

# Užsienio šalių gerųjų patirčių analizė

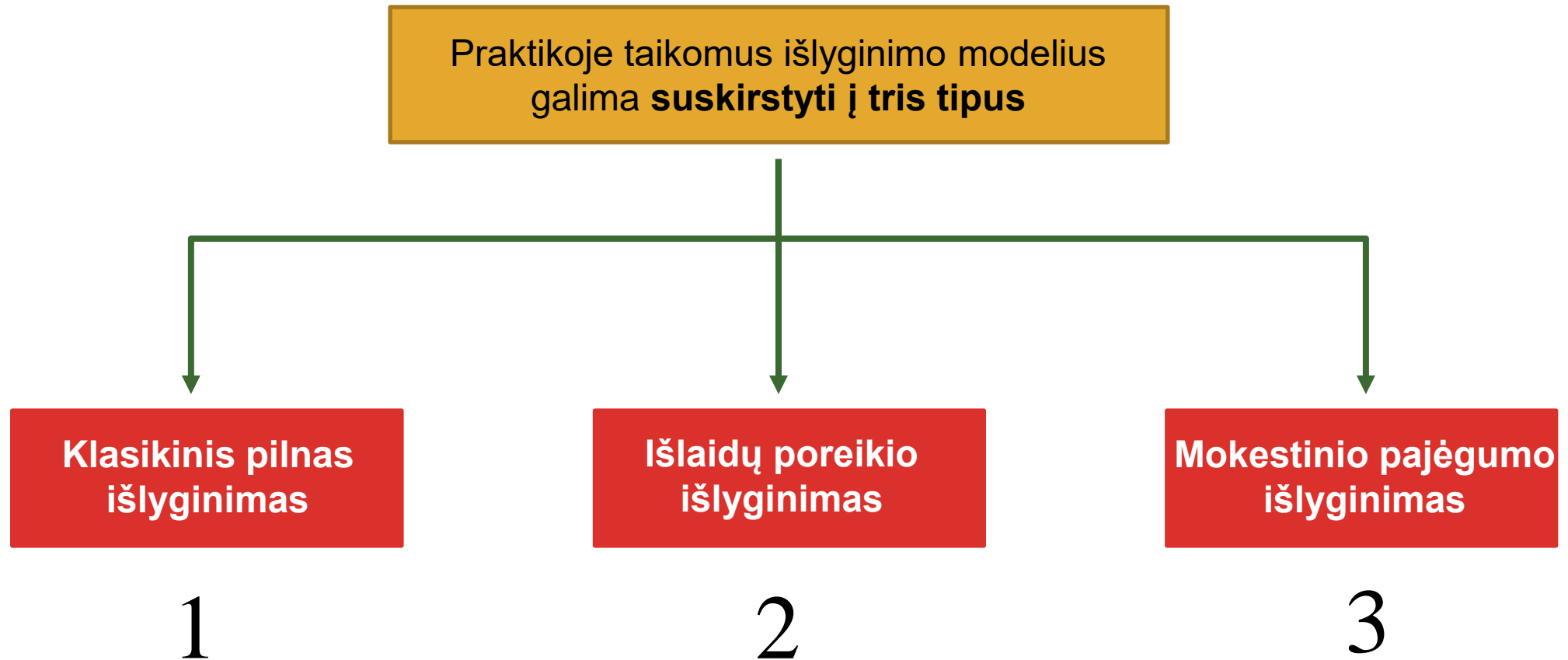
Dovilė Meliauskaitė  
Jonas Vadapalas

- 1 Fiskalinio išlyginimo modelių tipai
- 2 Fiskalinis pajėgumas ir išlaidų poreikis
- 3 Užsienio šalių praktika
- 4 Rekomendacija Lietuvai

1

# Fiskalinio išlyginimo modelių tipai

# Trys fiskalinio išlyginimo modelių tipai (I)



# Trys fiskalinio išlyginimo modelių tipai (II)

## Modelis

1

**Klasikinis pilnas išlyginimas**

Finansinio pervedimo dalis <sup>(i)</sup> = Išlaidų poreikis <sup>(i)</sup> – Fiskalinis pajėgumas <sup>(i)</sup>

2

**Išlaidų poreikio išlyginimas**

Finansinio pervedimo dalis <sup>(i)</sup> = Išlaidų poreikis <sup>(i)</sup> – Vid. išlaidų poreikis <sup>(n)</sup>

3

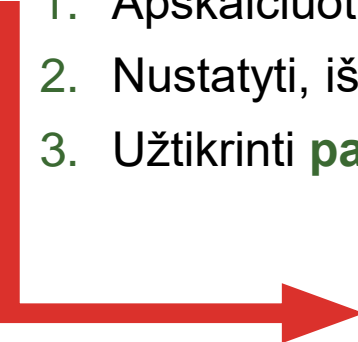
**Mokestinio pajėgumo išlyginimas**

Finansinio pervedimo dalis <sup>(i)</sup> = Vid. fiskalinis pajėgumas <sup>(n)</sup> – Fiskalinis pajėgumas <sup>(i)</sup>

i – Vienai savivaldybei  
n – Nacionalinis vidurkis

# Efektyvi fiskalinio išlyginimo sistema reikalauja

1. Apskaičiuoti visų savivaldybių **fiskalinius trūkumus**
2. Nustatyti, iš kokių **šaltinių** ir iki kokio **laipsnio** bus dengiamas šis trūkumas
3. Užtikrinti **pakankamą finansavimą** ir **motyvuoti** auginti pajamas



$$FL_i = \beta (IP_i - IP) + \lambda (FP - FP_i)$$

**Fiskalinis trūkumas**  
(Vienai savivaldybei)
**Išlaidų poreikio išlyginimas**  
(Vienai savivaldybei)
**Fiskalinio pajėgumo išlyginimas**  
(Vienai savivaldybei)

## Savivaldybių išlaidų struktūros varijuoja dėl:

- Demografinės populiacijos sudėties
- Teikiamų paslaugų tipų
- Vietinių poreikių (skurdo mažinimo, psichinių ligonių išlaikymo ir pan.)

## Savivaldybių mokestinės pajamos varijuoja dėl:

- Vietinių mokesčių rūšies
- Vietinių mokesčių tarifų
- Mokestinių bazių skirtumų

2

## Fiskalinis pajėgumas ir išlaidų poreikis

# Fiskalinio pajėgumo nustatymas (I)

Savivaldos fiskalinis pajėgumas nustatomas įvertinant **3** faktorius:

## 1. Savivaldai priskirtos mokestinės pajamos

Mokestis	Vietinis arba pervedamas (dalijantis su centrine valdžia)
Pelno	Austrija, Ispanija, Italija, Japonija, JAV, Korėja, Lenkija, Liuksemburgas, Portugalija, Suomija, Šveicarija, Turkija, Vokietija
Ekonominės veiklos	Ispanija, Italija, Liuksemburgas, Prancūzija, Vokietija
Gyventojų pajamų	Austrija, Belgija, Danija, Estija, Italija, Japonija, JAV, Suomija, Švedija, Vokietija
PVM	Italija, Ispanija, Japonija, Portugalija, Turkija, Vokietija
Transporto priemonių	Belgija, Ispanija, Liuksemburgas, Portugalija, Prancūzija
Mokestis	Priskirtas vietos valdžiai
Nekilnojamo turto / žemės / Nekilnojamo turto ir žemės	Airija, Australija, Austrija, Belgija, Danija, Graikija, Ispanija, Italija, JAV, Jungtinė Karalystė, Kanada, Liuksemburgas, Olandija, Portugalija, Prancūzija, Suomija, Švedija

Šaltinis 1: Local government tax revenue % of total taxation, OECD 2013

Šaltinis 2: Local government finance in the European Union (EU-15), N. Bosch, M. Espasa 2006

Šaltinis 3: Local Taxation in Selected Countries: A Comparative Examination, H. Kitchen 2003



# Fiskalinio pajėgumo nustatymas (II)

## 2. Mokesčių tarifai:

- Savivaldos gali (A) pačios nustatyti vietinių mokesčių tarifus, (B) reguliuoti pridėtinę mokesčio tarifo dalį (B), arba naudoti centrinės valdžios nustatytą tarifą

### (A) GPM Švedijoje<sup>1</sup>:

- Kiekviena savivaldybė ir regiono taryba nustato savo pajamų mokesčio tarifą
- 2014 m. vidutinis tarifas buvo 31,9%. Mažiausias - 29,2%, didžiausias – 34,70%
- Skirtumas būtų dar didesnis, jei ne fiskalinio pajėgumo išlyginimo sistema, tačiau ji nedaro įtakos savivaldybės tarifo nustatymui

### (B) Pridėtinis pelno mokesčio tarifas Portugalijoje<sup>2</sup>:

- Kiekviena savivaldybė nustato 0 - 1,5% priemoką virš nacionalinio standartinio 21% pelno mokesčio tarifo



## 3. Mokesčių bazės:

- Dažniausiai savivaldybės neturi tiesioginės įtakos mokesčio bazės dydžiui ir administracinio paprastumo dėlei naudoja centrinės valdžios nustatytą mokesčines bazes

# Savivaldybių išlaidų poreikis

Išlaidų poreikių išlyginimo  
modelis turi

Išlyginti **poreikius ir neįgalumus**  
(dėl demografijos, žemės specifikos ir pan.,  
tačiau ne dėl politinių sprendimų lemtų skirtumų)

Išlyginti išlaidas tik tarp **palyginamų grupių**

# Savivaldybių išlaidų poreikio rodikliai

Kategorija	Matavimo vienetai	Kategoriją apimantys kriterijai
<b>Pradinis ir vidurinis lavinimas</b>	Pradinio ir vidurinio lavinimo vaikų skaičius	Vaikai su negalia; Vaikai iš mažas pajamas turinčių šeimų; Mokytojų atlyginimų lygis
<b>Sveikata</b>	Gyventojų skaičius	Sveikatos apsaugos išlaidos; Gyventojų tankumas; Gyvenimo trukmė
<b>Infrastruktūra</b>	Kelių ilgis	Kelių būklės lygis; Sniego lygis; Gyventojų tankumas; Atlyginimų lygis
<b>Policija ir gaisrinė pagalba</b>	Gyventojų skaičius	Atlyginimų lygis; Nusikaltimų lygis; Gaisrų lygis; Gyventojų skaičius miesto ir užmiesčio zonose
<b>Socialinė gerovė</b>	Gyventojų skaičius	Atlyginimų lygis; Skurdi lygis; Senų žmonių skaičius; Nedarbo lygis; Neįgaliųjų skaičius
<b>Kita</b>	Gyventojų skaičius	Atlyginimų lygis; Gyventojų skaičius miesto ir užmiesčio zonose; Nuomos kainos lygis

# Savivaldybių grupavimas

Esminis išlyginimo programos principas – išlyginimas turi būti tarp palyginamų (*homogeneous*) jurisdikcijų, turinčių palyginamą atsakomybių lygį ir panašias charakteristikas.

## Atskiros jurisdikcijos grupuojamos



# Rizikos skaičiuojant fiskalinį trūkumą

Praktikoje tinkamiausių metodologijų panaudojimą labiausiai riboja duomenų trūkumas, kuris limituoja matematinės statistikos – regresinės analizės metodų panaudojimą.

## Problemos prognozuojant fiskalinį pajėgumą<sup>1</sup>

1. Matavimas faktinėmis vietinių nuosavų pajamų rodiklių reikšmėmis sudaro galimybę manipuluoti duomenis, todėl toks metodas yra netinkamas praktiniam naudojimui

## Problemos prognozuojant išlaidų poreikį<sup>2</sup>

1. Išlyginimo standarto nustatymas
2. Įvertinimas:
  - Demografinių skirtumų
  - Teikiamų paslaugų tipų
  - Populiacijos
  - Vietinių poreikių
  - Politikos
  - Savivaldybių-gavėjų strateginio elgesio supratimas

Šaltinis 1: Local Government Equalisation in Denmark, Thorkil Juul, 2014

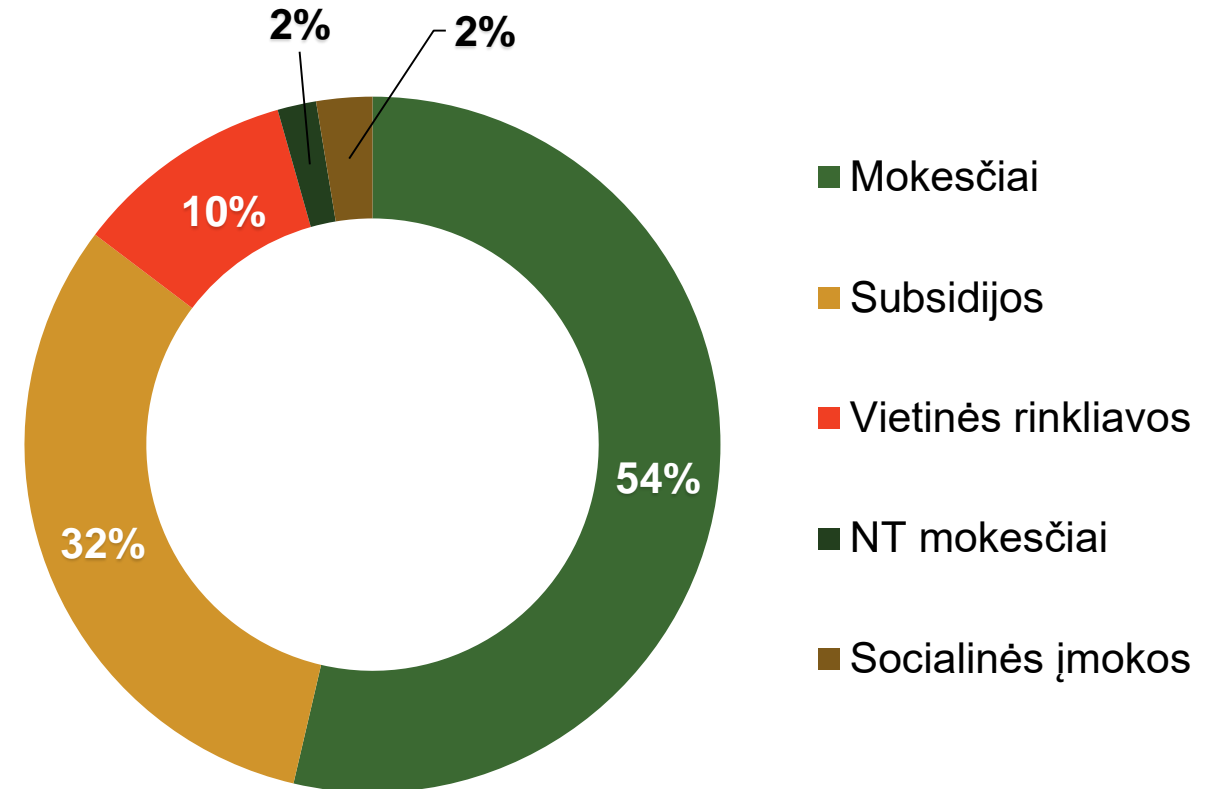
Šaltinis 2: Compensating local governments for differences in expenditure needs in a horizontal fiscal equalization program. Andrew Shaw

3.1

## Užsienio šalių praktika: Švedija

# Švedijos vietos valdžios pajamos pagal šaltinius

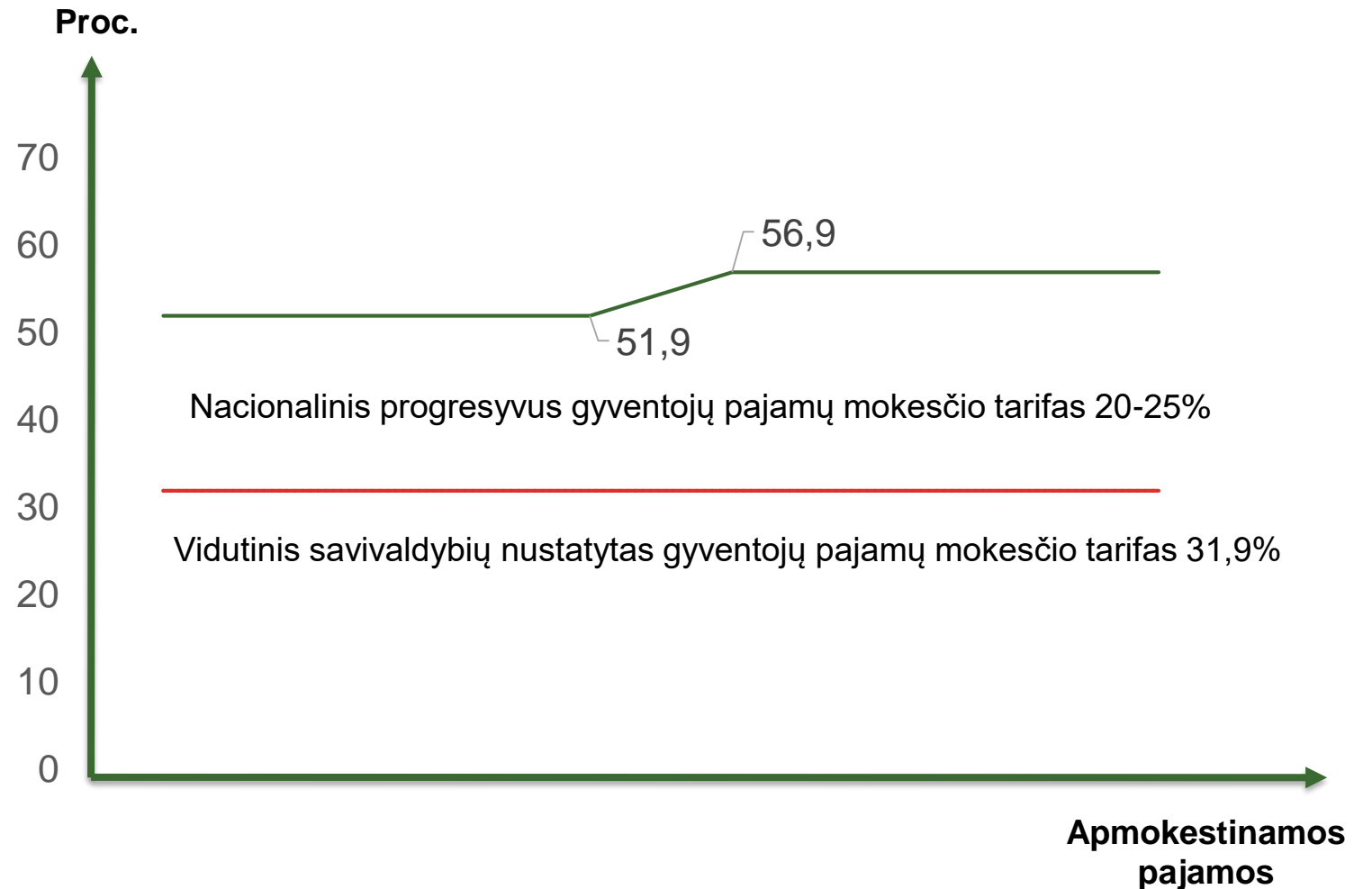
- Švedijoje egzistuoja **290 savivaldybių ir 21 regionas**
- Pajamų mokestis sudaro didžiausią pajamų dalį
- Savivaldybės ir regionai nustato šių pajamų ir NT mokesčių tarifus



NT – Nekilnojamasis turtas

# Švedijos gyventojų pajamų mokestis

- **Savivaldybės** ir regionai gali nustatyti **GPM** mokesčio **tarifus**
- **GPM** savivaldybių **tarifai** svyruoja nuo **29% iki 35%**, vidutiniškai 32%<sup>1</sup>





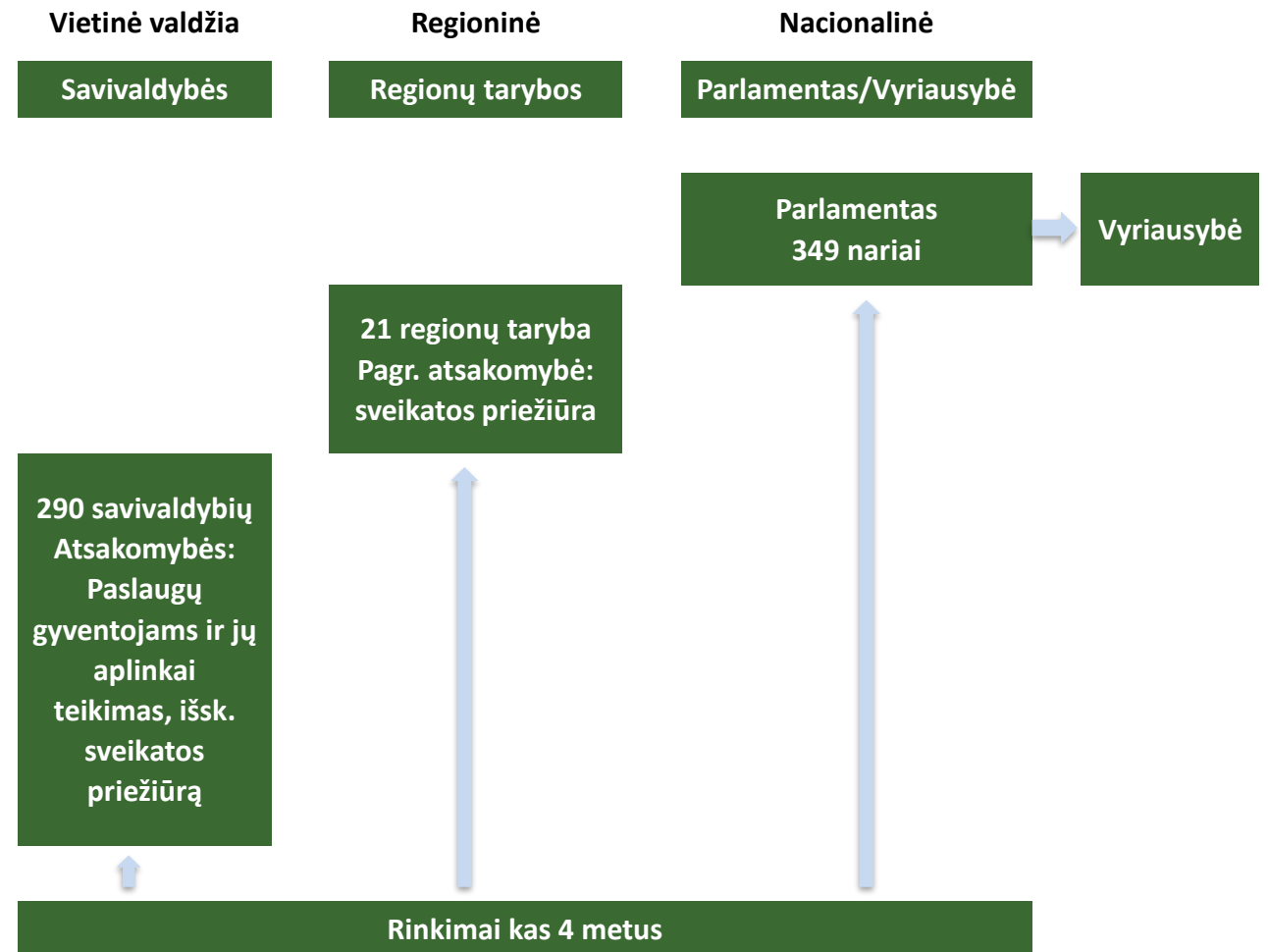
# Švedijos valdymo sistema

**Savivaldybių pagrindinės funkcijos** susijusios su socialine apsauga, vaikų ir senelių priežiūra, teritorijų planavimu bei komunalinėmis paslaugomis.

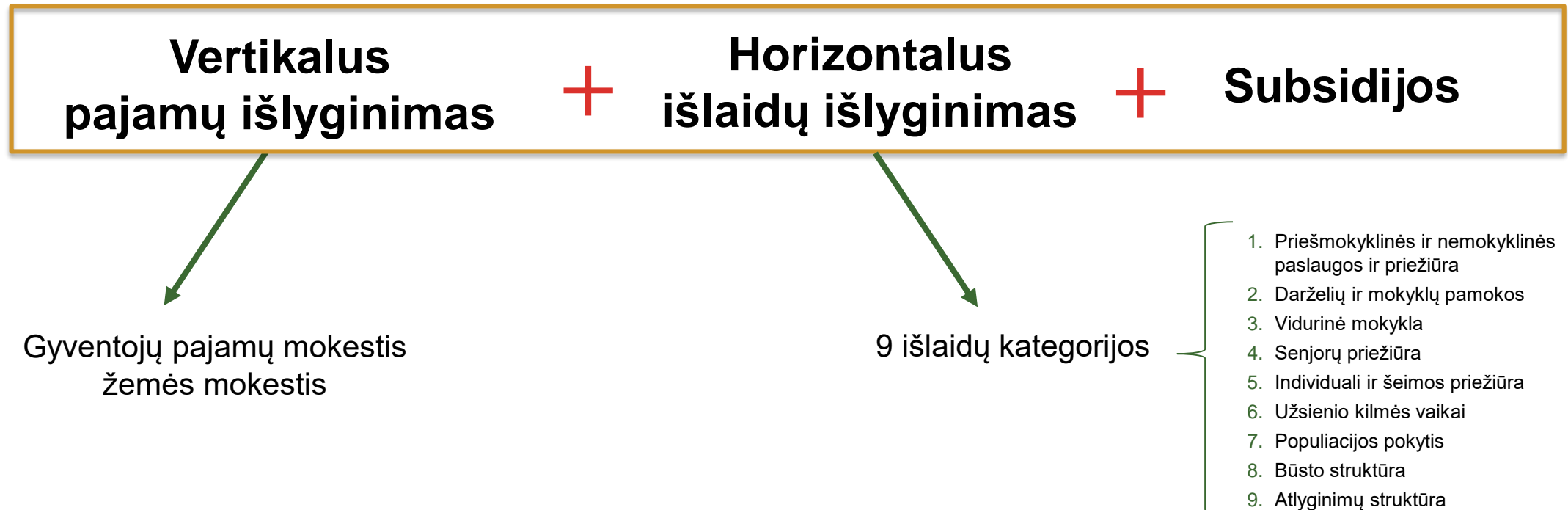
Be to, kaip motyvacinis elementas, egzistuoja „**laisvasis sektorius**“, kuriame savivaldybės pačios kuria iniciatyvas. Ši laisvė glaudžiai susijusi su savivaldos teise pačiai nustatyti savo mokesčių tarifus. Laisvasis sektorius apima funkcijas šiuose sektoriuose:

- kultūra ir laisvalaikis,
- būstas,
- energetika
- **industrinės ir komercinės paslaugos**

**Regioninės tarybos** atsakingos už sveikatos priežiūros paslaugas ir viešąjį transportą. Jos nėra tarpinė grandis tarp savivaldos ir centrinės valdžios.



# Švedijos fiskalinio išlyginimo sistema



# Švedijos fiskalinio išlyginimo sistema

## Išlyginimas per 5 žingsnius:

### 1. Pajamų išlyginimo subsidija/mokestis\*:

Savivaldybės, kurių einamųjų metų mokestinis pajėgumas (*taxable income*) siekia **>115%** nacionalinio vidurkio, tampa donorėmis. T.y., turi susimokėti mokestį, kuris sumažina jų mokestinį pajėgumą iki **85%** vidutinio pajėgumo regione 2003 m. O savivaldybės, kurių pajėgumas **<115%**, gauna išlyginimo subsidiją iki **95%**.

Pajamų išlyginimo subsidijos/mokesčio, **L**, apskaičiavimo formulė:

$$L = ((G-A) * (95\% \text{ arba } 85\% * I + J)) / B$$

G = savivaldybės mokesčių išlyginimo bazė =  
= savivaldybės populiacija \* vidutinės piliečio pajamos \* 115%  
A = apskaičiuotos savivaldybės pajamos  
I = mokesčių keitimo politika procentais virš nacionalinio lygio  
J = vidutinis nacionalinis mokesčių tarifas  
B = savivaldybės populiacija

\* Savivaldybėms ir regionams taikomi keliai procentais besiskiriantys pajamų lygio „slenksčiai“, tačiau išlyginimo sistema veikia identiškai.

# Švedijos fiskalinio išlyginimo sistema

## Išlyginimas per 5 žingsnius:

---

### 2. Kaštų išlyginimo subsidija/mokestis:

Švedija naudoja **standartinių kaštų metodą**. Jis susideda iš **9 kaštų modelių** – paslaugų kategorijų. **Kaštai išlyginami kiekviename modelyje kiekvienai savivaldybei atskirai**. Modeliai:

1. Priešmokyklinės ir nemokyklinės paslaugos ir priežiūra
2. Darželių ir mokyklų pamokos
3. Vidurinė mokykla
4. Senjorų priežiūra
5. Individuali ir šeimos priežiūra
6. Užsienio kilmės vaikai
7. Populiacijos pokytis
8. Būsto struktūra
9. Atlyginimų struktūra

**Standartiniai kaštai** apskaičiuojami padauginus įvairius savivaldybės kintamuosius su nacionalinių kiekvienos paslaugos vidurkiu. Kiekvieno modelio suma, vadinama **struktūriniais kaštais**, apskaičiuojama kiekvienai savivaldybei. Jeigu jie didesni nei nacionalinis vidurkis, savivaldybė gauna subsidiją kaštų išlyginimui. Jeigu mažesni – moka mokestį. Šios sumos yra lygios ir **centrinė valdžia nedotuoja**.

# Švedijos fiskalinio išlyginimo sistema

## Išlyginimas per 5 žingsnius:

### 3. Struktūrinė subsidija:

Struktūrinė subsidija įvesta po 2005 m. pakeistos išlyginimo sistemos ir skirta išlyginti drastiškus kaštų subsidijos sumažėjimus kai kurioms savivaldybėms, atsiradę nuo pašalintų standartinių verslo skatinimo ir mažos populiacijos kaštų.

### 4. Pereinamoji subsidija:

Numatyta iki 2010 m. nuo naujos sistemos „nukentėjusioms“ savivaldybėms prisitaikyti prie naujos sistemos.

### 5. Korekcinė subsidija/mokestis:

Valstybė numato skirti tam tikrą pinigų kiekį savivaldybėms. Jeigu išlyginus fiskalinį pajėgumą lieka lėšų, valstybė skiria fiksuotą pinigų kiekį per gyventoją kiekvienai savivaldybei. Jeigu lėšų trūksta, valstybė surenka fiksuotą mokestį per gyventoją iš kiekvienos savivaldybės.

### 2007 m. Švedijos vietinių mokesčių išlyginimo skaičiavimai mlrd. SEK

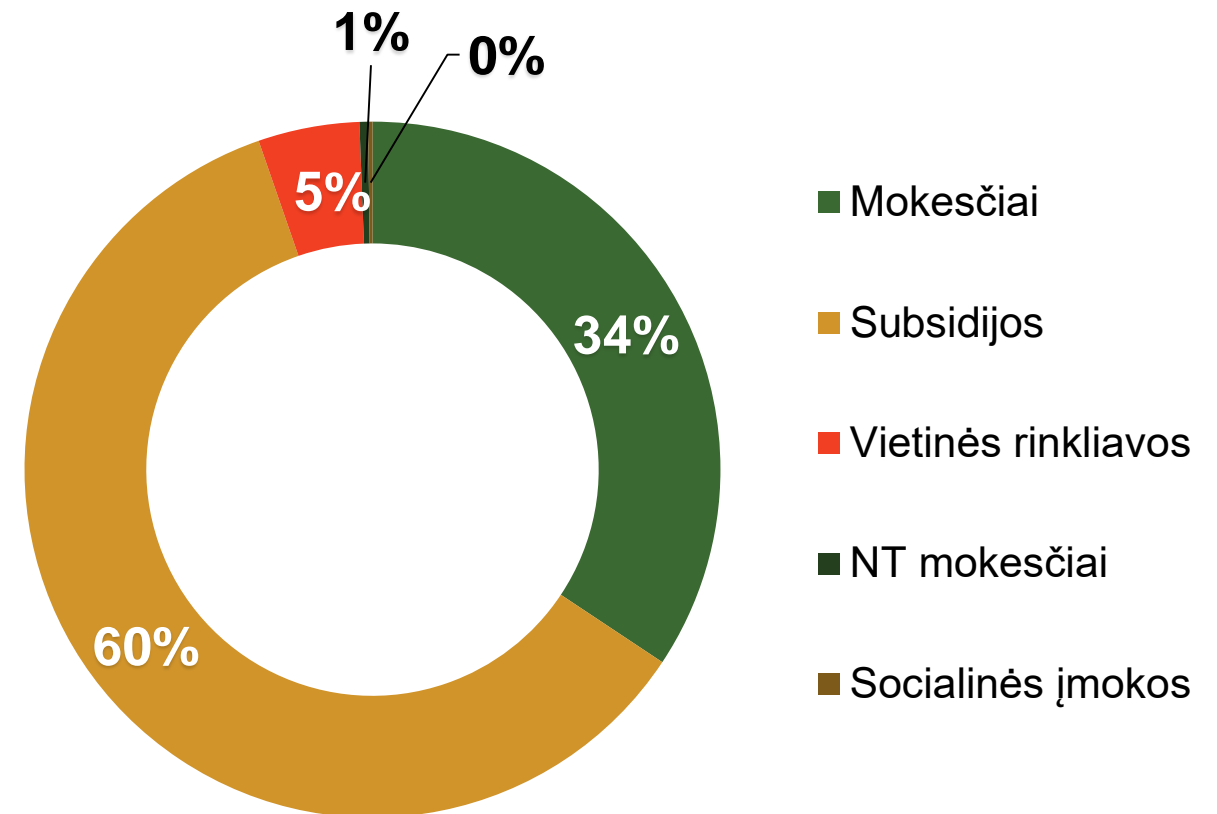
	Savivaldybės	Regioninės tarybos	Viso
Pajamų išlyginimo subsidija	48,1	15,8	63,9
Pajamų išlyginimo mokestis	-3,3	-2,0	-5,3
Kaštų išlyginimo subsidija	4,9	1,2	6,1
Kaštų išlyginimo mokestis	-4,9	-1,2	-6,1
Struktūrinė subsidija	1,5	0,7	2,2
Pereinamoji subsidija	0,5	0,2	0,7
<b>Viso</b>	<b>46,8</b>	<b>14,7</b>	<b>61,5</b>
Korekcija	8,3	0,9	9,3
<b>Viso</b>	<b>55,2</b>	<b>15,6</b>	<b>70,8</b>

3.2

## Užsienio šalių praktika: Danija

# Danijos savivaldybių pajamos pagal šaltinius

- Danijoje egzistuoja **98 savivaldybės ir 5 regionai**
- **Gyventojų pajamų mokestis** sudaro **didžiausią** savivaldybių pajamų **dalį**<sup>1</sup>
- **12-13%** šalyje surenkamo **pelno mokesčio** pervedama **savivaldybėms**<sup>2</sup>



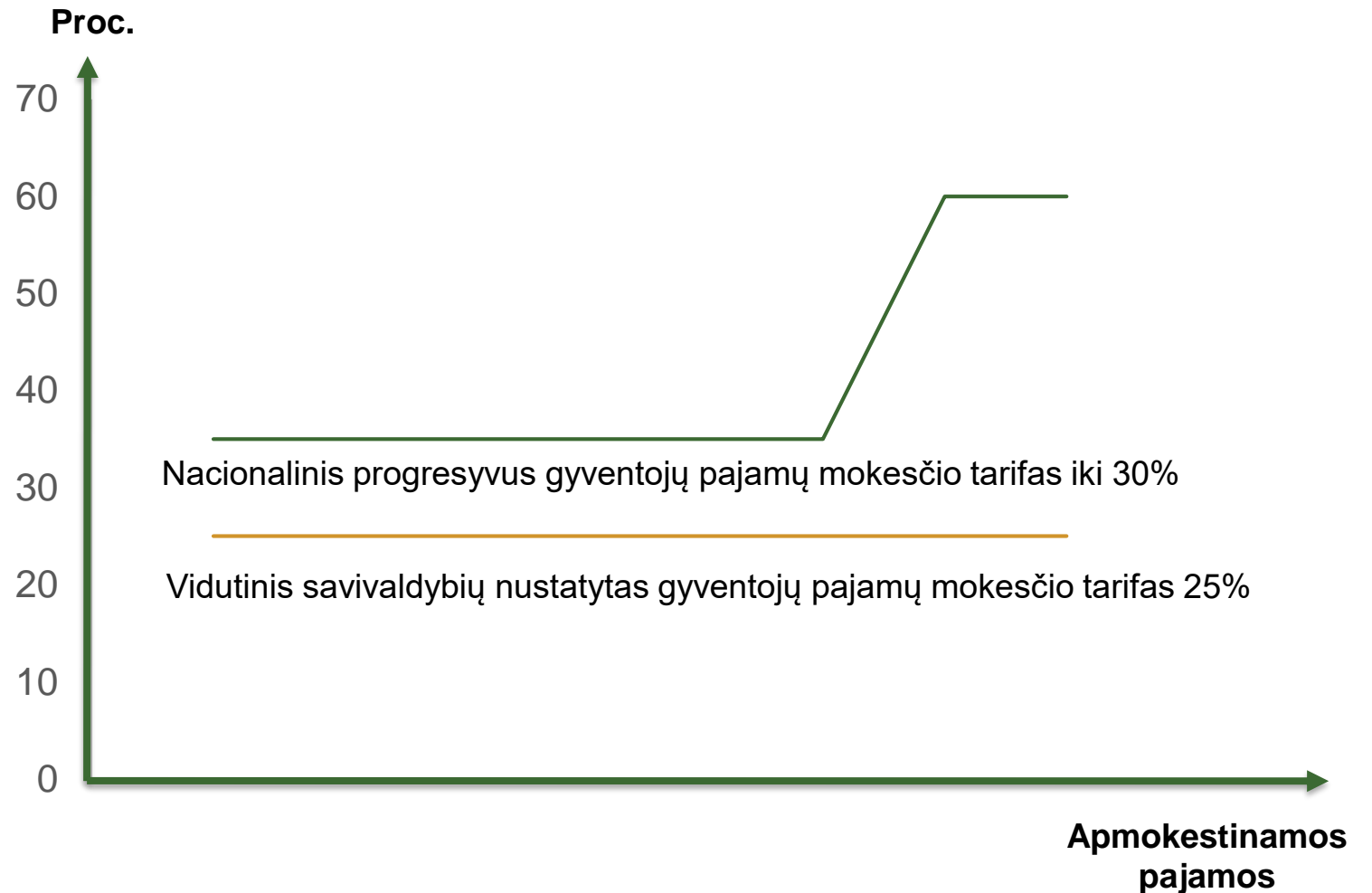
Šaltinis 1: The Danish Local Government System, Produced by Local Government Denmark, 2009

Šaltinis 2: Local government finance in the European Union, Nuria Bosch & Marta Espasa

Šaltinis 3: Subnational Governments In OECD Countries: Key data, 2016

# Danijos gyventojų pajamų mokestis

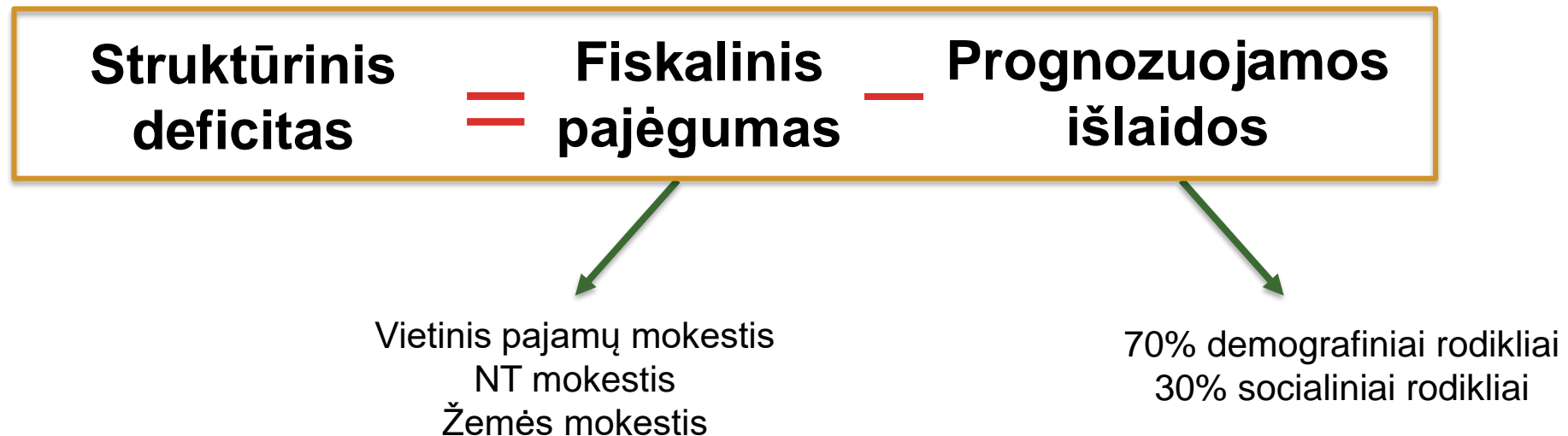
- **Savivaldybės** ir regionai gali nustatyti **GPM** mokesčio **tarifus**
- **GPM** savivaldybių **tarifai** svyruoja **nuo 23% iki 28%**, vidutiniškai 25%





# Danijos fiskalinio išlyginimo sistema

- Vidutiniškai **savivaldybė** pati **galėtų padengti 75%** išlaidų savomis pajamomis
- Nepadengtų išlaidų trūkumas vadinamas **struktūriniu deficitu**
- **Struktūrinis deficitas** per gyventoją **išlyginamas iki 58%** (90% neturtingiausioms savivaldybėms)



NT – Nekilnojamasis turtas

# Danijos regioninė strategija skatinti augimą

- Danijoje veikia **6** regioniniai Augimo forumai
- Augimo forumas vienija savivaldybes, regionines tarybas, darbdavius, profsąjungas ir švietimo įstaigas
- Visi 6 forumai **koordinuoja savo veiklas tarpusavyje**
- Augimo forumai patys lėšų nevaldo – naudojami Europos **struktūriniais fondais ir Regioniniais Plėtros fondais**

## Sostinės Regiono Augimo Forumas vienija **29** savivaldybes aplink **Kopenhagą**

- Regionas susiduria su tokiais **iššūkiais**:
  - Kvalifikuotos darbo jėgos trūkumu
  - Vidutiniu inovatoriškumu
  - Mažėjančiu Kopenhagos patrauklumu
  - Vieningos ir politiškų remiamos regioninės strategijos trūkumu

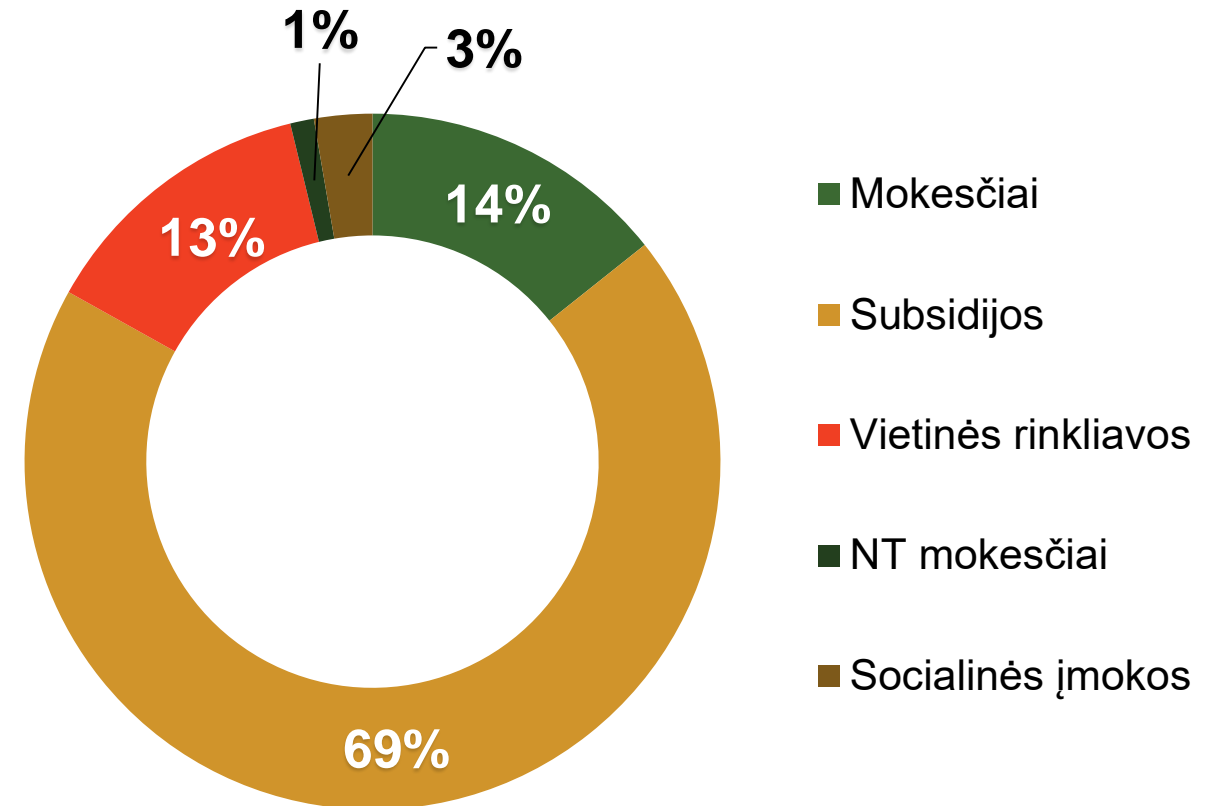
- Forumo **tikslas**:  
skatinti tvarią energetiką, dizaino centrų ir smulkių-vidutinių įmonių bendradarbiavimą ir turizmą, teikiant prioritetą **žmogiškųjų išteklių vystymui, skaitmeniniam sektoriui ir inovacijoms**
- Pavyzdiniai 2015-2018 m. projektai:
  - 68 didžiųjų duomenų ir daiktų interneto startuoliai dirba su Danijos technologijos universitetu
  - Europos žaliasis regionas: Vandens inovacijos

3.3

## Užsienio šalių praktika: Jungtinė Karalystė

# JK vietos valdžios pajamos pagal šaltinius

- Jungtinėje Karalystėje egzistuoja **389 savivaldos** lygio, **27** pereinamo lygio ir **3** regioninės valdžios
- **Subsidijos** sudaro **didžiausią** savivaldos **pajamų dalį**



# Jungtinės Karalystės vietos valdžios pajamos

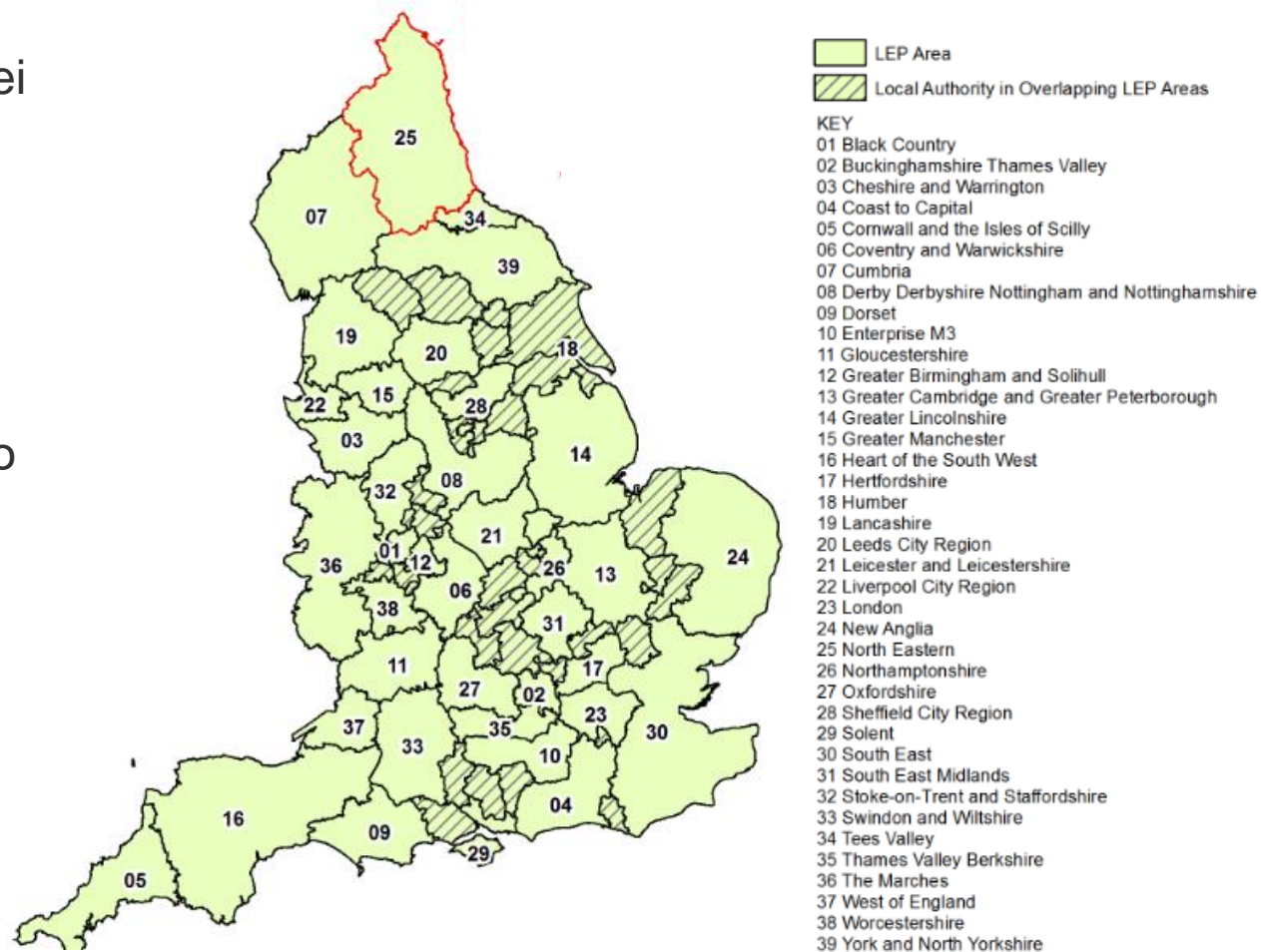
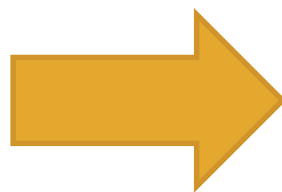
- Vienintelis vietinis mokestis – **gyvenamo nekilnojamo turto mokestis** – sudaro apie **14%** vietinės valdžios pajamų
- Negyvenamo nekilnojamo turto mokestis nustatomas centrinės valdžios, o **dalį perveda vietos valdžiai** pagal gyventojų skaičių
- Likę **69%** vietos valdžios pajamų yra subsidijos:
  - **Bendroji subsidija** – skiriama apskaičiavus vietinės valdžios **išlaidų poreikį**
  - **Specialiosios subsidijos** skirtos finansuoti investicijų (ypač PPP), policijos ir švietimo išlaidas
- JK sistema primena Lietuvos:
  - **Trūksta** nuoseklių ar sisteminių **finansinių paskatų** skatinti konkurencingumą
  - Vietinė valdžia ir bendruomenės **nejaučia mokestinės bazės ir augimo skirtumų įtakos** jų gerovei

# Vietinės verslo partnerystės Anglijoje

**Vietinės verslo partnerystės (LEP)** leidžia vietinei valdžiai kartu su verslu identifikuoti ekonominius regiono prioritetus<sup>1</sup>

Centrinė valdžia suteikia finansavimą kiekvienai LEP per „Growth Deal“ programą atsižvelgiant į iš anksto paruoštus strateginius ekonominius regiono prioritetus<sup>2</sup>

39 LEP



LEP – Local Enterprise Partnerships

# „Growth Deal“ programa Anglijoje



## 3.4

Užsienio šalių praktika:  
Kas motyvuoja savivaldą?

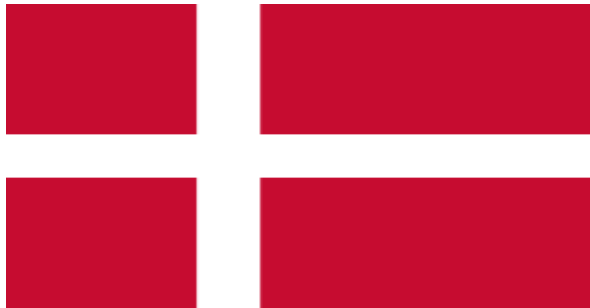


# Kas motyvuoja savivaldą stengtis? (I)



## Švedija

- Vietinio GPM tarifo valdymas
- 115% išlyginimas
- Laisvasis sektorius – savivaldybės savarankiškai gali inicijuoti projektus verslo aplinkos gerinimo srityje



## Danija

- Vietinio GPM tarifo valdymas
- Priskiriama pelno mokesčio dalis
- Regioniniai augimo forumai



## Jungtinė Karalystė

- Vietinės verslo partnerystės (LEP);
- Vietinių regionų finansavimas per „Growth Deal“ programą

# Kas motyvuoja savivaldą stengtis? (II)



## Belgija – 5 Flandrijos provincijos

- Vieni konkurencingiausių regionų Europoje (RCI 2010 duomenimis<sup>1</sup> jos užima 19, 26, 37, 58 ir 79 vietas iš 271 regionų Europoje)
- Flandrijos provincijos pačios pasirenka vietinius mokesčius (jų yra 120), federacinių mokesčių priemokas, tarifus bei mokestines bazines – taip surenka apie 40% pajamų<sup>2</sup>
- Kai kurios iš 300 savivaldų taiko GPM lengvatą



## Portugalija

- Savivaldybės turi teisę nustatyti 0 - 1,5% pelno mokesčio priemoką

4

## Rekomendacija Lietuvai

# Siūloma rinktis pirmąjį fiskalinio išlyginimo tipą

