

# IŠVADA DĖL SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETŲ FISKALINĖS DRAUSMĖS TAISYKLIŲ LAIKYMOSI 2022–2023 M.

2023 m. gegužės 30 d. Nr. BPE-3

Vilnius

## SAVIVALDYBĖS NEUŽTIKRINDAMOS FINANSINIŲ ATASKAITŲ PATIKIMUMO IR FISKALINĖS DRAUSMĖS TAISYKLIŲ LAIKYMOSI RIZIKUOJA SAVO GALIMYBĖMIS INVESTUOTI

Valstybės kontrolė, vykdydama fiskalinės institucijos funkcijas (toliau – VK FI), vadovaudamasi Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstituciniu įstatymu (toliau – Konstitucinis įstatymas), teikia Seimui išvadą dėl valdžios sektoriui priskiriamų savivaldybių biudžetų fiskalinės drausmės taisyklių (toliau – FDT) laikymosi vertinimo.

Savivaldybių, kurios yra valdžios sektoriaus dalis, fiskalinės drausmės taisyklės prisideda prie viešųjų finansų tvarumo. VK FI *ex-ante* (išankstiniu) vertinimu siekiama identifikuoti rizikas dėl FDT nesilaikymo, suteikti galimybę savivaldybėms įsivertinti ir pagal poreikį pasikoreguoti biudžetus iki einamųjų metų pabaigos, siekiant išvengti jų neatitikimo, kai bus atliekamas *ex-post* (faktinis) vertinimas. 2023 m. vienos savivaldybės tarybos patvirtintas pirminis biudžetas neatitinka jam keliamų reikalavimų. Susiduriama ir su duomenų patikimumo problema – vertinimo metu pastebėta, kad ne visa teikiama informacija yra tiksli. Atlikus analizę matoma, kad balansai paprastai būna geresni, nei planuota, nes pajamų ir išlaidų planai reikšmingai skiriasi nuo vykdymo. Įsigaliojus atnaujintai Konstitucinio įstatymo redakcijai, savivaldybėms suteikiama daugiau lankstumo investicijų skatinimui. Siekiant viešųjų finansų tvarumo ir savivaldybių investicijų augimo, savivaldybėms būtina spręsti duomenų patikimumo problemas.

- 1. Sprendžiant pagal suplanuotus 2023 m. savivaldybių biudžetus yra rizika, kad 1 savivaldybė nesilaikys jai taikomos fiskalinės drausmės taisyklės**
- 2. Nėra užtikrinama, kad savivaldybių finansinės atskaitomybės dokumentai būtų patikimi: jei vertinimas būtų atliktas pagal nepatikslingus duomenis, nesilaikančių skaičius išaugtų iki 15-os**
- 3. Pastaraisiais metais savivaldybių biudžetų balansai būdavo geresni, nei planuota – atsargus savivaldybių pajamų planavimas prisidėjo prie fiskalinės drausmės taisyklių laikymosi 2022 m.**
- 4. Siekiant skatinti investicijas, 2023 m. įsigalioję fiskalinės drausmės teisiniai pakeitimai praplėtė savivaldybių skolinimosi galimybes**

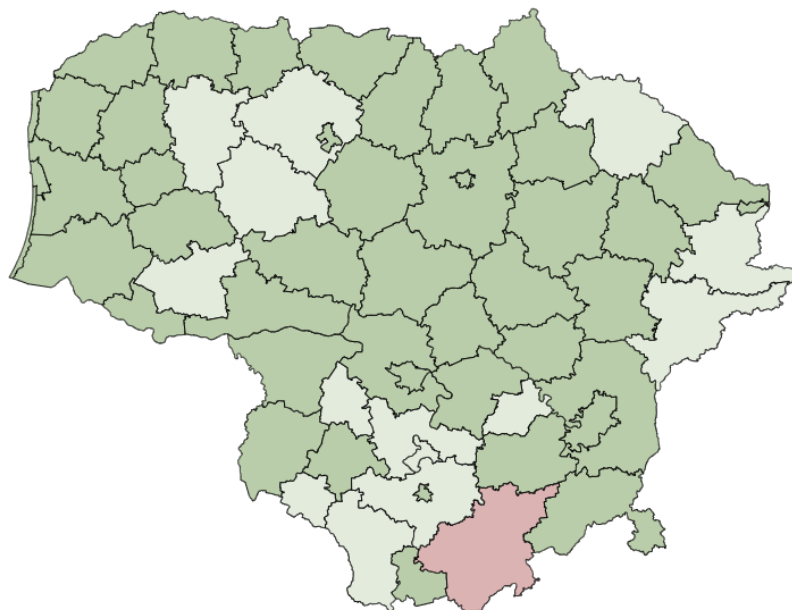
## 1. SPRENDŽIANT PAGAL SUPLANUOTUS 2023 M. SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETUS YRA RIZIKA, KAD 1 SAVIVALDYBĖ NESILAIKYS JAI TAIKOMOS FISKALINĖS DRAUSMĖS TAIŠYKLĖS

Remiantis Biudžeto sandaros įstatymu, savivaldybių tarybos biudžetus 2023 metams turėjo patvirtinti per du mėnesius nuo einamųjų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių įstatymo patvirtinimo. Metų eigoje savivaldybės tikslina savo biudžetus. VK FI atlikdama *ex-ante* vertinimą analizavo pirminius savivaldybių tarybų patvirtintus biudžetus. Faktinis savivaldybių 2023 m. biudžetų fiskalinės drausmės taisyklių laikymasis bus vertinamas 2024 m. pirmąjį pusmetį.

### Ne visų savivaldybių 2023 m. biudžetai sudaryti laikantis joms keliamų reikalavimų.

Remiantis Konstitucinio įstatymo 4 str. 2 ir 4 d., ekonomikai esant žemiau potencialaus lygio<sup>1</sup>, Vilniaus, Kauno, Klaipėdos ir Šiaulių miestų savivaldybės galėjo planuoti ciklinės komponentės<sup>2</sup> dydžio deficitus, o likusiosios turėjo užtikrinti, kad asignavimai neviršytų pajamų daugiau nei 1,5 proc. Vertinant savivaldybių finansinėse ataskaitose pateiktą ir VK FI prašymu patikslintą informaciją<sup>3</sup> dėl nepanaudotos pajamų dalies ir asignavimų tarptautinei finansinei paramai bendrai finansuoti, yra rizika, kad 1 savivaldybė iš 60-ies nesilaikys jai taikomos fiskalinės drausmės taisyklės, nes planuojamas didesnis deficitas, nei leidžia reglamentavimas (1 pav.). Detalesnį taisyklių vertinimą galima rasti kartu su išvada pateiktoje MS excel skaičiuoklėje.

1 pav. Yra rizika, kad 1 savivaldybė nesilaikys jai taikomos fiskalinės drausmės taisyklės 2023 m.



Ar 2023 m. biudžetai sudaryti laikantis fiskalinės drausmės taisyklių?

● Taip ● Taip, po patikslinimo ● Ne

Šaltinis – [www.lietuvosfinansai.lt](http://www.lietuvosfinansai.lt), VSAKIS, Finansų ministerijai pateikti duomenys ir savivaldybių patikslinti duomenys, VK FI skaičiavimai

<sup>1</sup> Finansų ministerijos 2022-12-21 paskelbtame pranešime „Dėl potencialaus bendrojo vidaus produkto ir produkcijos atotrūkio nuo potencialo 2023–2026 metais“ įvertintas produkcijos atotrūkis nuo potencialo 2023 m. siekė –2,5 proc. pot. BVP. Prieiga per internetą: [https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/Pranesimas\\_dėl\\_potencialaus\\_2022\\_gruodis.pdf](https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/Pranesimas_dėl_potencialaus_2022_gruodis.pdf).

<sup>2</sup> Ciklinė biudžeto komponentė – piniginių vienetais išreiškiamas rodiklis, kuriuo rodomas produkcijos atotrūkio nuo potencialo poveikis savivaldybės balanso rodikliui per ataskaitinį laikotarpį. Šio rodiklio įverčius, naudojamus vertinimui, galima rasti Finansų ministerijos internetiniame puslapyje. Prieiga per internetą: <https://finmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/fiskalinė-politika/informacija-savivaldybems-sodrai-ir-psdf/savivaldybiu-sodros-psdf-biudzetu-cikliniu-komponenciu-dydziai>.

<sup>3</sup> 2023-05-16 savivaldybėms buvo pranešta apie riziką nesilaikyti FDT ir paprašyta informuoti VK FI dėl galimų duomenų neatitikimų. Paskutiniai savivaldybių tikslinimai pateikti ir įtraukti į vertinimą 2023-05-25.

## 2. NĖRA UŽTIKRINAMA, KAD SAVIVALDYBIŲ FINANSINĖS ATSKAITOMYBĖS DOKUMENTAI BŪTŲ PATIKIMI: JEI VERTINIMAS BŪTŲ ATLIKTAS PAGAL NEPATIKSLINTUS DUOMENIS, NESILAIKANČIŲJŲ SKAIČIUS IŠAUGTŲ IKI 15-OS

**Vertinant pagal finansinių ataskaitų duomenis, 15-os savivaldybių 2023 m. biudžetai sudaryti nesilaikant fiskalinės drausmės taisyklių.** Įvertinus papildomą savivaldybių pateiktą informaciją, nesilaikančiųjų skaičius sumažėjo iki 1. VK FI atlikdama vertinimą naudoja Finansų ministerijai savivaldybių pateiktų ataskaitų duomenis. Pastebėjus, kad teikiama informacija gali būti netiksli, pirminiu vertinimu nesilaikančių fiskalinės drausmės taisyklių savivaldybių buvo paprašyta patikslinti duomenis. Įtraukus iš 15-os savivaldybių gautą patikslintą informaciją, skaičiavimai parodė, kad vis dėlto 14 iš jų laikėsi fiskalinės drausmės taisyklių. Į ataskaitų pildymo tikslumą dėmesį turėtų atkreipti ir tos savivaldybės, kurios pirminiu vertinimu laikėsi fiskalinės drausmės taisyklių, kad vėliau būtų išvengta panašaus pobūdžio klaidų. Svarbu ir tai, kad atliekant *ex-post* vertinimą bus naudojama tik ta nepanaudota pajamų dalis, kuri buvo skirta asignavimams, t. y. jos metinis pokytis, o ne visa nepanaudota dalis.

**Neužtikrinamas finansinės atskaitomybės dokumentų patikimumas.** Atlikta analizė atskleidė, kad dauguma savivaldybių, kurios pagal pirminį vertinimą nesilaiko fiskalinės drausmės taisyklių, nepateikė nepanaudotos pajamų dalies duomenų arba teikdamos vykdymo ataskaitas Finansų ministerijai nurodė neteisingus duomenis. VK FI jau 2019 m.<sup>4</sup> yra atkreipusi dėmesį į nepakankamą koordinavimą, vidaus kontrolės ir aiškių taisyklių trūkumą pildant pajamų ir išlaidų ataskaitas. 2023 m. įsigaliojus Konstitucinio įstatymo pakeitimams, savivaldybės buvo informuotos apie fiskalinės drausmės taisyklių laikymosi vertinimui reikalingus duomenis. Vertinimui naudojamos formos nuo 2023 m. sausio mėn. yra pateiktos Valstybės kontrolės interneto svetainėje esančioje ir nuolat atnaujinamoje pagalbinėje savivaldybių fiskalinės drausmės taisyklių laikymosi skaičiuoklėje<sup>5</sup>. Finansų ministerija yra paskelbusi dažniausiai užduodamų klausimų–atsakymų skiltį<sup>6</sup>. Pažymėtina, kad, nepaisant įstatymo pakeitimų, vertinimui reikalinga formos 1-sav 105 eilutėje pateikta informacija apie nepanaudotą pajamų dalį nesikeitė.

VK FI atliekamo *ex-ante* vertinimo tikslas padėti savivaldybėms įsivertinti savo biudžetų duomenis, ar pagal juos būtų laikomasi FDT. Savivaldybės turi galimybę pasikoreguoti biudžetus iki einamųjų metų pabaigos. Atkreiptinas dėmesys, kaip svarbu, kad savivaldybių administracijos ir jose veikiančios kontrolės ir audito tarnybos užtikrintų ataskaitose teikiamos informacijos teisingumą. Ateityje tiek *ex-ante*, tiek *ex-post* vertinime bus naudojami tik oficialiai savivaldybių Finansų ministerijai pateikti duomenys.

## 3. PASTARAISIAIS METAIS SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETŲ BALANSAI BŪDAVO GERESNI, NEI PLANUOTA – ATSARGUS SAVIVALDYBIŲ PAJAMŲ PLANAVIMAS PRISIDĖJO PRIE FISKALINĖS DRAUSMĖS TAISYKLIŲ LAIKYMOSI 2022 M.

**2022 m. visos savivaldybės laikėsi joms taikomų fiskalinės drausmės taisyklių.** Kadangi Vilniaus, Kauno, Klaipėdos ir Šiaulių miestų savivaldybių biudžetų balansai buvo teigiami,

<sup>4</sup> 2019-07-04 Savivaldybių 2019 m. biudžetų fiskalinės drausmės taisyklių laikymosi vertinimas. Prieiga per internetą: <https://www.valstybeskontrolė.lt/LT/Product/23851/savivaldybiu-2019-m-biudzetu-fiskalines-drausmes-taisykliu-laikymosi-vertinimas>.

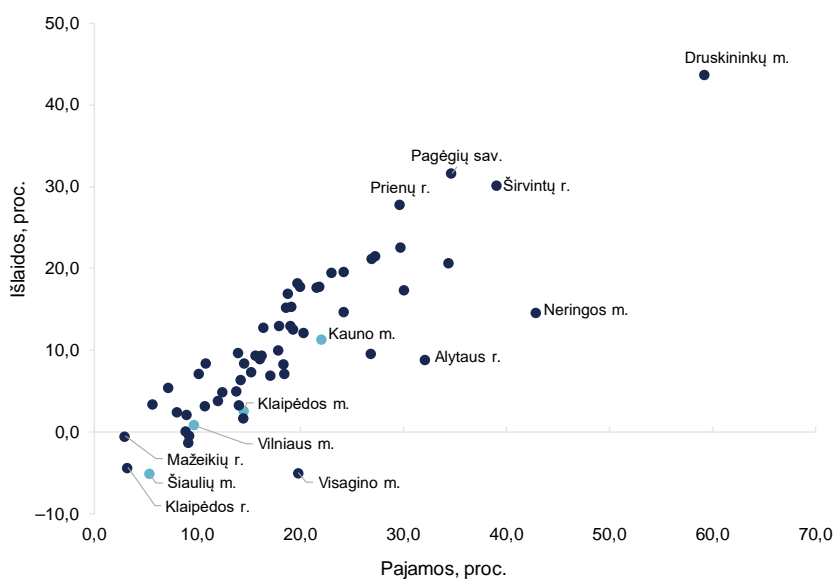
<sup>5</sup> Valstybės kontrolės biudžeto stebėsenos skiltis, informacija savivaldybėms. Prieiga per internetą: [https://www.valstybeskontrolė.lt/TVS/Content/Biudzeto\\_stebesena/FDT\\_skaiciuokle\\_savivaldybems.xlsx](https://www.valstybeskontrolė.lt/TVS/Content/Biudzeto_stebesena/FDT_skaiciuokle_savivaldybems.xlsx).

<sup>6</sup> Finansų ministerija, Savivaldybių DUK. Prieiga per internetą: <https://finmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/savivaldybiu-duk>.

o kitų savivaldybių asignavimai neviršijo jų pajamų daugiau nei 1,5 proc., 2022 m. visų savivaldybių biudžetai buvo vykdomi laikantis valdžios sektoriui priskiriamų biudžetų taisyklių<sup>7</sup>. Vietos valdžios subsektoriaus balansas 2022 m. buvo teigiamas ir siekė 0,2 proc. BVP, nepaisant to, kad atotrūkio nuo potencialo įverčiui esant neigiamam<sup>8</sup>, savivaldybės galėjo turėti deficitus.

**Daugumos savivaldybių faktinės pajamos ir išlaidos būna didesnės, nei patvirtinta savivaldybių tarybų pirminiuose biudžetuose.** Lyginant 2019–2022 m. savivaldybių biudžetus pastebima, kad pajamų planai vidutiniškai viršyti 18,8 proc., o išlaidų – 10,8 proc.<sup>9</sup> (2 pav.). Dėl šios priežasties dauguma savivaldybių įprastai turi mažesnius deficitus arba perteklinius biudžetus. VK FI vertinimu, bent pusę didesnių pajamų lemia gaunamos pajamos iš dotacijų ir GPM. Dėl pastaraisiais metais sparčiau, nei prognozuota, augusio darbo užmokesčio savivaldybėms buvo pervedama didesnė pajamų dalis iš GPM, nei būdavo patvirtinama atitinkamų metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme. Taip pat, įprastai į savivaldybių biudžetus surenkama daugiau savarankiškų pajamų, nei suplanuota, tačiau jų apimtys mažesnės nei minėtų GPM ar dotacijų pajamų šaltinių atveju. Interpretuojant šiuos duomenis reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad į šį laikotarpį patenka treji išskirtinių aplinkybių metai.

2 pav. 2019–2022 m. savivaldybių faktinės pajamos ir išlaidos būdavo reikšmingai didesnės, nei patvirtinta savivaldybių tarybų pirminiuose biudžetuose



2019–2022 m. vidutinis savivaldybių faktinių pajamų ir išlaidų nuokrypis nuo pajamų ir išlaidų planų. Detalesnė kiekvienų metų analizė pateikta 1 priede.

Šaltinis – [www.lietuvosfinansai.lt](http://www.lietuvosfinansai.lt), VK FI skaičiavimai

Kadangi faktinės pajamos augo labiau nei išlaidos, savivaldybių biudžetų balansas būdavo geresnis, nei planuota. Lyginant 2019–2022 m. planuotus deficitus su jų vykdymais beveik visose savivaldybėse vyravo faktiniai perviršiai (3 pav.). Taip pat pastebima, kad daugumoje savivaldybių

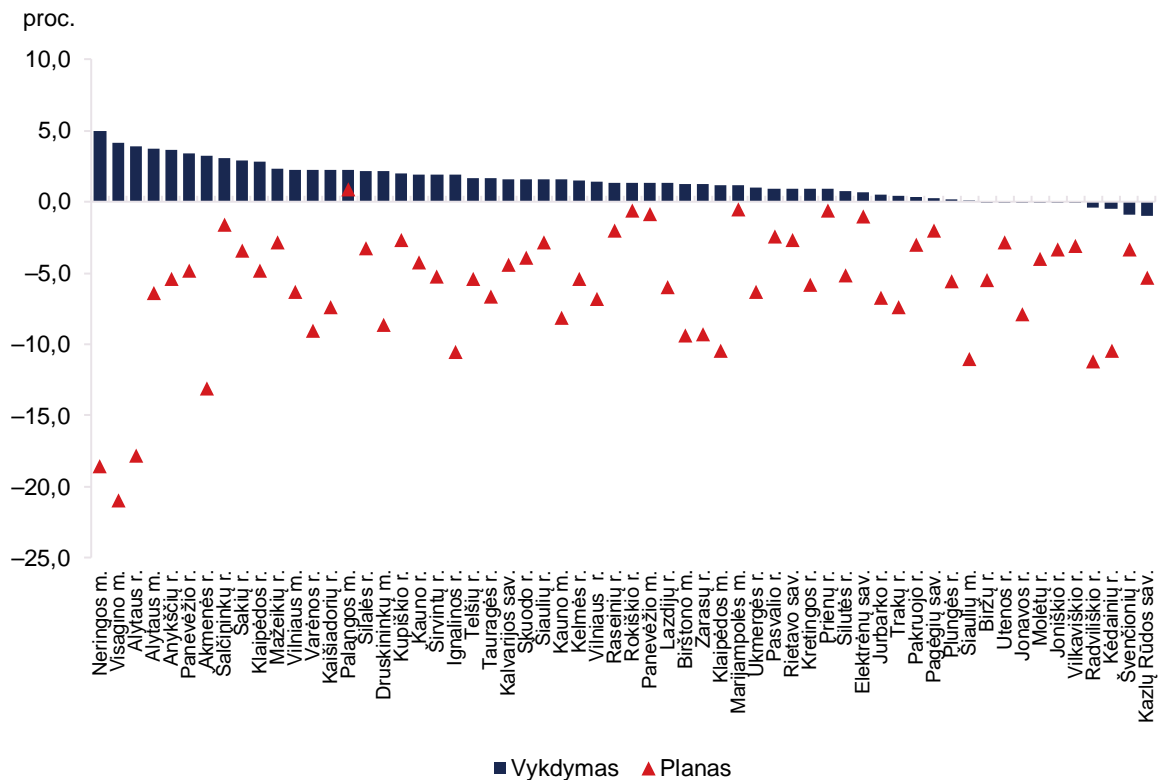
<sup>7</sup> Detalų taisyklių laikymosi vertinimą galima rasti interneto puslapyje kartu su šia išvada pateiktoje MS Excel darbaknygėje. Prieiga per internetą: <https://www.valstybeskontrolė.lt/LT/BiudžetoStebesena>.

<sup>8</sup> Finansų ministerijos 2023-03-24 paskelbtame pranešime „Dėl potencialaus bendrojo vidaus produkto ir produkcijos atotrūkio nuo potencialo 2022–2026 metais“ įvertintas produkcijos atotrūkis nuo potencialo 2022 m. siekė –0,4 proc. pot. BVP. Prieiga per internetą: [https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/Pranesimas\\_deL\\_potencialaus\\_2023\\_kovas.pdf](https://finmin.lrv.lt/uploads/finmin/documents/files/Pranesimas_deL_potencialaus_2023_kovas.pdf).

<sup>9</sup> Palyginimui, valstybės biudžeto 2019–2022 m. pajamos buvo 0,8 proc. mažesnės, nei pirminiuose įstatymuose patvirtinta, o išlaidos – 3,9 proc. didesnės. Neįskaitant ES lėšų, pajamos didesnės 2,7 proc., o išlaidos 10,7 proc.

nuo 2019 m. augo nepanaudota pajamų dalis. Pavyzdžiui, 2022 m. bendra savivaldybių nepanaudota pajamų dalis buvo 85,6 mln. Eur didesnė, nei 2021 m. Verta pastebėti, kad nepanaudotos pajamų dalies duomenys 2019–2022 m. ypač svyravo. Tai kelia klausimų, nes duomenyse kartais nurodoma, kad nepanaudota pajamų dalis sumažėjo arba jos nėra, nors savivaldybė turėjo biudžeto perteklių. Planuose kartais nusimatoma didesnė nepanaudota pajamų dalis, palyginti su buvusiais prieš metus, nors savivaldybė planuoja turėti deficitinį biudžetą. Nepanaudota pajamų dalis tikrinant atitiktą fiskalinės drausmės taisyklėms pridedama prie savivaldybių pajamų ir taip gerinamas jų balansas.

3 pav. 2019–2022 m. vietoj planuotų savivaldybių biudžetų deficitų vyravo faktiniai perviršiai



Savivaldybių faktiniai ir planuoti balansas lyginami su faktinėmis ir planuotomis pajamomis. Kiekvienų metų analizė pateikta 2 priede.

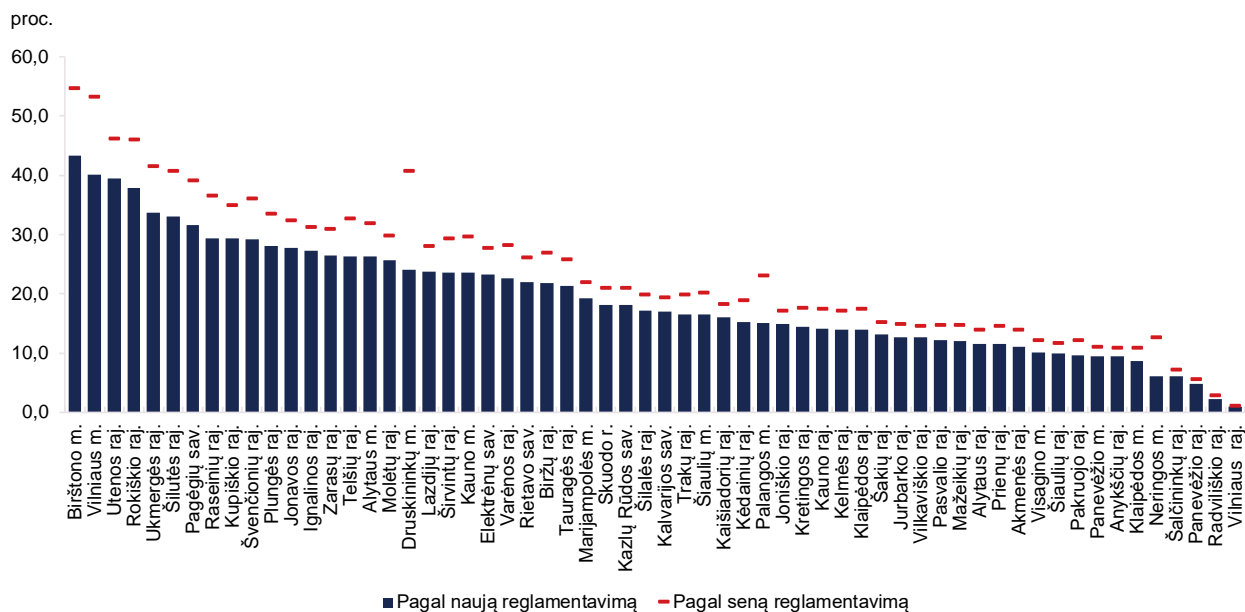
Šaltinis – [www.lietuvosfinansai.lt](http://www.lietuvosfinansai.lt), VK FI skaičiavimai

#### 4. SIEKIANT SKATINTI INVESTICIJAS, 2023 M. ĮSIGALIOJĘ FISKALINĖS DRAUSMĖS TEISINIAI PAKEITIMAI PRAPLĖTĖ SAVIVALDYBIŲ SKOLINIMOSI GALIMYBES

Nuo 2023 m. įsigalioję Konstitucinio įstatymo pakeitimai suteikia daugiau skolinimosi galimybių. Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme skolos ir pajamų santykis buvo skaičiuojamas nuo prognozuojamo GPM, o pagal Konstitucinio įstatymo naują redakciją – nuo savivaldybių pajamų visumos. Savivaldybių skolos limitui<sup>10</sup> apskaičiuoti naudojamų skolos ir pajamų santykis pagal naują Konstitucinio įstatymo redakciją 2021 m. būtų sudaręs apie 19,0 proc., o senajai tvarkai galiojant – 23,0 proc. Savarankiškų pajamų surinkimas didžiausias kurorto statusą turinčiose Birštono m., Druskininkų m., Palangos m., ir Neringos m. savivaldybėse. Tai lemia ir didžiausią šių savivaldybių skolinimosi praplėtimą (4 pav.).

<sup>10</sup> Savivaldybės skola negali viršyti 60 proc. (Vilniaus m. 75 proc.).

4 pav. Savivaldybių skolinimosi galimybių praplėtimo iliustracija remiantis 2021 m. duomenimis



Šaltinis – www.lietuvosfinansai.lt, VSAKIS, VK FI skaičiavimai

**Konstitucinio įstatymo pakeitimai praplečiantys lankstumo taisyklės taikymą palieka savivaldybėms erdvės ištaisyti susidariusį fiskalinės drausmės taisyklės nesilaikymo nuokrypį.** Remiantis atnaujinta Konstitucinio įstatymo redakcija, asignavimai ir pajamos visoms savivaldybėms vertinamos kaupiamuoju principu. Be to, atsiranda galimybė prisidėti prie pajamų visų ankstesnių metų sukauptą nepanaudotą pajamų dalį, o asignavimai gali būti didesni ES ir kitos tarptautinės finansinės paramos bendro finansavimo dalimi. Toks lankstumo taisyklės praplėtimas suteikia savivaldybėms daugiau fiskalinės erdvės sudarant einamųjų metų biudžetus. Be to, suteikiama galimybė ištaisyti FDT nesilaikymo nuokrypį per dvejų metų laikotarpį. Tačiau, lankstumo taisyklė nebetaikoma viršijus Biudžeto įstatyme numatytą skolos lygį. Lankstumo taisyklės taikymas ypač aktualus siekiant naudotis platesnėmis investavimo galimybėmis.

*Valstybės kontrolė, vykdydama biudžeto politikos kontrolės institucijos funkcijas, yra atsakinga už Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstituciniame įstatyme nustatytą fiskalinės drausmės taisyklių laikymosi ir užduočių vykdymo stebėseną bei įgaliota rengti ir teikti Lietuvos Respublikos Seimui nepriklausomas išvadas, susijusias su fiskalinės drausmės taisyklių laikymosi ir makroekonominė raida. Vadovaudamasi Lietuvos Respublikos fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinio įstatymo 4 str. 2, 4–7 d. ir valstybės kontrolės įstatymo 8 str. 7 d. 7 p., Valstybės kontrolė teikia išvadą Lietuvos Respublikos Seimui.*

Biudžeto stebėsenos departamento vadovė

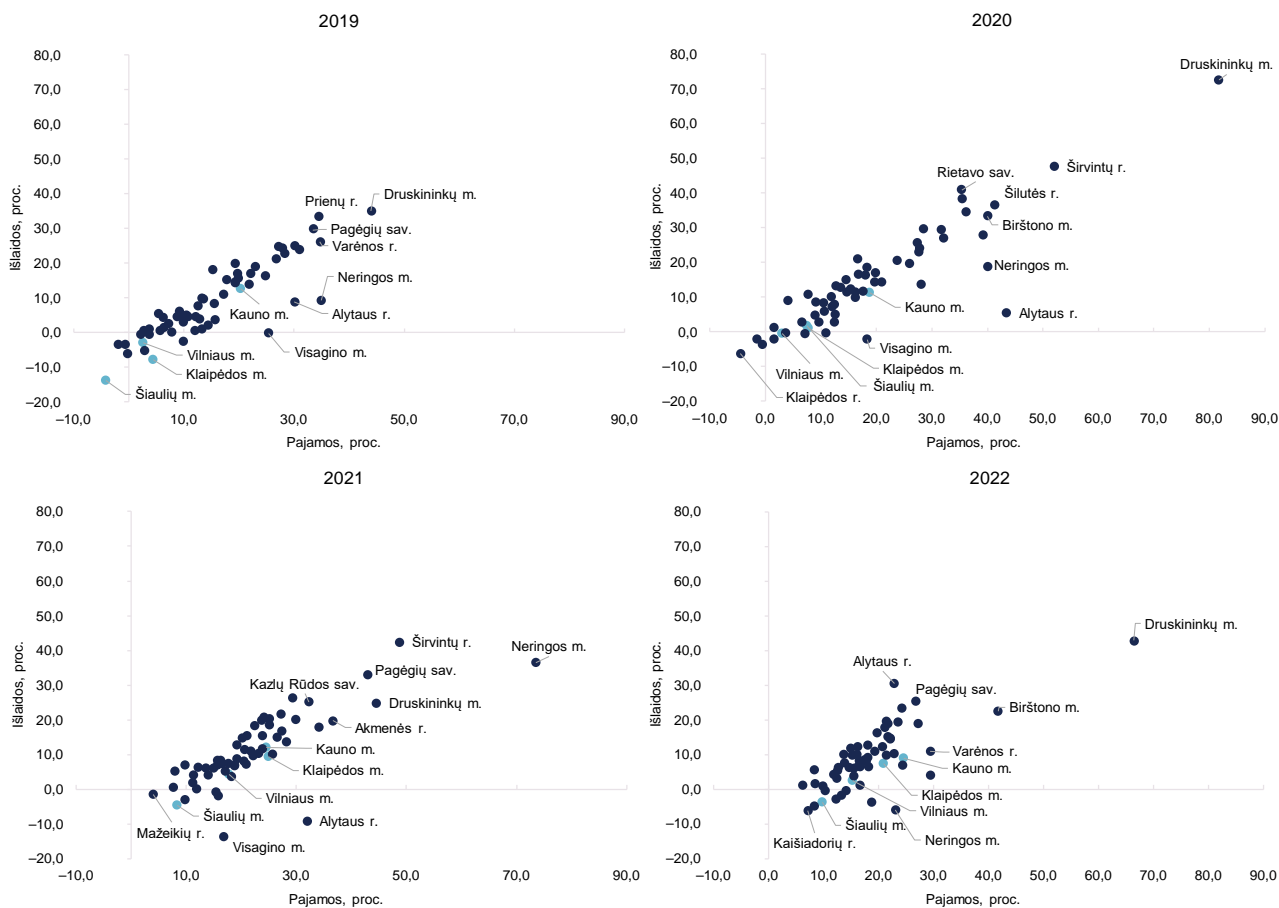
Jurga Rukšėnaitė

# PRIEDAI

Išvada

„Dėl savivaldybių biudžetų fiskalinės drausmės taisyklių laikymosi 2022–2023 m.“  
1 priedas

## FAKTINIŲ PAJAMŲ IR IŠLAIDŲ NUOKRYPIAI NUO PAJAMŲ IR IŠLAIDŲ PLANŲ



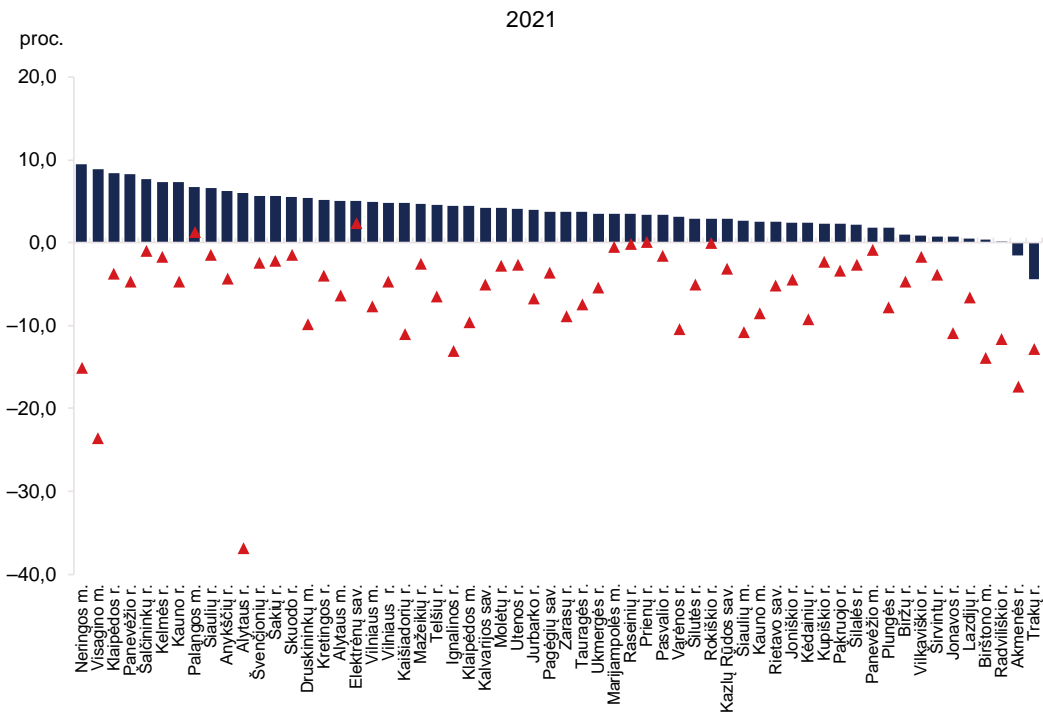
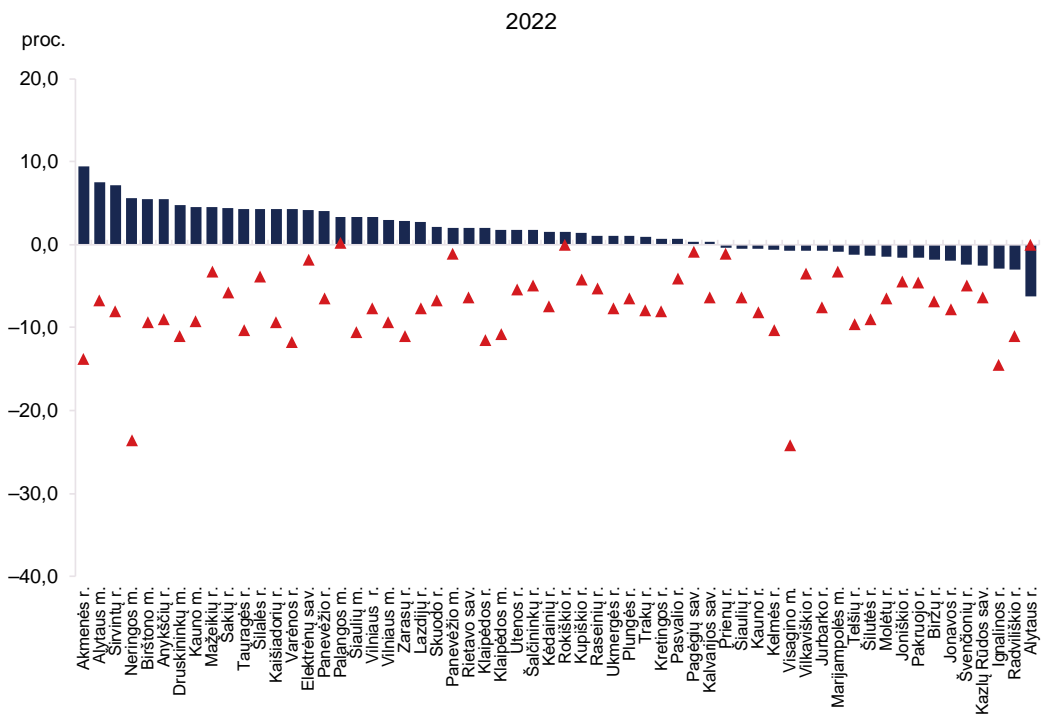
Šaltinis – [www.lietuvosfinansai.lt](http://www.lietuvosfinansai.lt), VK FI skaičiavimai

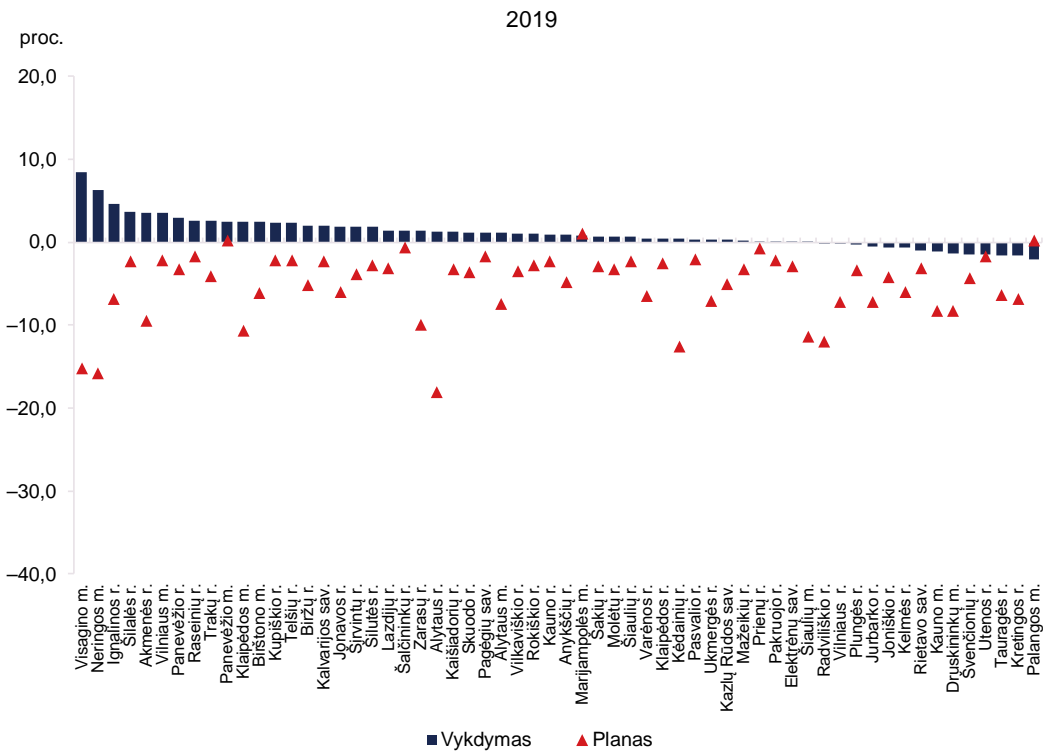
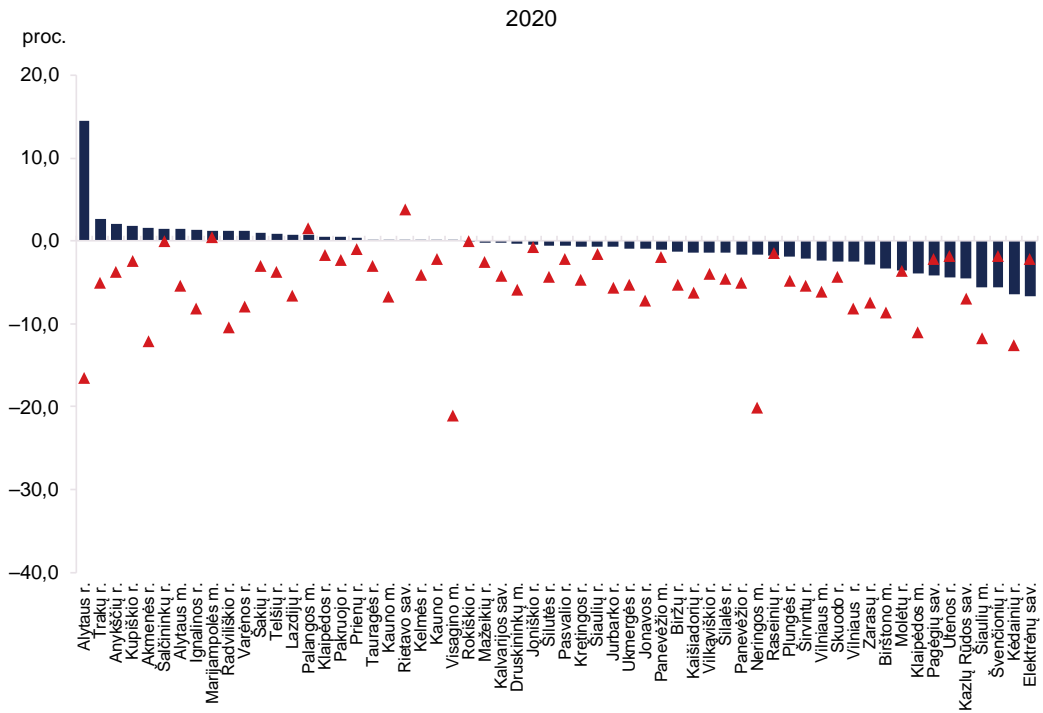
Išvada

„Dėl savivaldybių biudžetų fiskalinės drausmės taisyklių laikymosi 2022–2023 m.“

2 priedas

FAKTINIŲ IR PROGNOZUOTŲ BALANSO PROJEKCIJŲ PALYGINIMAS SAVIVALDYBĖSE





Šaltinis – www.lietuvosfinansai.lt, VK FI skaičiavimai