

## Analitinė medžiaga dėl savivaldybių finansinio savarankiškumo didinimo paketo

Finansų ministerijos parengti projektai<sup>1</sup>, siekiantys didinti savivaldybių finansinį savarankiškumą, kaip nurodyta įstatymų projektų aiškinamajame rašte<sup>2</sup>, skelbia apie lankstesnę savivaldybių skolinimosi galimybę ir naują tvarų savivaldybių pajamų šaltinį. Laisvesnis savivaldybių skolinimasis ir nekilnojamojo turto (toliau – NT) mokesčio pakeitimai reikalauja adekvataus jų galimo poveikio įvertinimo. Šioje analitinėje medžiagoje įvertintas įstatymų paketo siūlomų priemonių tikslingumas, efektyvumas ir proporcingumas.

### 1. Laisvesnis savivaldybių skolinimasis

Dabar galiojantis Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo Konstitucinis įstatymas<sup>3</sup> nurodo, kad vidutiniu laikotarpiu valdžios sektoriaus finansai būtų pertekliniai arba artimi subalansuotiems. Dėl to savivaldybėms leidžiama išleisti 1,5 proc. daugiau, nei surenkama pajamų<sup>4</sup>. Pagrindinis tokios fiskalinės drausmės tikslas yra suderinti išlaidas su pajamomis ir išvengti dėl neapdairios finansų politikos didėjančių skolų bei jų aptarnavimo kaštų.

Projektų aiškinamajame rašte nėra įžvelgiama rizikų ar neigiamų pasekmių, galimų dėl didesnio savivaldybių skolinimosi. Pagal **teisėkūros tikslingumo, proporcingumo bei efektyvumo principus**, rengiant naujus teisės aktus, yra reikalinga identifikuoti egzistuojančias problemas, ir nustatčius, kad jų neįmanoma spręsti be įstatyminės intervencijos, atlikti kelių galimų reguliavimo alternatyvų kaštų ir naudos analizę ir tuo pagrindu turi būti pasirinkta alternatyva, kuri yra geriausia – sukelti mažiausią naštą, bet ir leidžianti veiksmingai pasiekti keliamus tikslus<sup>5</sup>. Neatlikus šios analizės, projektų iniciatorių tikslai gali būti nepasiekti arba sukelti netikėtą neigiamą poveikį.

Atitinkamai, yra tikslinga **atlikti laisvesnio savivaldybių skolinimosi pagrindimą – kodėl galiojantys ribojimai netenkina ir turi būti keičiami, tuomet įvertinti pakeitimų poveikį viešųjų finansų stabilumui**: kokių iššūkių tai sukels savivaldos finansams ir valdymui, kokio dydžio išlaidų prireiktų savivaldybėms, pasiskolinus maksimalų leistiną (60 proc. metinių pajamų iš gyventojų pajamų mokesčio (GPM)) dydį, didėjant palūkanų normoms, esant didelei infliacijai, recesijai ir kitiems šoko scenarijams. Atsižvelgiant į tai, kad dalis savivaldybių gali turėti ribotus viešųjų finansų planavimo žmogiškuosius išteklius, yra tikslinga **įtvirtinti saugiklius, užtikrinančius atsakingą finansų planavimą visose savivaldybėse**.

Projektų aiškinamajame rašte teigiama, kad ateinantį Europos Sąjungos investicijų laikotarpį savivaldybėms prie investicijų reikės prisidėti daugiau nei iki šiol, tai yra vidutiniškai po 47,1 mln. eurų per metus. Visgi nėra aišku, kodėl savivaldybėms kiltų sunkumų investicinių

<sup>1</sup> Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo Konstitucinio įstatymo Nr. XII-1289 4 straipsnio pakeitimo Konstitucinio įstatymo, Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo Nr. I-430 10, 17, 18, 21 ir 26 straipsnių pakeitimo įstatymo, Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo Nr. I-533 16 straipsnio pakeitimo įstatymo, Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymo Nr. I-907 8 straipsnio pakeitimo įstatymo ir Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto mokesčio įstatymo Nr. X-233 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 ir 14 straipsnių pakeitimo įstatymo projektai.

<sup>2</sup> Įstatymų projektų aiškinamojo rašto nuoroda: <https://e-seimas.lrs.lt/rs/lasupplement/TAK/f9c7e203dcf411ecb1b39d276e924a5d/437d34ecd511ecb1b39d276e924a5d/>

<sup>3</sup> Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas.

<sup>4</sup> Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinis įstatymas.

<sup>5</sup> Teisėkūros pagrindų įstatymo 3 str. 2 d. 1, 2, 5 punktai.

projektų kofinansavimui skirti sumą, kuri tesudaro tik 1,1 proc. visų savivaldybių pajamų 2021 m.<sup>6</sup>. Atkreipiame dėmesį, kad pagal Teisėkūros pagrindų įstatyme numatytą tikslingumo principą<sup>7</sup>, teisės akto projektas turi būti rengiamas ir priimamas tik tuo atveju, kai užsibrėžtų tikslų negalima pasiekti kitomis priemonėmis. Turint omenyje Vyriausybės tikslus optimizuoti sveikatos ir švietimo įstaigų tinklus, yra prasminga įvertinti ir tai, jog **papildomų lėšų poreikis gali tapti akstinu savivaldybėms efektyvinti viešąsias paslaugas** ir taip atlaisvinti papildomų pinigų investiciniams projektams.

## 2. Visuotinis NT mokestis

Projektų aiškinamajame rašte nėra paaiškinta, kokią problemą siekiama išspręsti keičiant NT mokestį. Kaip paaiškinimas pateikiamas tikslas didinti savivaldybių finansinį savarankiškumą, tačiau nėra atsakyta į esminį klausimą: kiek konkrečiai tas savarankiškumas būtų padidintas, nekeičiant bendrų savivaldos finansavimo ir perskirstymo principų. Norint didinti savivaldos finansinį savarankiškumą, būtina kartu keisti ir dabar galiojančią savivaldos finansų perskirstymo modelį, nes daugiau GPM surenkančios savivaldybės tampa donorėmis toms, kurios dėl įvairių priežasčių surenka mažiau. Jei numanoma problema, kurią siekiama spręsti, yra nepakankamos pajamos į savivaldybių biudžetus, remiantis efektyvumo principu<sup>8</sup>, kyla poreikis įvertinti galimas kitokias šios problemos sprendimo alternatyvas.

Savivaldybės ir dabar turi plačias galimybes didinti savo pajamas ir nustatyti žemės mokesčio tarifą 0,01 proc. ir 4 proc. ribose, o juridinių asmenų nekilnojamojo turto mokesčio tarifą nuo 0,5 proc. iki 3 proc. Daugumoje savivaldybių šie tarifai yra arti minimalios ribos, tad savivaldybės jau galiojančių mokesčių potencialu nesinaudoja. Prieš svarstant naują mokestį, **tikslinga įvertinti, kokios priežastys lemia jau dabar galiojančių mokesčių tarifų pasirinkimą.** Regint savivaldybėse esamą mokesčių tarifų nustatymo tendenciją, tikėtina, kad įgyvendinus visuotinį NT mokestį, tarifai bus nustatyti minimalūs, o pajamos, remiantis Finansų ministerijos pateiktais režiais, tesudarys virš dvidešimt milijonų eurų. Artėjant savivaldos rinkimams, NT mokesčio tarifai taps papildomu politinės konkurencijos įrankiu, taikant minimalius tarifus ir siūlant išimtis įvairioms grupėms. Taip bus sukurtas dar vienas lengvatų įrankis, kuris realaus savivaldybių savarankiškumo nepadidins ir problemos nespręs.

Pagal 2021 m. Finansų ministerijos inicijuotų mokesčių lengvatų peržiūros grupės diskusijas galima vertinti, kad bendra Vyriausybės ir daugumos suinteresuotų asmenų pozicija buvo lengvatų naikinimas arba mažinimas, siekiant šalinti privilegijas atskiroms subjektų kategorijoms bei atsižvelgti į valstybės strateginius tikslus. **Leisti savivaldybėms pačioms nustatinėti lengvatas būtų nenuoseklu ir žalinga.**

Atkreipiame dėmesį į deklaratyvų Projektų aiškinamojo rašto teiginį, kad priėmus Projektus neigiamo poveikio nenumatoma. **Toliau pateikiama analitinė medžiaga, atsakanti į Projektų numatomus tikslus bei analizuojanti galimą Projektų poveikį:**

<sup>6</sup> Lietuvos Statistikos Departamentas. Savivaldybių biudžetų pajamos. Nuoroda: <https://osp.stat.gov.lt/statistiniu-rodikliu-analize?indicator=S7R249#/>

<sup>7</sup> Teisėkūros pagrindų įstatymo 3 str. 2 d. 1 punktas.

<sup>8</sup> Teisėkūros pagrindų įstatymo 3 str. 2 d. 5 p.

- Lietuvoje didžioji dalis žmonių, įskaitant ir tuos, kurie gauna mažas pajamas, yra savo gyvenamojo būsto savininkai<sup>9</sup>. Kitaip nei pajamos, vienokios ar kitokios vertės turto turėjimas neįrodo žmogaus gebėjimo mokėti mokesčius, kitaip tariant, **Projektais siūlomas apmokestinimas neatitinka apmokestinimo teisingumo principo**<sup>10</sup>, nes gyvenamasis būstas pajamų negeneruoja.
- **Visuotinis NT mokesčio įvedimas nepadės stabilizuoti NT rinkos.** NT rinkos stabilizavimas ir mažesnis NT kainų svyravimas yra vienas iš pretekstų visuotinio mokesčio įvedimui. Kainų stabilumas pirmiausia priklauso nuo pinigų politikos, kuri ir buvo viena iš pagrindinių nekilnojamojo turto rinkos perkaitimo priežasčių. Infliacija, sukelta pinigų pasiūlos padidėjimo, be kita ko, išaugino NT kainas. Prie to prisidėjo Rusijos agresija Ukrainoje ir pasiūlos bei paklausos nesutapimai NT rinkoje – pradėjus mažėti NT pasiūlai, ji nebesugebėjo patenkinti išaugusios būstų paklausos. Europos centrinio banko keliamos bazinės palūkanos paveiks NT rinką dėl mažėjančios būstų paklausos. Todėl kovoti su NT „kainų burbulu“ įvedant visuotinį NT mokestį nėra savalaikis sprendimas.
- **Dažnu atveju asmuo, turintis mokėti NT mokestį, formaliai net nėra turto savininkas – turtas priklauso bankui,** nes didelė dalis asmenų būstą perka, naudodamiesi paskola, o pats būstas pateikiamas bankui kaip užstatas. Atitinkamai, pirkdamas būstą, gyventojas papildomai moka palūkanas, taip pat moka notarui bei Registrų Centrai. Jei būstas yra perkamas su tikslu jį išnuomoti – už nuomą gautoms pajamoms apmokestinti yra skirtas kitas mokestis.
- **Didinami arba įvedami nauji mokesčiai mažina gyventojų disponuojamąsias pajamas.** Atitinkamai, mažinama ir jų dalis, atidedama santaupoms. Silpnėjantis ekonominis aktyvumas ir auganti infliacija jau dabar sunkina namų ūkių finansinę situaciją. Tuo pačiu, mažesnės santaupos reikš ateiityje mažėjančias investicijas.
- **Visuotinis NT mokestis gali didinti skurdo lygį.** Didžioji dalis mažiausias pajamas gaunančių žmonių turėtų mokėti Projektais siūlomą mokestį. Nepaisant progresyvių tarifų, atsižvelgiant į žmogaus gaunamas pajamas, toks mokestis gali tapti regresyvus: mažai uždirbantys žmonės galimai turėtų sumokėti didesnę proporciją savo pajamų, nei daugiau uždirbantys.
- **NT mokestis gali apsunkinti būsto paskolos gavimą bei įsipareigojimų vykdymą,** nes kasmetinis būsto savininko mokesčio mokėjimas bus įtrauktas į pinigų srautus, į kuriuos bankas turės atsižvelgti, vertindamas kliento mokumą.

<sup>9</sup> Lietuvos Statistikos Departamentas. 2021 m. Gyventojų ir būstų surašymas: namų ūkiai ir šeimos, jų sudėtis ir dydis. Nuoroda: <https://osp.stat.gov.lt/informaciniai-pranesimai?articleId=10141509>

<sup>10</sup> Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 6 str.