sudarymą.

Pirmiausiai, teisingesnė finansavimo sistema motyvuos savivaldybes taupyti. Tai sumažins įtampą tarp skirtingų savivaldybių grupių ir sudarys sąlygas bendradarbiauti siekiant regioninių augimo tikslų. Didesnis regioninis konkurencingumas sudarys alternatyvą Vilniui investuotojams renkantis vietą savo tiesioginių užsienio investicijų projektams. Be to, sutaupytos lėšos galės būti panaudojamos konkurencingumo didinimui. Savivaldybės besidomintiems investuotojams galės pasiūlyti paskatas, mokestines lengvatas, klasterių ekosistemas, inkubatorius, prisidėti prie LEZ ir pramonės parkų vystymo. Privačios investicijos tiesiogiai padidins savivaldybės teritorijoje gaunamas pajamas, todėl vietinė savivaldą iš karto matys finansinę investicijų naudą, o skiriamos lengvatomis atsiperks.

Be to, reforma padės suderinti savivaldybių biudžetų pajamų nustatymą su pagrindiniais savivaldybių finansavimo principais išdėstytais Europos vietos savivaldos chartijoje ir Europos tarybos ministrų komiteto 2005 m. rekomendacijomis. Bus pasiektas skaidresnis viešųjų finansinių išteklių paskirstymas tiek tarp skirtingų valdžios lygių, tiek kiekvienos savivaldybės atžvilgiu. Nauji teisės aktai leis valstybės lėšas perskirstyti atskiroms savivaldybėms pagal centralizuotai nustatytus standartinius finansinius poreikius, siekiant sudaryti galimybes savivaldybėms teikti panašaus lygio viešąsias paslaugas visoje Lietuvoje. Fiskalinio pajėgumo išlyginimas tarp savivaldybių sudarys prielaidą teisingesniai finansų perskirstymui – t. y., solidarumu paremtai savivaldybių lėšų perskirstymo sistemai iš pajėgesnių savivaldybių donorių savivaldybėms gavėjoms.