

IŠVADA DĖL SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETŲ FISKALINĖS DRAUSMĖS TAISYKLIŲ LAIKYMOSI 2024–2025 M.

2025 m. birželio 12 d. Nr. BPE–3

Vilnius

2024 M. VISOS SAVIVALDYBĖS LAIKĖSI FISKALINĖS DRAUSMĖS TAISYKLIŲ, TAČIAU 2025 M. NE VISŲ BIUDŽETAI ATITINKA JIEMS KELIAMUS REIKALAVIMUS

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 fiskalinės drausmės taisyklės prisideda prie viešųjų finansų tvarumo. VK FI *ex-ante* (išankstiniu) vertinimu identifikuojamos rizikos dėl FDT nesilaikymo suteikia galimybę savivaldybėms įsivertinti ir pagal poreikį pasikoreguoti biudžetus iki einamųjų metų pabaigos, siekiant išvengti jų neatitikties FDT, kai bus atliekamas *ex-post* (faktinis) vertinimas. Taip pat vertinimas atskleidžia, kaip apskaičiuojami savivaldybių balansų dydžiai, kuriuos jos gali planuoti nepažeisdamos teisės aktų nustatytų ribų.

Ex-post vertinimu, 2024 m. visų savivaldybių biudžetai buvo vykdomi laikantis jiems keliamų reikalavimų. *Ex-ante* vertinimu, dviejų savivaldybių 2025 m. pirminiai biudžetai neatitiko jiems keliamų reikalavimų. Atliekant vertinimus, kasmet susiduriama su duomenų patikimumo problemomis. Siekiant viešųjų finansų tvarumo ir savivaldybių investicijų augimo, savivaldybėms būtina jas spręsti, nes FDT nesilaikymas apriboja lankstumo taisyklės taikymą, leidžiantį didesnį skolinimąsi.

Detalesnį taisyklių vertinimą galima rasti kartu su išvada pateiktose MS *excel* skaičiuoklėse interneto puslapyje <https://www.valstybeskontrolė.lt/LT/BiudzetoStebesena>.

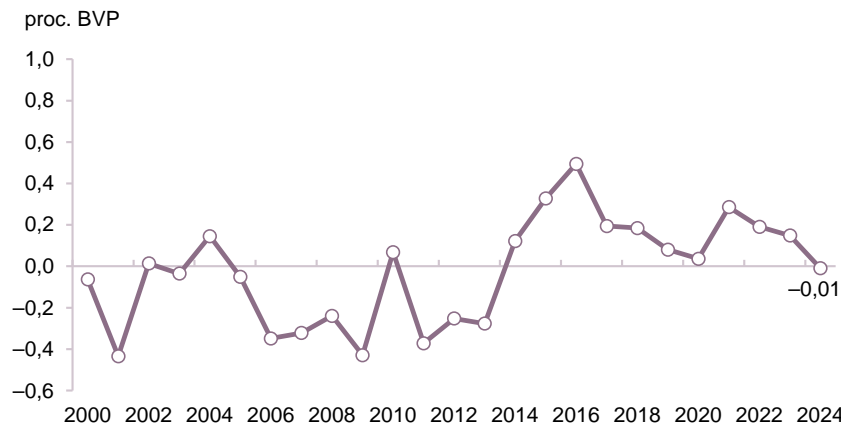
Pagrindinės išvados žinutės:

- 2024 m. visų savivaldybių biudžetai buvo vykdomi laikantis jiems keliamų reikalavimų.
- Pagal suplanuotus 2025 m. savivaldybių biudžetus yra rizika, kad 2 savivaldybės nesilaikys joms taikomų fiskalinės drausmės taisyklių.
- Jei vertinimas būtų atliktas pagal nepatikslingus duomenis, 5-ių savivaldybių 2025 m. biudžetai būtų laikomi neatitinkančiais fiskalinės drausmės taisyklių.

2024–2025 M. SAVIVALDYBIŲ FISKALINĖS DRAUSMĖS TAISYKLIŲ LAIKYMOŠI VERTINIMAS

Pirmą kartą nuo 2013 m. vietos valdžios subsektorius 2024 m. buvo deficitinis (1 pav.). 2024 m. vietos valdžios subsektoriaus deficitas sudarė –7,7 mln. Eur (0,01 proc. BVP). Tai pirmas kartas nuo 2013 m. – tuomet deficitas siekė 0,3 proc. BVP. Ekonomikai esant žemiau potencialo ir taikant Konstitucinio įstatymo (KĮ) numatytą lankstumą, savivaldybės galėjo turėti deficitus.

1 pav. Po 10 metų pertraukos, 2024 m. vietos valdžios subsektorius buvo deficitinis



Šaltinis – Valstybės duomenų agentūra, Valstybės kontrolės, vykdančios fiskalinės institucijos funkcijas, skaičiavimai

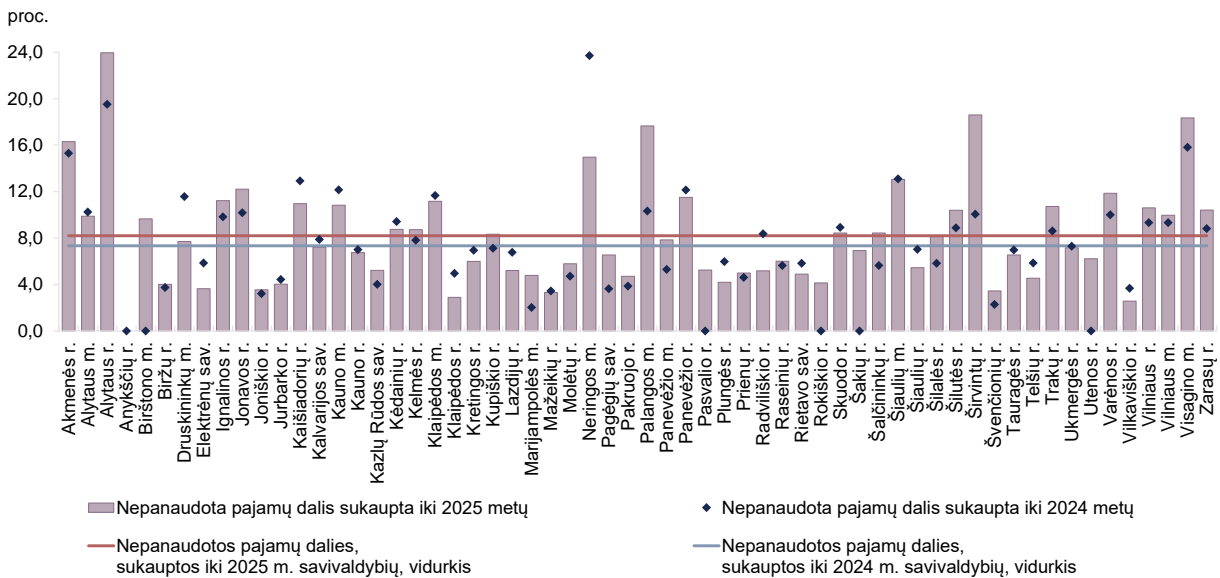
Remiantis Konstituciniu įstatymu, savivaldybės skirstomos į dvi grupes. Pagal šio įstatymo 4 str. 2 ir 4 d., savivaldybės, kurių asignavimai viršija 0,3 proc. BVP, turi cikliškai subalansuoti savo biudžetus, o likusių savivaldybių asignavimai, ekonomikai esant žemiau savo potencialaus lygio, gali viršyti pajamas iki 1,5 proc. Vertinant savivaldybių biudžetų atitiktį fiskalinės drausmės taisyklėms taip pat atsižvelgiama į KĮ 4 str. 5 d. numatytą lankstumą – asignavimus, skirtus Europos Sąjungos ir kitai tarptautinei finansinei paramai bendrai finansuoti ir sukauptų savivaldybės biudžeto nepanaudotų pajamų dalį, kuri panaudojama asignavimams.

Galimybė prie pajamų pridėti sukauptų nepanaudotų pajamų dalį reikšmingai didina savivaldybių galimybes finansuoti išlaidas. Nepanaudotos pajamų dalies, sukauptos iki 2024 m.¹, tarp savivaldybių vidurkis siekė 7,3 proc., o iki 2025 m. – 8,2 proc.² jų pajamų (2 pav.). Šis rodiklis padidėjo 43 iš 60-ies savivaldybių. Visų savivaldybių mastu nepanaudota pajamų dalis nuo 547 mln. Eur (0,7 proc. BVP) 2024 m. išaugo iki 592 mln. Eur³ 2025 metais. Taigi galimybė pridėti šias sumas prie pajamų išplėtė savivaldybių galimybes planuoti didesnes išlaidas nepažeidžiant fiskalinės drausmės taisyklių. Atkreiptinas dėmesys, kad šia suma savivaldybių skola neauga, nes poreikiai finansuojami jau sukauptais finansiniais ištekliais. Vis dėlto, kadangi savivaldybės yra valdžios sektoriaus dalis, šis papildomas lankstumas gali neigiamai paveikti bendrą valdžios sektoriaus balansą, kuris yra ribojamas tiek nacionalinių, tiek ES teisės aktų.

¹ Įskaitant nepanaudotą pajamų dalį, sukauptą iki 2023 m., bet neįskaitant 2024 m. dalies.

² 2025 m. nepanaudota pajamų dalis lyginama su 2025 m. planuojamomis pajamomis.

³ Remtasi Finansų ministerijos pateiktais ir savivaldybių patikslintais duomenimis.

2 pav. Nepanaudotų pajamų dalis savivaldybėse 2024 m. vidutiniškai sudarė 7,3 proc. visų jų pajamų

Pagal Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų vykdymo ataskaitų (2024 m. gruodžio 31 d. ir 2025 m. kovo 31 d.) duomenis.

Šaltinis – <https://lietuvosfinansai.lt/>, Finansų ministerijai pateikti duomenys ir savivaldybių patikslinti duomenys, Valstybės kontrolės, vykdančios fiskalinės institucijos funkcijas, skaičiavimai

2024 m. visos savivaldybės laikėsi joms taikomų fiskalinės drausmės taisyklių. Kadangi Vilniaus, Kauno, Klaipėdos ir Šiaulių miestų savivaldybių biudžetų deficitai neviršijo ciklinės komponentės dydžių⁴, o kitų savivaldybių asignavimai neviršijo jų pajamų daugiau nei 1,5 proc., 2024 m. visų savivaldybių biudžetai buvo vykdomi laikantis valdžios sektoriui priskiriamų biudžetų taisyklių.

Remiantis Biudžeto sandaros įstatymu, savivaldybių tarybos biudžetus 2025 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 2025 m. biudžetų fiskalinės drausmės taisyklių laikymasis bus vertinamas 2026 metais⁵.

Pagal suplanuotus 2025 m. savivaldybių biudžetus yra rizika, kad 2 savivaldybės nesilaikys joms taikomų fiskalinės drausmės taisyklių (3 pav.). Ekonomikai esant žemiau potencialaus lygio⁶, Vilniaus, Kauno, Klaipėdos ir Šiaulių miestų savivaldybės galėjo planuoti ciklinės komponentės dydžio deficitus, o likusiosios turėjo užtikrinti, kad asignavimai neviršytų pajamų daugiau nei 1,5 proc. **Vertinant pagal finansinių ataskaitų duomenis, 5-ių savivaldybių 2025 m. biudžetai būtų laikomi neatitinkančiais fiskalinės drausmės taisyklių.** 2025-05-23 savivaldybėms buvo pranešta apie riziką nesilaikyti FDT ir paprašyta informuoti VK FI dėl galimų duomenų neatitikčių. Į vertinimą įtraukus patikslintą informaciją dėl nepanaudotos pajamų dalies ir asignavimų tarptautinei finansinei paramai bendrai finansuoti, yra rizika, kad 2 savivaldybės (Anykščių ir Rokiškio r.) iš 60-ies nesilaikys joms taikomų FDT, nes

⁴ Ciklinė biudžeto komponentė – piniginių vienetais išreiškiamas rodiklis, kuriuo rodomas produkcijos atotrūkio nuo potencialo poveikis savivaldybės balanso rodikliui per atskaitinį laikotarpį. Šio rodiklio įverčius, naudojamas vertinimui, galima rasti Finansų ministerijos interneto svetainėje. Prieiga per internetą: <https://finmin.lrv.lt/lt/veiklos-sritis/fiskalinė-politika/informacija-savivaldybems-sodrai-ir-psdf/savivaldybiu-sodros-psdf-biudzetu-cikliniu-komponentiu-dydziai>.

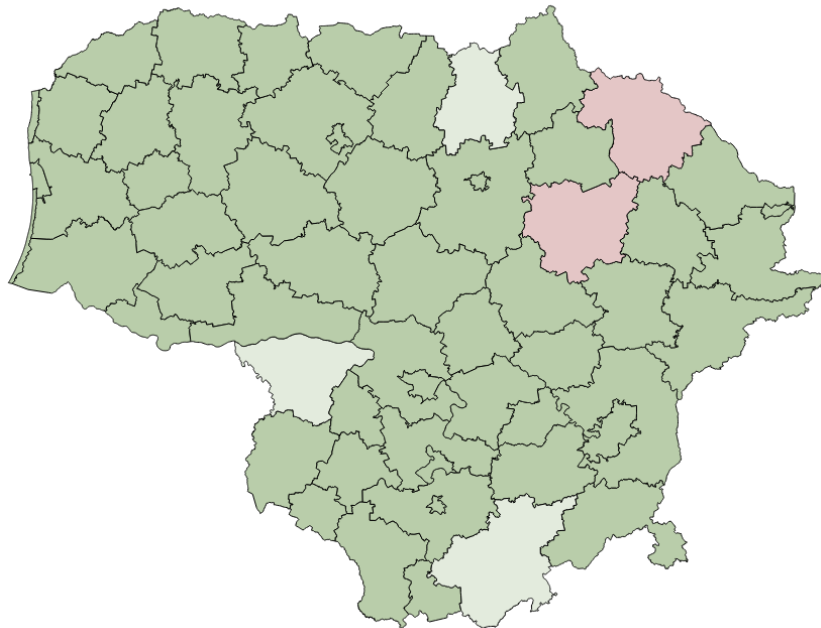
⁵ Remiantis Valstybės kontrolės įstatymu, iki kiekvienų metų birželio 30 d. savivaldybių biudžetų atitiktis Fiskalinės sutarties įgyvendinimo konstitucinio įstatymo 4 str. 2, 4–7 d. nustatytoms taisyklėms ir neatitiktis šioms taisyklėms ištaisymo vertinimo ataskaita.

⁶ Finansų ministerijos 2025-03-27 paskelbtame pranešime „Dėl potencialaus bendrojo vidaus produkto ir produkcijos atotrūkio nuo potencialo 2024–2028 metais“ įvertintas produkcijos atotrūkis nuo potencialo 2025 m. siekė –1,8 proc. pot. BVP. Prieiga per internetą: https://finmin.lrv.lt/public/canonical/1743081035/24868/Pranesimas_del_potencialaus_2025_kovas.pdf.

planuojami didesni deficitai, nei leidžia reglamentavimas. Remiantis KĮ 4 str. 10 d., jei savivaldybių deficitai faktiškai bus didesni, nei leidžia FDT, nuokrypis turės būti kompensuotas per dvejus metus. To nepadarius, lankstumo taisyklė nebebus taikoma. Taip pat savivaldybių *ex-post* fiskalinės drausmės taisyklių laikymasis yra viena dotacijos negrąžinimo sąlygų, nurodytų įsakymu⁷ patvirtintame Dotacijų savivaldybėms skyrimo ir grąžinimo tvarkos apraše.

Problema dėl netikslų duomenų, ypač – nepanaudotos pajamų dalies, kuri finansinėse ataskaitose nenurodoma arba nurodoma netiksliai, yra pasikartojanti. Svarbu, kad savivaldybių administracijos ir jose veikiančios kontrolės ir audito tarnybos užtikrintų ataskaitose teikiamos informacijos teisingumą. Savivaldybės neužtikrindamos finansinių ataskaitų patikimumo ir fiskalinės drausmės taisyklių laikymosi rizikuoja savo galimybėmis investuoti.

3 pav. Yra rizika, kad 2 savivaldybės nesilaikys joms taikomų fiskalinės drausmės taisyklių 2025 m.



Ar 2025 m. savivaldybių biudžetai sudaryti laikantis fiskalinės drausmės taisyklių?

● Taip ● Taip, po patikrinimo ● Ne

Šaltinis – Valstybės duomenų agentūra, www.lietuvosfinansai.lt, VSAKIS, Finansų ministerijai pateikti duomenys ir savivaldybių patikslinti duomenys, Valstybės kontrolės, vykdančios fiskalinės institucijos funkcijas, skaičiamai

Vertinama savivaldybių fiskalinės drausmės taisyklių laikymąsi VK FI atsižvelgia į Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos poveikį balansui. Europos Sąjungos ir tarptautinės finansinės paramos (be bendrojo finansavimo) poveikis valdžios sektoriaus balansui turi būti neutralus, kadangi tai išorės pajamų šaltinis, finansuojamas iš ES biudžeto. Vis dėlto gali susidaryti situacija, kai ES parama veikia savivaldybės balansą. Įprastai, savivaldybei rengiant ir vykdant biudžetą, nepanaudota ES paramos dalis įtraukiama prie išlaidų, tačiau KĮ nenumato galimybės jos pridėti prie pajamų. Vertinant fiskalinę drausmę, nepanaudota ES paramos dalis prie pajamų nepridedama. Tai savivaldybių balansus veikia neigiamai, o taip būti neturėtų. Dėl šios priežasties VK FI atliko papildomą ES lėšų korekciją, siekdama neutralizuoti šį poveikį. Kaip ir 2024 m., savivaldybių buvo paprašyta užpildyti apklausą apie ES ir tarptautinę finansinę paramą (be bendrojo finansavimo) 2024 m. vykdytuose biudžetuose ir 2025 m. biudžetų planuose. Pažymėtina,

⁷ Finansų ministro 2016-05-26 įsakymas Nr. 1K-213 „Dėl Dotacijų savivaldybėms skyrimo ir grąžinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/a33ab890276a11e6a222b0cd86c2adfc/WqkDOTKOoe>.

kad šios informacijos negalima identifikuoti iš savivaldybių teikiamų finansinės atskaitomybės dokumentų, todėl buvo pasirinkta atlikti apklausą. Ateityje reikėtų sudaryti sąlygas, kad atliekant fiskalinės drausmės vertinimą būtų galima naudotis duomenimis iš oficialių šaltinių.

Ne visų savivaldybių pateikiama informacija apie planuojamas mokėtinas sumas yra tiksli.

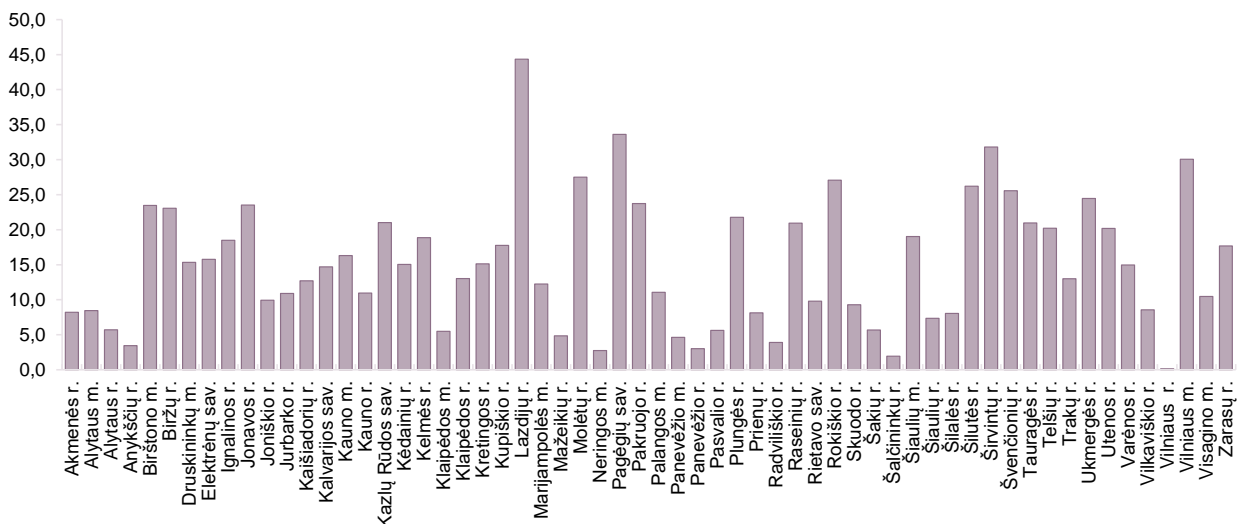
Pagal biudžeto sandaros įstatymą savivaldybių tarybos turi tvirtinti planuojamą metinę įsiskolinimų (mokėtinų sumų, išskyrus paskoloms grąžinti) pokyčio sumą. Visų savivaldybių biudžetų aiškinamuosiuose raštuose galima rasti informaciją apie planuojamas mokėtinas sumas, tačiau kelios šių informaciją nurodė netiksliai. Pavyzdžiui, vienos savivaldybės biudžeto aiškinamajame rašte rašoma: „Nustatyti, kad 2025 m. gruodžio 31 d. planuojama metinė įsiskolinimų (mokėtinų sumų, išskyrus sumas paskoloms grąžinti) pokyčio suma būtų ne didesnė nei 2024 m. gruodžio 31 d.“ Toks įvardijimas nenurodo tikslios prognozuojamos sumos. VK FI manymu, tvirtinama pokyčio suma turi būti tiksli arba, jei įsiskolinimo neplanuojama padidinti, tvirtinant nurodoma kaip nulis.

SAIVALDYBIŲ SKOLOS IR GARANTIJOS 2024 M.

Nė viena savivaldybė neviršijo savo skolos limito 2024 metais. Remiantis EBPO⁸, maža savivaldybių skolinimosi autonomija gali būti kliūtis savivaldybėms bendradarbiauti įgyvendinant didelio masto infrastruktūros projektus. Tačiau nuo 2023 m. įsigaliojęs Konstitucinis įstatymo pakeitimas padidino savivaldybių galimybes skolintis, ne tik įvedant didesnį lankstumą balanso dydžiui, bet ir pakeičiant skolos limito⁹ skaičiavimą. 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. Pažymėtina, jog, savivaldybei viršijus įstatyme numatytas ribas, lankstumo taisyklė būtų nebetaikoma. Lankstumo taisyklės taikymas ypač aktualus siekiant naudotis platesnėmis investavimo galimybėmis. 2024 m. nė viena savivaldybė neviršijo skolos limito (4 pav.).

4 pav. Nė viena savivaldybė 2024 metais neviršijo savo skolos limito

skolos ir pajamų santykis, proc.



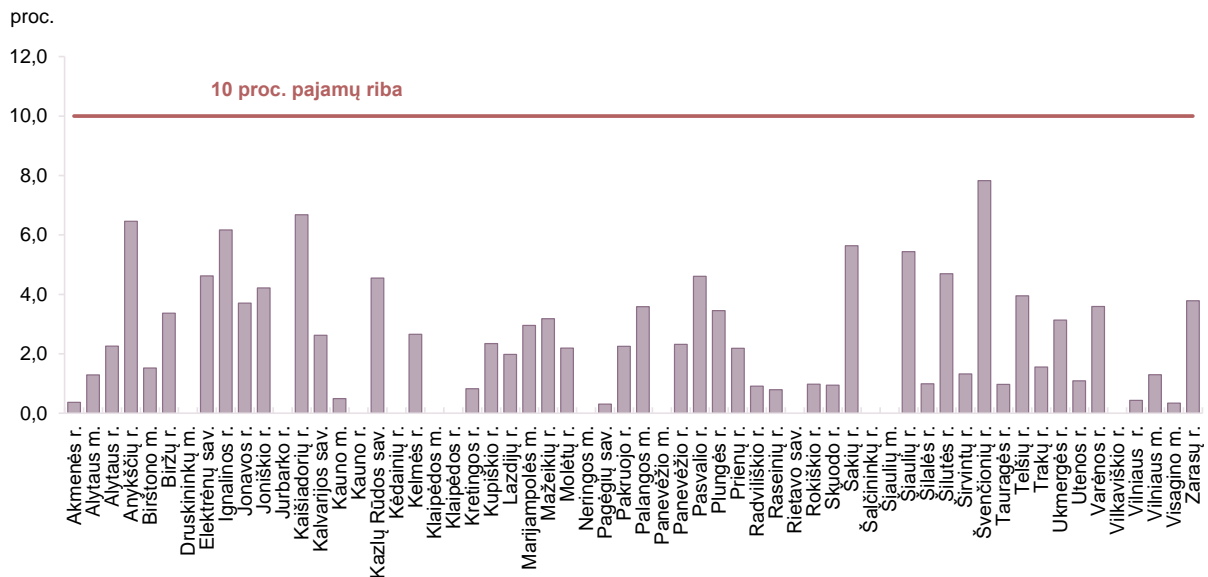
Šaltinis – <https://lietuovsfinansai.lt/>, VSAKIS, Valstybės kontrolės, vykdančios fiskalinės institucijos funkcijas, skaičiavimai

⁸ Prieiga per internetą: https://www.oecd.org/en/publications/enabling-inter-municipal-shared-service-provision-in-lithuania_f8ad6859-en.html.

⁹ Savivaldybės skola negali viršyti 60 proc. (Vilniaus m. 75 proc.) pajamų.

2024 m. nė vienos savivaldybės įsipareigojimai pagal garantijas neviršijo 10 proc. pajamų ribos. Remiantis Konstitucinio įstatymo 4 str. 7 d., savivaldybės prisiimti įsipareigojimai pagal garantijas negali viršyti 10 proc. tiems metams prognozuojamų savivaldybės biudžeto pajamų iš gyventojų pajamų mokesčio ir paskutinių pasibaigusių metų savivaldybės biudžeto gautų pajamų (išskyrus iš gyventojų pajamų mokesčio gautas pajamas ir valstybės biudžeto dotacijas) sumos. 2024 m. nė viena savivaldybė neviršijo garantijų limito (5 pav.).

5 pav. 2024 m. nė vienos savivaldybės įsipareigojimai pagal garantijas neviršijo Konstituciniame įstatyme numatytos 10 proc. pajamų ribos



Šaltinis – <https://lietuvosfinansai.lt/>, VSAKIS, Lietuvos Respublikos 2024 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas, savivaldybių patikslinti duomenys, Valstybės kontrolės, vykdančios fiskalinės institucijos funkcijas, skaičiavimai

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