

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
EKONOMIKOS IR FINANSŲ VALDYMO FAKULTETAS
EKONOMIKOS KATEDRA

IEVA ULČICKAITĖ

LIETUVOS SAVIVALDYBIŲ SOCIALINĖS IR
EKONOMINĖS FUNKCIJOS BEI JŲ FINANSAVIMO
ANALIZĖ

Magistro baigiamasis darbas

Vadovas

prof. habil. dr. G. Davulis

Vilnius, 2009

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
EKONOMIKOS IR FINANSŲ VALDYMO FAKULTETAS
EKONOMIKOS KATEDRA

LIETUVOS SAVIVALDYBIŲ SOCIALINĖS IR
EKONOMINĖS FUNKCIJOS BEI JŲ FINANSAVIMO
ANALIZĖ

Viešojo sektoriaus ekonomikos magistro baigiamasis darbas
Studijų programa 62404S109

Vadovas

prof. habil. Dr. G. Davulis

2009 12

Recenzentas

Atliko

VSEmd8-01 gr. stud.

2009 12

I. Ulčickaitė

2009 12

Vilnius, 2009

TURINYS

ĮVADAS	7
I. FUNKCIJŲ PASKIRSTYMO TARP VALDŽIOS LYGIŲ IR JŲ FINANSAVIMO TEORINIAI ASPEKTAI	9
1.1. Fiskalinės decentralizacijos teoriniai ir metodologiniai aspektai	9
1.2. Savivaldybių kompetencijos nustatymo teoriniai aspektai	12
II. LIETUVOS SAVIVALDYBIŲ FUNKCIJOS IR JŲ FINANSAVIMO ANALIZĖ	18
2.1. Savivaldybių veiklos sferos ir jų funkcijos	18
2.2. Savivaldybių išlaidų analizė	32
2.2.1. Išlaidų socialinei sričiai analizė.....	34
2.2.2. Išlaidų ekonomikos sričiai ir kitoms funkcijoms analizė	37
2.3. Savivaldybių išlaidų finansavimo priemonės	39
2.3.1. Mokesčiai – savivaldybių veiklos finansavimo svarbiausias instrumentas.....	40
2.3.2. Savivaldybių mokestinių pajamų išlyginimas	43
2.3.3. Savivaldybių skolinimosi galimybės	44
2.4. Savivaldybių finansinio savarankiškumo vertinimas.....	46
III. UTENOS RAJONO SAVIVALDYBĖS FUNKCIJŲ FINANSAVIMO ANALIZĖ	49
IV. LYGINAMASIS ASPEKTAS: DANIJOS SAVIVALDYBĖS IR JŲ FINANSAI	55
4.1. Savivaldybių charakteristika.....	55
4.2. Savivaldybių veikimo arena Danijoje.....	56
4.3. Savivaldybių funkcijų finansavimas	59
IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS	65
LITERATŪRA	68
ANOTACIJA	74
ANNOTATION	74
SANTRAUKA	75
SUMMARY	76
PRIEDAI	77

LENTELĖS

1 lentelė. Asmenims (šeimoms) išnuomotas savivaldybių socialinis būstas 2004 – 2008 m.	23
2 lentelė. Savivaldybių biudžetams skiriamos gyventojų pajamų mokesčio dalys (proc.)	44
3 lentelė. Gyventojų pasiskirstymas Danijos savivaldybėse po 2007 m.....	56
4 lentelė. Socialinių ir ekonominių funkcijų pasiskirstymas tarp valstybės, regionų ir savivaldybių nuo 2007 m.....	57

PAVEIKSLAI

1 pav. Savivaldybių funkcijos	18
2 pav. Valstybinių (valstybės perduotų savivaldybėms) funkcijų įgyvendinimo schema	19
3 pav. Savivaldybių biudžetų išlaidų kitimas atskiroms sritims 2004 – 2008 m.	33
4 pav. Valstybės biudžeto lėšų valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) funkcijoms vykdyti pasiskirstymas 2004 – 2009 m., mln. litų.....	34
5 pav. Savivaldybių socialinės srities išlaidų struktūros kitimas 2004 – 2008 m.	36
6 pav. Ekonomikos srities išlaidų struktūros kitimas 2004 – 2008 m.....	38
7 pav. Savivaldybių pajamų struktūros kitimas 2004 – 2008 m.	39
8 pav. Savivaldybių biudžetų mokestinių pajamų sudėtinių dalių kitimas 2004 – 2008 m.	41
9 pav. Mokestinių pajamų dalies kitimas savivaldybių pajamose 2004 – 2008 m.	41
10 pav. Dalijamojo mokesčio, nuosavų pajamų ir dotacijų dalies kitimas savivaldybių biudžetų pajamų struktūroje 2004 – 2008 m.....	42
11 pav. Vietinės valdžios sektoriaus užsienio skolos kitimas 2004 – 2008 m.....	46
12 pav. Savivaldybių biudžetų išlaidų dalis nacionaliniame biudžete ir BVP 2004 – 2008 m.....	47
13 pav. Valstybės ir savivaldybių biudžetų mokestinių pajamų dalies kitimas nacionaliniame biudžete 2004 – 2008 m.....	48
14 pav. Utenos raj. savivaldybės biudžeto išlaidų kitimas 2004 – 2009 m*.....	50
15 pav. Ekonomikos srities išlaidų pasiskirstymo dinamika 2004 – 2009 m.*, mln. litų.....	51
16 pav. Utenos raj. savivaldybės išlaidų ekonomikai planas ir įvykdymas 2004 – 2009 m.*, mln. litų 51	
17 pav. Utenos raj. savivaldybės biudžeto pajamų sudėtinių dalių kitimas 2004 – 2009 m.*.....	52
18 pav. Utenos raj. savivaldybės biudžeto mokestinių pajamų struktūros kitimas 2004 – 2009 m*.....	53
19 pav. Danijos savivaldybių pajamų struktūra 2007 m.	60
20 pav. Danijos savivaldybių biudžetų išlaidų struktūra atskiroms sritims 2007 m.	63

PRIEDAI

1 PRIEDAS. Savivaldybių funkcijos	78
2 PRIEDAS. Savivaldybių biudžetų išlaidos, tūkst. litų	81
3 PRIEDAS. Išlaidos valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) funkcijoms, tūkst. litų	82
4 PRIEDAS. Informacija apie savivaldybių skolinimosi limitų laikymąsi pagal 2009 m. spalio 1 d. būklę	83

IVADAS

Stipri vietos savivalda – brandžios demokratinės valstybės elementas. Piliiečių teisė tvarkyti viešuosius reikalus tiesiogiai gali būti įgyvendinta per vietos valdžios institucijas. Tik vietos valdžios institucijos, turinčios realius išsipareigojimus, gali garantuoti veiksmingą ir tiesiogiai su piliečiais susijusį valdymą.

Pasaulio valstybių patirtis rodo, kad sėkmingai funkcionuoti gali tik tokia viešojo valdymo sistema, kurioje aiškiai atskirta valdžios lygių kompetencija bei išsamiai reglamentuotas tų lygių sąveikos mechanizmas. Funkcijų pasidalijimas tarp atskirų valdymo lygių labai skiriasi skirtingose valstybėse. Lietuvos savivaldybių funkcijos įvardytos Lietuvos Respublikos vietos savivaldos (toliau – Vietos savivaldos) ir kituose įstatymuose bei lydimočiuose teisės aktuose. **Darbo aktualumą** lemia tai, jog Vietos savivaldos įstatymas, kaip pagrindinis įstatymas, nustatantis savivaldybių funkcijas, buvo ne kartą keistas, kaskart keičiant ir su funkcijomis susijusius straipsnius. Dabartinės redakcijos Vietos savivaldos įstatymas nustato 42 savarankiškas ir 32 valstybines (valstybės perduotas savivaldybėms) socialines, ekonomines bei kitas funkcijas.

Savivaldybių funkcijos neatsiejamos nuo finansų. Savivaldybių veikla atsispindi jų išlaidose vienai ar kitai sričiai finansuoti, o finansiniai savivaldybių ištekliai - gebėjimo įgyvendinti funkcijas pagrindas. Išlaidų dydis kuriai nors sričiai (socialinei, ekonomikos ar kitai) parodo, kokioje srityje savivaldybės turi daugiausiai išsipareigojimų. Lietuvos savivaldybės funkcijas finansuoja ne tik iš nuosavų lėšų, bet kaip ir daugumoje Europos valstybių, biudžeto dotacijomis. Dėl to, jog savivaldybių biudžetų pajamų struktūroje dominuoja valstybės biudžeto dotacijos, Lietuva dažnai priskiriama prie žemo fiskalinės decentralizacijos lygio šalių. Darbo tema Lietuvos savivaldybių socialinės ir ekonominės funkcijos bei jų finansavimas mažai nagrinėta. Lietuvoje beveik nėra analitinių darbų, kuriuose detalai būtų nagrinėti savivaldybių ekonomines ir socialines funkcijas reglamentuojantys teisės aktai. Kadangi minėtų funkcijų finansavimas nuolat keičiasi, todėl iškyla poreikis atlikti naujas jų finansavimo analizes, pavyzdžiui, Utenos rajono savivaldybės išlaidų mažinimo tendencijos naujausiais 2009 m. duomenimis atspindi daugelio Lietuvos savivaldybių šiandieninę situaciją ekonominio sunkmečio metu.

Šiaurės šalių vietos savivaldos sistema dažnai pateikiama kaip sėkmingas pavyzdys. Danija – viena tų šalių. 2007 m. Danijoje įsigaliojo vietos savivaldos reforma, kurios tikslas buvo pagerinti gyventojams teikiamų viešųjų paslaugų kokybę. Reformos rezultatai rodo ne tik pagerėjusią viešųjų paslaugų kokybę, bet ir sumažėjusius kai kurių mokesčių, pavyzdžiui, gyventojų pajamų, tarifus. Taigi verta panagrinėti Danijos ir Lietuvos savivaldybių funkcijų ir finansavimo panašumus ir skirtumus.

Darbo objektas. Lietuvos savivaldybių socialinės ir ekonominės funkcijos bei jų finansavimas.

Darbo tikslas. Išanalizuoti Lietuvos savivaldybių vykdomas socialines ir ekonomines funkcijas, atlikti jų finansavimo analizę, iškelti problemas, su kuriomis susiduria savivaldybės šiuo metu finansuodamos funkcijas, bei pateikti užsienio šalies pavyzdį.

Darbo uždaviniai. Siekiant minėto tikslo, buvo iškelti tokie uždaviniai:

- išnagrinėti teisės aktų, kuriais reglamentuojamos savivaldybių socialinės bei ekonominės funkcijos, turinį bei iškelti su funkcijų įgyvendinimu susijusias problemas;
- išanalizuoti Lietuvos savivaldybių socialinių ir ekonominių funkcijų finansavimą;
- aptarti Lietuvos savivaldybių socialinių bei ekonominių funkcijų finansavimo šaltinius bei savivaldybių finansinį savarankiškumą;
- parodyti šiandienines funkcijų finansavimo tendencijas nagrinėjant Utenos rajono savivaldybės išlaidas;
- lyginamuoju aspektu pateikti Danijos savivaldybių vykdomas funkcijas ir jų finansavimą.

Darbo hipotezė. Lietuvos savivaldybės vykdo tokias socialines ir ekonomines funkcijas, kurios geriausiai gali būti įgyvendintos vietos valdžios lygmenyje, didžiausią dalį išlaidų skirdamos socialinėms funkcijoms finansuoti.

Darbo struktūra. Darbą sudaro įvadas, keturios dalys bei išvados ir rekomendacijos. Pirmojoje darbo dalyje nuosekliai apžvelgiami funkcijų paskirstymo tarp valdžios lygių ir jų finansavimo teoriniai aspektai. Antroje dalyje nagrinėjamos Lietuvos savivaldybių socialinės bei ekonominės funkcijos. Taip pat analizuojamas minėtų funkcijų finansavimas, vertinamas savivaldybių finansinis savarankiškumas. Trečiojoje dalyje pateikiama Utenos rajono savivaldybės funkcijų finansavimo statistinė analizė papildyta nestruktūrizuoto interviu metu gauta informacija. Ketvirtojoje darbo dalyje lyginamuoju aspektu analizuojama Danijos savivaldybių funkcijos ir jų finansavimas.

Darbe aptariami tokių Lietuvos autorių, kaip G. Davulio, J. Baltušnikienės, A. Astrausko, A. Raipos, E. Backūnaitės, moksliniai straipsniai, publikuojami žurnaluose „Viešoji politika ir administravimas“, „Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos“ ir kituose. Pateikiama savivaldybių funkcijų problematiką nagrinėjančio B. Kleponio nuomonė.

Taip pat nagrinėjamos šių užsienio autorių nuomonės: Ch. M. Tiebout, R. M. Bird, F.W. Fox, T. Gurley, J.A. Lane. Be minėtų autorių, darbe naudojamos Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės atliktų veiklos auditų ataskaitos, Lietuvos laisvosios rinkos instituto analizės.

Internetui tapus patogiai prieinamu informacijos šaltiniu, daug informacijos nagrinėjama tema suteikia Lietuvos Respublikos finansų ministerijos interneto svetainė www.finmin.lt, Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės svetainė www.stat.gov.lt.

Tyrimo metodai. Darbe naudojama mokslinės literatūros šaltinių bei teisės aktų analizė, statistinių duomenų analizė, palyginimas bei apibendrinimas. Siekiant papildyti darbe atliekamą analizę trūkstama informacija, naudotas nestruktūrizuotas asmeninis interviu.

I. FUNKCIJŲ PASKIRSTYMO TARP VALDŽIOS LYGIŲ IR JŲ FINANSAVIMO TEORINIAI ASPEKTAI

1.1. Fiskalinės decentralizacijos teoriniai ir metodologiniai aspektai

Viešojo valdymo sistema nėra vientisas darinys ir nuolat kinta. Vietos savivalda neatsiejama nuo decentralizacijos politikos. XX a. pirmojoje pusėje daugelyje pasaulio šalių vyrauja viešojo valdymo centralizacija, antrojoje XX a. pusėje pastebimos priešingos tendencijos – didesnę įtaką įgauna vietos savivaldos dariniai. Decentralizacijos siekis yra ryškus tiek išsivysčiusiose, tiek besivystančiose šalyse kaip iššūkis centrinės valdžios sprendimų priėmimo monopolijai. Vakarų šalyse decentralizacija yra kaip efektyvi priemonė teikti viešąsias paslaugas. Besivystančios šalys krypta į decentralizaciją siekdamos ištrūkti iš neveiksmingo ir neefektyvaus valdymo, makroekonomikos nestabilumo bei nepakankamo ekonominio augimo. Vidurio ir Rytų Europoje decentralizacija yra tiesioginis perėjimo nuo socialistinės sistemos prie rinkos ekonomikos rezultatas. Lotynų Amerikoje – žmonių politinio spaudimo eiti demokratizacijos proceso link pasekmė. Afrikoje decentralizacija yra kelias į nacionalinę vienybę. Europos Sąjungos (toliau – ES) šalyse taip pat vykdoma decentralizacijos politika: sprendimų priėmimo teisė iš centrinės valdžios perduodama vietos savivaldos institucijoms.

Literatūroje dažniausiai skiriami trys decentralizacijos tipai:

- **Politinė decentralizacija** - procesas, kurio metu teritorinių bendruomenių nariams ir jų išrinktiems atstovams konstitucija ar įstatymų leidžiamoji valdžia suteikia daugiau galių priimti viešuosius sprendimus.
- **Administracinė decentralizacija** įvardijama kaip procesas, kurio metu atsakomybė vykdyti tam tikras viešąsias funkcijas iš centrinių valstybės valdymo subjektų perduodama vietos valdymo subjektams.
- **Fiskalinė decentralizacija** suprantama kaip procesas, kurio metu konkrečių valdymo lygių sprendimų priėmimo atsakomybė viešųjų finansų srityje perskirstoma didinant vietos valdžios finansinį savarankiškumą.

Taigi decentralizacijos procesas ekonomikos srityje įgauna vadinamosios fiskalinės decentralizacijos formą¹. Be fiskalinės decentralizacijos termino, šis procesas dar kartais vadinamas „centro – vietos“ (ar tarpvyriausybiniais) finansiniais santykiais². A. Raipa ir E. Backūnaitė teigia, jog yra daug fiskalinės decentralizacijos formų ir jos gali apimti savęs finansavimą ar išlaidų sugražinimą

¹**Davulis G.** Lietuvos savivaldybių veiklos ekonominiai ir finansiniai aspektai // Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas / Redaktoriai: S. Puškorius (atsakingasis), A. G. Raišienė. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006, p. 128. – ISBN 9955-19-022-1.

²**Davey. K.** Fiscal decentralisation. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017650.pdf> [žiūrėta 2008 12 11]

per naudojimo mokesčius. Taip pat gali apimti konfiskavimą ar bendrą gamybą, per kurias vartotojai dalyvauja teikdami paslaugas piniginiu ir darbo indėliu; vietos pajamų padidinimą nuosavybės, prekybos ar netiesioginiais mokesčiais, lėšų pervedimus tarp valdžios lygių bei vietos valdžios skolinimosi teises³.

XX a. antrojoje pusėje Vakarų šalyse atsiranda fiskalinio federalizmo teorija. Šios teorijos atstovai – R. A. Musgrave, W. Oates, Ch. M. Tiebout ir kiti. Pagrindinė fiskalinio federalizmo teorijos idėja yra fiskalinių santykių tarp įvairių valdymo lygių kūrimas remiantis decentralizavimo metodu⁴. Apmokestinimo galios turi būti paskirstytos konkrečioms valdymo lygiams. Siekiant sėkmingo viešojo valdymo sistemos funkcionavimo, fiskalinio federalizmo teorijos atstovai siūlo sukurti tokią viešųjų finansų struktūrą, kurioje kiekvienas šalies valdymo lygis turėtų pajamų šaltinį jam priskirtoms funkcijoms finansuoti. Pagal fiskalinio ekvivalentiškumo principą nauda ir išlaidos turi būti susietos. Tai reiškia, kad turi būti nustatomi mokesčiai už naudojamą vietinėmis viešosiomis gėrybėmis, o vietinių mokesčių neveiksmingumas turėtų būti šalinamas valstybės valdžios subsidijomis. Tačiau, kaip teigia J.A. Lane, politinės galios ir ekonominio efektyvumo pasiskirstymas tarp centrinės ir vietos valdžios vyksta ne pagal fiskalinio federalizmo modelį, o pagal praktines aplinkybes. Reikia pažymėti, kad fiskalinio federalizmo principai taikytini ne tik federacinėms valstybėms, bet ir formuojant unitarinių valstybių centralizavimo ir decentralizavimo derinį⁵.

Fiskalinė decentralizacija apima du tarpusavyje susijusius klausimus: 1) išlaidų atsakomybės ir pajamų šaltinių padalijimas tarp valdžios lygių; 2) vietos valdžios laisvė priimti sprendimus, susijusius su išlaidomis ir pajamomis. Kiek galios ir atsakomybės turi vietos valdžia priklauso nuo to, kokias viešąsias gėrybes ji finansuoja, ar jos pajamos yra proporcingos įsipareigojimams, kiek realių pasirinkimų ji turi skirstydama biudžetą viešosioms gėrybėms, ar vietos valdžia gali nustatyti mokesčių ir rinkliavų tarifus⁶.

Kaip teigia R. M. Bird savo studijoje „Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principles, Local Applications“⁷, nagrinėjant išteklių išdėstymą tarp valstybės valdžios lygių konkrečioje šalyje turi būti atsakyta į keturis klausimus:

- 1) Kas ką daro? Tai klausimas, susijęs su funkcijų ir išlaidų priskyrimo problema.
- 2) Kas ir kokius mokesčius renka? Tai susiję su pajamų priskyrimo problema.

³ **Raipa A., Backūnaitė E.** Decentralizacijos reformų teoriniai ir taikomieji aspektai // Viešoji politika ir administravimas. – 2004, Nr. 7, p. 24. – ISSN 1648-2603. – URL:

http://www.mruni.eu/lt/padaliniai/centrai/leidybos_centras/leidiniai/mokslo_darbai/?AID=1326&ID=1405.

⁴ **Baltušnikienė J.** Fiskalinės decentralizacijos teoriniai ir metodologiniai aspektai // Pinigų studijos: apžvalginiai straipsniai. – Vilnius: Lietuvos bankas, 2004, Nr. 1, p. 90. – URL:

http://www.lb.lt/lt/leidiniai/pinigu_studijos2004_1/baltusnikiene.pdf.

⁵ **Lane J. A.** Viešasis sektorius: sąvokos, modeliai ir požiūriai. – Vilnius: Margi raštai, 2001. – p. 60. – ISBN 9986-09-228-0,

⁶ **Davey. K.** Fiscal decentralisation. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017650.pdf> [žiūrėta 2008 12 11].

⁷ **Bird R. M.** Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principles, Local Applications. Georgia State University, Working Paper 00-2 <http://aysps.gsu.edu/isp/files/ispwp0002.pdf> [žiūrėta: 2009 05 10].

3) Kaip yra reguliuojamas pajamų ir išlaidų disbalansas, atsiradęs atsakius į pirmus du klausimus?

4) Kaip reguliuojamas poreikių ir pajėgumų disbalansas tarp to paties lygio valdymo darinių.

Taigi fiskalinė decentralizacija konkrečioje šalyje gali būti analizuojama remiantis tokiomis dedamosiomis:

- Išlaidų paskirstymu tarp atskirų valdymo lygių. Nagrinėjant išlaidų paskirstymą tarp atskirų valdymo lygių reikia detalizuoti, kokios funkcijos, kuriam lygiui priskirtos ir kokie asignavimai toms funkcijoms kiekviename lygyje;
- Mokesčių paskirstymu tarp centrinės ir vietos valdžių. Reikia išanalizuoti, kokie mokestiniai ir nemokestiniai pajamų šaltiniai priskiriami vietos lygmeniui;
- Mokestinių pajamų išlyginimas arba finansiniai pervedimai, t.y. ar veikia pajamų išlyginimo mechanizmai ir kokie jie.
- Vietos valdžios skolinimosi galimybės. Ar vietos valdžia gali skolintis, iš kokių šaltinių gali tai daryti ir kokie apribojimai nustatyti.

Išlaidų paskirstymas yra veiksmingas tada, kai aiškiai yra atskirtos ir detalizuotos centrinės ir vietos valdžių funkcijos. Kai kuriais atvejais funkcijų paskirstymas yra labai aiškus, pavyzdžiui, krašto apsauga yra centrinės valdžios funkcija, gatvių tvarkymas – vietos valdžios kompetencija. Tačiau yra atvejų, kuomet atsakomybė už tam tikrų viešųjų gėrybių teikimą turi būti paskirstyta tarp centrinės ir vietos valdžių. Šiuo atveju, centrinė valdžia dažniausiai priima politinius sprendimus, o vietos valdžia, kuri yra arčiau žmonių ir geriau žino vietos sąlygas, yra atsakinga už paslaugų teikimą. Šioje vietoje iškyla valdymo lygių koordinacijos ir bendrosios kompetencijos klausimas.

Išnagrinėjus, kuris valstybės valdžios lygis kokias funkcijas atlieka, reikia nustatyti, kas kokius išteklius gauna. Deleguotoms funkcijoms vykdyti vietos savivaldos institucijoms yra reikalingi finansiniai ištekliai. Jie gali būti formuojami perduodant lėšas, kurios anksčiau buvo naudojamos tai funkcijai vykdyti, arba leisti savivaldybėms pačioms rinkti tam tikrus mokesčius. Be to, finansinių išteklių reikia ir konkrečioms savivaldybės vykdomoms programoms bei institucijoms išlaikyti. Jeigu visi finansiniai ištekliai bus sutelkti centrinės valdžios rankose, tuomet bus atotrūkis tarp valdymo lygių. O jei didelė finansų dalis bus sutelkta vietos lygmenyje, tuomet gali turėti neigiamų pasekmių makroekonominiam stabilumui. Todėl kiekvienoje valstybėje dalis mokesčių yra priskiriama vietos savivaldai, o kita dalis – valstybei. Į valstybės biudžetą turėtų būti mokami:

- 1) Mokesčiai, kurie yra svarbūs šalies makroekonominiam stabilumui ir viešųjų išteklių perskirstymui bei duoda daugiausia pajamų, pavyzdžiui, pridėtinės vertės mokestis.
- 2) Mokesčiai, kurių bazė yra mobili, taip pat turėtų būti mokami į valstybės biudžetą siekiant išvengti Ch. Tiebout modelio efekto, kai mobilūs gyventojai gali migruoti ieškodami geriausiai jų poreikius tenkinančio viešųjų gėrybių „komplekso“.

- 3) Valstybės valdžiai turėtų būti priskirti ir mokesčiai, kurių bazė netolygiai pasiskirsčiusi tarp atitinkamų administracinių vienetų.
- 4) Valstybei turėtų būti priskirti mokesčiai, kuriems būdingas „eksportas“, t.y. kai vieno teritorinio administracinio vieneto apmokestinimo našta atitenka kito teritorinio administracinio vieneto gyventojams.

Į vietos biudžetą turėtų būti mokami mokesčiai pasižymintys tokiais požymiais:

- 1) Su lengvai nustatoma mokesčio baze;
- 2) Mokesčiai, iš kurių gaunamos pajamos turi būti tokios, kad nesusidarytų dideli vertikalūs fiskaliniai disbalansai.
- 3) Vietiniai mokesčiai turi būti lengvai administruojami.
- 4) Pajamos iš vietinių mokesčių turėtų būti tiesiogiai naudojamos vietos viešosioms gėrybėms.

Deleguojant dalį valstybės funkcijų vietos savivaldai, savarankiškumas sudarant savo biudžetus dažnu atveju ribojamas, todėl savivaldybės turi teisę gauti finansinių resursų iš centrinės valdžios. Taigi finansiniai pervedimai yra neišvengiami siekiant užtikrinti pajamų ir išlaidų balansą vietos savivaldos lygmenyje.

Vietos valdžios lygmuo taip pat gali skolintis lėšų, kad užtikrintų savo funkcijų įgyvendinimą. Paskolas gali gauti iš įvairių šaltinių: centrinės valdžios; finansinių institucijų; skolintis vietos ar tarptautinėse finansų rinkose ar gauti paskolas obligacijų emisijos pagrindu. Žinoma, egzistuoja tam tikros vietos valdžios skolinimosi mechanizmų kontrolės sistemos.

Šios fiskalinės decentralizacijos dedamosios yra kokybiniai rodikliai tiriant fiskalinės decentralizacijos laipsnį konkrečioje šalyje. Bandant nustatyti ryšį tarp decentralizacijos ir makroekonominių rodiklių, dažnai taikoma Tarptautinio valiutos fondo parengta Valstybės finansų statistikos metodika. Pagal šią metodiką fiskaliniai rodikliai yra subnacionalinių valdžios lygių išlaidų ir pajamų dalis bei vertikalės disbalansas⁸.

Fiskalinė decentralizacija yra neatskiriama nuo administracinės, kuomet tam tikrų funkcijų vykdymas pavedamas vietos lygmeniui. Kitame skyrelyje aptarsime, kuo remiantis vienos ar kitos funkcijos priskiriamos valstybės ar vietos lygmeniui.

1.2. Savivaldybių kompetencijos nustatymo teoriniai aspektai

Šiandieniniame pasaulyje demokratiškose šalyse visi piliečiai turi teisę dalyvauti tvarkant viešuosius reikalus. Ši teisė sėkmingai realizuojama per savivaldos institucijas. 1985 m. spalio 15 d. Europos Tarybos priimtoje Europos vietos savivaldos chartijoje pasakyta, kad vietos valdžios

⁸ **Raipa A., Backūnaitė E.** Decentralizacijos reformų teoriniai ir taikomieji aspektai // Viešoji politika ir administravimas. – 2004, Nr. 7, p. 26. – ISSN 1648-2603. – URL: http://www.mruni.eu/lt/padaliniai/centrai/leidybos_centras/leidiniai/mokslo_darbai/?AID=1326&ID=1405.

institucijos įstatymų apibrėžtose ribose turi teisę ir gebėjimą tvarkyti viešųjų reikalų dalį vadovaudamosi vietos gyventojų interesais ir prisiimdamos už tai atsakomybę. Be pateikiamos vietos savivaldos sampratos Europos vietos savivaldos chartijoje įtvirtintas subsidiarumo principas, kuris reiškia visuomeninių įsipareigojimų vykdymo priskyrimą arčiau piliečių esantiems viešojo valdymo subjektams, o aukštesniems valdymo subjektams perdavimą tų funkcijų, kurių negali atlikti žemesnio lygmens viešojo valdymo subjektai. Savivaldybių tikslas gaminant ir organizuojant viešąsias gėrybes tenkinti gyventojų interesus.

Funkcijų priskyrimo vietos savivaldos lygmeniui problematiką nagrinėjo daugelis užsienio ir Lietuvos mokslininkų. Iš Lietuvos autorių galima paminėti G. Davulį, B. Kleponį, J. Baltušnikienę ir kitus. Paminėtini užsienio darbų autoriai Ch. M. Tiebout, J. A. Lane, J. Boex ir kiti.

Mokslinėje literatūroje dažniausiai išskiriamos tokios viešojo valdymo funkcijų savybės, pagal kurias jos yra priskiriamos valstybės ar vietos valdžios lygmeniui:

- ***Naudos „persilieėjimas“*** – procesas, kurio metu naudą gauna ne tik tie, kurie už ją moka. Kuo funkcijos įgyvendinimo ar viešosios gėrybės teikimo regionas yra didesnis, tuo sunkiau tą funkciją atlikti žemesniame lygmenyje. Kartais šis procesas dar apibūdinamas „šalutinio efekto“ sąvoka ar įvardijama kaip „zuikiavimo“, „laisvo raitelio“ problema. J. A. Lane savo knygoje „Viešasis sektorius: sąvokos, modeliai ir požiūriai“ tai vadina išsisukinėjimo problema.
- ***Tiesioginė konkrečios funkcijos ar viešosios gėrybės apmokestinimo galimybė***. Kuo paprasčiau nustatyti asmenis, besinaudojančius viešąja gėrybe, tuo lengviau tą gėrybę decentralizuoti, t.y. teikti ją vietos savivaldos lygmenyje. Individualiai apmokestinti asmenys linkę mokėti mokesčius, kai mato jų įmokų ir teikiamų gėrybių sąsajas. Tuo pačiu žmonės įsitraukia į vietos reikalų tvarkymą bei tvirtėja vietos valdžios atsakomybę. Tačiau jei ta viešoji gėrybė yra finansuojama iš valstybės biudžeto, kyla noras, kuo daugiau tos gėrybės gauti, nors poreikio ir nėra. Iškyla lėšų švaistymo problema.
- ***Masto ekonomija*** reiškia, kad tik centralizuotas tam tikros viešosios gėrybės teikimas yra veiksmingas, kadangi viešosios gėrybės teikimas vietos savivaldos lygmeniu reikštų didesnes sąnaudas nei jos teikiama nauda.
- ***Gyventojų prioritetai***, t.y. viešosios gėrybės, kurios vienodai būtinos visos šalies gyventojams, pavyzdžiui, krašto apsaugos, turi būti teikiamos centralizuotai, o tos viešosios gėrybės, kurios atspindi diferencijuotus poreikius – vietos savivaldos lygmeniu.
- ***Juridinių įgaliojimų, pakankamų finansinių išteklių bei valdymo gebėjimų turėjimas efektyviai įgyvendinti priskirtas funkcijas***.

Gyventojų migraciją renkantis geriausiai jų poreikius atitinkančius viešųjų gėrybių „kompleksus“ nagrinėjo amerikiečių ekonomistas Ch. M. Tiebout. 1956 m. Ch. M. Tiebout pateiktas modelis patvirtina decentralizacijos sąlygojamą ekonominį efektyvumą. Vartotojai gali migruoti tarp atskirų

savivaldžių teritorinių administracinių vienetų rinkdamiesi labiausiai jų prioritetus atitinkantį viešųjų gėrybių „kompleksą“. Tačiau tam, kad būtų pasiekta teigiama decentralizacijos ir ekonominio efektyvumo koreliacija, turėtų būti įgyvendintos tokios prielaidos:

- 1) vartotojai turi būti visiškai mobilūs, kad galėtų pasirinkti teritorinį administracinį vienetą, kuriame yra jiems priimtinausias viešųjų gėrybių „kompleksas“;
- 2) vartotojai turi turėti visą informaciją apie pajamų ir išlaidų modelių skirtumus ir reaguoti į tai;
- 3) didelis skaičius teritorinių administracinių vienetų, iš kurių vartotojas gali rinktis, kuriame jam gyventi;
- 4) persikėlimas nėra problema, nesvarstomi įsidarbinimo apribojimai, kadangi daroma prielaida, jog visi asmenys gyvena iš dividendų;
- 5) optimalus teritorinio administracinio vieneto dydis, kuris reiškia tokį gyventojų skaičių teritoriniame administraciniame vienete, kuriam esant viešųjų gėrybių „kompleksas“ teikiamas mažiausiais kaštais;
- 6) teritoriniai administraciniai vienetai, kuriuose gyvena mažiau nei optimalus gyventojų skaičius, turėtų siekti pritraukti naujus gyventojus, o ten, kur viršijamas optimalus skaičius, veikti priešingai. Esant optimaliam skaičiui stengtis išlaikyti esamą padėtį⁹.

Procesas, gyventojams renkantis priimtinausią viešųjų gėrybių „kompleksą“, vadinamas „balsavimu kojomis“. Iš tikrųjų sunku įsivaizduoti, kad visos šios prielaidos būtų įgyvendintos. Kainuoja persikėlimas į kitą teritorinį administracinį vienetą, viešųjų gėrybių vartotojams trūksta informacijos apie skirtinguose savivaldos objektuose teikiamus viešųjų gėrybių „kompleksus“, mokesčius, galimybės nebuvimas sudaryti tiek teritorinių administracinių vienetų, kad kiekvienas vartotojas galėtų pasirinkti jo poreikius atitinkantį viešųjų gėrybių „kompleksą“, sudėtingas optimalaus teritorinio administracinio vieneto dydžio siekimas.

Pasak J. A. Lane, siekiant optimalios valstybės ir vietos valdžios sandaros, kiekvienam lygiui turi būti aiškiai apibrėžtos funkcijos ir uždaviniai, t.y. kompetencija. Vietos valdžia turėtų susitelkti ties tokių viešųjų gėrybių teikimu, kuriomis galėtų naudotis keletas žmonių, gyvenančių tam tikroje apibrėžtoje teritorijoje. Turi būti sukurtas klubas tai viešajai gėrybei, apskaičiuojant tos gėrybės dydį kaip žmonių, kurie moka už ją, ir žmonių, kurie naudojami ja, skaičiaus funkcija. Priimtina klubo dydį galima nustatyti remiantis tuo, kad jis valdys apibrėžto dydžio infrastruktūros vienetą. Arba galimas priešingas variantas, t.y. nustatyti atitinkamą teritorinio administracinio vieneto dydį, žinant, koks yra infrastruktūros vienetas.

⁹ **Tiebout Ch. M.** A Pure Theory of Local Expenditures // The Journal of Political Economy . – The University of Chicago Press, 1956, vol. 64, No. 5, p.419. – ISSN 0022-3808.

Taigi iškyta savivaldybių dydžio ir kompetencijos problema. Optimalus savivaldybės dydis nuolatinių mokslininkų diskusijų objektas. Skiriamos dvi optimalaus teritorinio administracinio vieneto dydžio koncepcijos¹⁰:

➤ **Funkcionalumo koncepcija** remiasi ekonominio efektyvumo principu teikiant viešąsias paslaugas gyventojams. Todėl siekiant optimalaus rezultato teritoriniai administraciniai vienetai yra stambinami. Argumentuojama, jog didesniuose teritoriniuose administraciniuose vienetuose galima sukurti geresnę paslaugų teikimo infrastruktūrą ir jos išlaikymas kainuoja mažiau. Didesni teritoriniai administraciniai vienetai yra pajėgesni vykdyti plėtrą ar apskritai vykdyti daugiau funkcijų bei teikti paslaugų. Be to, tokiuose teritoriniuose administraciniuose vienetuose yra geresnės galimybės atlikti sudėtingas funkcijas, kurioms reikia administracinių gebėjimų arba aukštų technologijų. Taigi masto ekonomija ir šalutinių efektų ar sąnaudų gaminant ir teikiant viešąsias gėrybes minimizavimas – pagrindinis argumentas mokslininkų, pasisakančių už teritorinių administracinių vienetų stambinimą¹¹.

➤ **Bendruomeninė koncepcija** remiasi buvimo arčiau piliečių idėja. Teigiama, jog mažesniuose teritoriniuose administraciniuose vienetuose šis principas įgyvendinamas geriau, kadangi egzistuoja glaudesnis ryšys tarp piliečių ir valdžios, mažesnis administracinis aparatas. Akcentuojama konkurencija tarp teritorinių administracinių vienetų, kuri skatina idėjų generaciją ir dinamiškumą. Kaip vienas iš mažesnių teritorinių administracinių vienetų privalumų, minimas tinkamumas eksperimentams ir inovacijoms.

Tiek mažos, tiek didelės savivaldybės turi savų privalumų, tačiau daugelyje šalių savivaldybių dydžiai yra apspręsti istorinių aplinkybių ar politinių jėgų, o ne pagrįsti ekonomine nauda. Tokia situacija būdinga besivystančioms šalims. Išsivysčiusiose šalyse priešingai, vykdomos reformos, pagrįstos ekonominiais kriterijais, siekiant optimizuoti savivaldą. J. Boex ir kitų teigimu, efektyviai tenkinti visuomenės poreikius ir pasinaudoti decentralizacijos pranašumais galima tik suformavus optimalią, ekonominiais kriterijais paremtą viešojo valdymo struktūrą. A. Lazauskienė, nagrinėdama optimalų savivaldybių dydį teigia, jog šalyse, kur egzistuoja smulkios savivaldybės, vyksta savivaldybių kooperacija steigiant tam tikras struktūras bendroms funkcijoms vykdyti¹².

B. Kleponis, buvęs Lietuvos Respublikos Seimo Valstybės reikalų ir savivaldybių komiteto vyresnysis patarėjas, teigia, kad įstatymu skirstant, kurias funkcijas priskirti valstybei, o kurias vietos valdžiai, reikėtų atsakyti į tokius klausimus:

¹⁰ **Mačiulytė J., Ragauskas P.** Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link? – Vilnius: Versus aureus, 2007. – 47 p. – ISBN 978-9955-34-023-2

¹¹ **Fox W. F., Gurley T.** Will Consolidation Improve Sub-National Governments? Policy Research the World Bank. Working Paper. No. 3913. 2006 .
<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/decentralizationcorecourse2006/OtherReadings/FoxGurley.pdf> [žiūrėta 2009 11 29].

¹² **Lazauskienė A.** Optimalaus savivaldybių dydžio paieškos // Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos. – 2008, Nr. 1 (10), p. - 95 p. – ISSN 1648-9098. – URL: <http://www.su.lt/filemanager/download/6176/Lazauskiene.pdf>

- 1) ar funkciją galima įgyvendinti visoje valstybės teritorijoje vienodomis sąlygomis ir pagrindais;
- 2) ar funkcijos vykdymui būtini vykdomosios valdžios sprendimai;
- 3) ar vykdant funkciją galima atsižvelgti į vietos sąlygas;
- 4) ar funkciją galima vykdyti tik priėmus sprendimus vietoje;
- 5) ar vykdant funkciją būtini vietos valdžios savarankiški sprendimai.

Jei į pirmus du klausimus atsakoma teigiamai, tuomet funkcijos turėtų būti vykdomos valstybės lygmenyje, o atsakius į paskutinius tris klausimus teigiamai – vietos lygmenyje.¹³

Nors skirtingose šalyse ir skiriasi funkcijų priskyrimo vienam ar kitam lygiui mechanizmai, viešojo valdymo kompetencijas J. Baltušnikienė ir A. Astrauskas straipsnyje „Subnacionalinio valdymo struktūros ir teritorinių savivaldybių kompetencijos nustatymo teoriniai aspektai“ skiria į dvi grupes:

- **Išimtinė kompetencija**, kuri gali būti suteikta tik valstybės valdžiai ar vietos savivaldos subjektams atlikti tam tikras funkcijas. Pavyzdžiui, užsienio politika, monetarinė politika, aukštasis mokslas – valstybės kompetencijos sritis. Vietinis transportas, vandens tiekimas, šiukšlių išvežimas – išimtinė vietos valdžios kompetencija.
- **Bendra kompetencija** padalyta tarp atskirų valdymo lygių. Dažniausiai tokia kompetencija apima sveikatos apsaugos, švietimo, socialinę sritis.

Kai kuriose šalyse egzistuoja trijų valdymo lygių struktūra. Tarp centrinio ir vietos lygmens neretai dar yra regioninis lygmuo. Tuomet išimtinė kompetencija taip pat gali priklausyti regioniniam lygmeniui arba regioninis lygmuo gali dalintis bendrą kompetenciją su valstybės ir vietos lygmeniu, pavyzdžiui, Prancūzijoje įgaliojimai švietimo srityje padalyti tarp trijų lygių: aukštasis mokslas – valstybės kompetencija, bendrasis lavinimas yra vidurinio valdymo lygmens atsakomybė, o pradinis mokslas – vietos lygmens funkcija.

R. Lazdynas savivaldybes pagal ekonominį aktyvumą siūlo sąlyginai suskirstyti į tris kategorijas¹⁴:

I. Savivaldybės – verslininkės. Tokios savivaldybės savo jėgomis ir lėšomis steigia akcines bendroves, plečia savo veiklą ne tik savo ir šalies teritorijoje, bet ir užsienyje. Taip išplečiamas ne tik paslaugų tinklas, bet ir papildomas biudžetas. Savivaldybės – verslininkės aktyviausiai veikia elektros, šilumos, vandens tiekimo, atliekų tvarkymo, visuomeninio transporto srityse. Tokių savivaldybių pavyzdžių galima rasti Jungtinėse Amerikos Valstijose. Europoje taip pat savivaldybės ieško naujų pajamų šaltinių.

II. Savivaldybės vykdytojos. Viešąsias paslaugas tokios savivaldybės teikia per savo įsteigtas įmones, tačiau tos įmonės neperžengia savivaldybės kompetencijos, t.y. neteikia jai nepriskirtų

¹³ Kleponis B. Savivaldybių funkcijos. Savivaldybių žinios. 2005 01 13

¹⁴ Lazdynas R. Savivalda: filosofija, teorija, praktika. – Šiauliai: Saulės delta, 2005. – 134 p.

paslaugų ir taip nesiekia gauti papildomų pajamų. Savivaldybės vykdytojos nustato minimalius paslaugų tarifus su nuliniu pelnu, o jei reikia investuoja į įmones biudžetų lėšas ar imdamos paskolas.

III. Savivaldybės organizatorės. Tokių savivaldybių biudžetuose mokestinės pajamos sudaro nedidelę dalį visų pajamų. Iš savo lėšų tokios savivaldybės vykdo labai mažai programų, dažniausiai tik organizuoja tam tikrų paslaugų teikimą. Savivaldybių organizatorių pavyzdžių gausu Didžiojoje Britanijoje, Japonijoje.

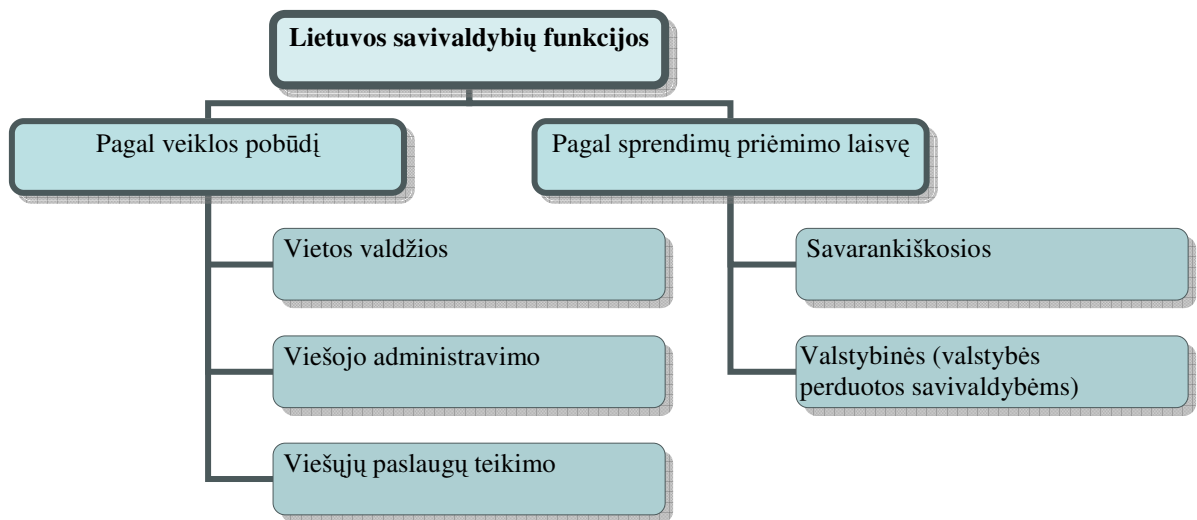
Taigi, viešosios gėrybės, kurių atžvilgiu nėra ryškios visuomenės poreikių diferenciacijos, pasireiškia masto ekonomija bei yra didelis naudos persilieėjimas turėtų būti teikiamos centralizuotai. Todėl valstybės valdžia geriausiai turėtų atlikti tokias funkcijas, kaip kolektyvinių gėrybių teikimo, pajamų perskirstymo, socialinės politikos ir pan. Tokios viešosios gėrybės kaip, pavyzdžiui, komunalinių paslaugų teikimas, pirminė sveikatos priežiūra, kurioms būdinga didelė poreikių diferenciacija, tačiau nebūdingas šalutinis poveikis, turėtų būti teikiamos vietos lygmenyje. Kadangi vietos savivaldos institucijos turi teisę tvarkytis savo nuožiūra atsižvelgdamos į vietos sąlygas, tai šios nuostatos turi galioti ir ekonomikos srityje, o jų įgyvendinimas padėtų užtikrinti vietos savivaldos institucijų ekonomikos veiksmingumą.

Toliau šiame darbe nagrinėsime, kokios socialinės ir ekonominės funkcijos yra priskirtos Lietuvos savivaldybėms ir atliksime savivaldybių išlaidų finansavimo analizę. Taip pat išanalizuosime Utenos rajono savivaldybės išlaidas socialinėms ir ekonominėms funkcijoms. Lyginamuoju aspektu panagrinėsime Danijos savivaldybių funkcijas ir išlaidas joms.

II. LIETUVOS SAVIVALDYBIŲ FUNKCIJOS IR JŲ FINANSAVIMO ANALIZĖ

2.1. Savivaldybių veiklos sferos ir jų funkcijos

Savivaldybė – įstatymo nustatytas valstybės teritorinis vienetas, kurio bendruomenė turi Lietuvos Respublikos Konstitucijos (toliau – Konstitucija) laiduotą savivaldos teisę, kurią įgyvendina per savivaldybės tarybą, vykdomąją ir kitas institucijas. Konstitucijos 120 straipsnio 2 dalyje pasakyta, jog savivaldybės pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai¹⁵. Savivaldybių kompetenciją apibrėžia Vietos savivaldos įstatymas¹⁶. Šis įstatymas buvo ne kartą keistas, kito ir funkcijų, priskirtų ir perduotų, savivaldybėms apimtis. Tai rodo, kad funkcijos savivaldybių veikloje turi svarbią reikšmę. Dabartinės redakcijos Vietos savivaldos įstatyme savivaldybių funkcijos skirstomos į dvi grupes (žr. 1 pav.).



1 pav. Savivaldybių funkcijos

Pagal veiklos pobūdį savivaldybių funkcijos skirstomos į vietos valdžios, viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo. Savivaldybės taryba įstatymų nustatyta tvarka įgyvendina vietos valdžios funkcijas, viešojo administravimo funkcijas atlieka savivaldybės taryba, vykdomosios institucijos, savivaldybės įstaigos ir kiti subjektai, kuriems įstatymų nustatyta tvarka priskirta tokias funkcijas įgyvendinti. Savivaldybių įsteigti paslaugų teikėjai ar pagal sutartis viešai parinkti fiziniai ar juridiniai asmenys teikia viešąsias paslaugas.

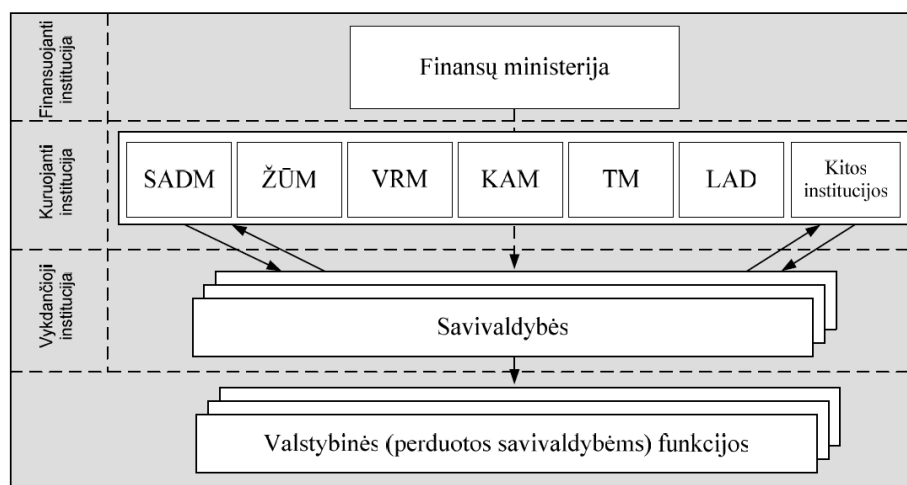
Remiantis sprendimų priėmimo kriterijumi išskiriamos savivaldybių savarankiškosios ir valstybinės (valstybės perduotos savivaldybėms) funkcijos. Įstatymu nustatytos 42 savarankiškos bei

¹⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucija. <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija.htm> [žiūrėta 2009 10 15].

¹⁶ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=347533 [žiūrėta 2009 10 15].

32 valstybinės (valstybės perduotos savivaldybėms) savivaldybių funkcijos. Savivaldybių savarankiškųjų ir valstybinių funkcijų sąrašas pateikiamas 1 priede. Pažymėtina, kad sąrašas nėra baigtinis. Vadinasi, ir kitos funkcijos gali būti priskirtos ar perduotos savivaldybėms, tačiau remiantis Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2004 m. vasario 11 d. sprendimu „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo išaiškinimo“¹⁷, tai gali būti padaryta tik įstatymu. Be to, įstatymais nustatant savivaldybių funkcijas negalima ignoruoti vietos bendruomenės interesų, priskirti savivaldybėms tokių funkcijų, kurių šios nepajėgtų atlikti.

Pagal Konstitucijos ir įstatymų suteiktą kompetenciją, išipareigojimus bendruomenei ir jos interesus, savivaldybės atlieka savarankiškausias funkcijas. Įgyvendindamos šias funkcijas savivaldybės turi sprendimų iniciatyvos, jų priėmimo ir įgyvendinimo laisvę. Tačiau įgyvendinant šias funkcijas savivaldybės riboja įstatymų nustatyti reikalavimai. Atsižvelgiant į gyventojų interesus, savivaldybės įgyvendina valstybės joms perduotas funkcijas. Kiekviena valstybine (valstybės perduota savivaldybėms) funkcija siekiama tam tikrų tikslų, pavyzdžiui, darbo, socialinės apsaugos, žemės ūkio ir kt. Perduodant tam tikras funkcijas vykdyti savivaldybėms siekiama, kad būtų užtikrinti gyventojų interesai, o paslaugos būtų prieinamesnės gyventojams. Įgyvendinant valstybines (valstybės perduotas savivaldybėms) funkcijas dalyvauja finansuojanti, kuriojanti bei vykdančioji institucijos (žr. 2 pav.).



2 pav. Valstybinių (valstybės perduotų savivaldybėms) funkcijų įgyvendinimo schema

Šaltinis: Valstybės kontrolė

Finansų ministerija yra valstybinių (valstybės perduotų savivaldybėms) funkcijų įgyvendinimą finansuojantis subjektas, t.y. ji yra atsakinga už valstybės biudžeto lėšų pervedimą bei finansinių ataskaitų kaupimą. Kaip matome iš 2 paveikslėlio, valstybinių (valstybės perduotų savivaldybėms) funkcijų įgyvendinimą kuriojantys subjektai yra valstybinės institucijos, kuriojančios atitinkamą

¹⁷Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2004 m. vasario 11 d. sprendimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo išaiškinimo“. <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2004/s040211.htm> [žiūrėta 2009 11 21].

valstybinę (valstybės perduotą savivaldybėms) funkciją, nustatančios valstybės biudžeto lėšų apskaičiavimo metodiką ir atsiskaitymo tvarką. Pavyzdžiui, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija (SADM) kuruoja socialinių paslaugų teikimą, Žemės ūkio ministerija (ŽŪM) – žemės ūkio funkcijas. Valstybines (valstybės perduotas savivaldybėms) funkcijas vykdančys subjektai yra Lietuvos savivaldybės. Šiuo metu Lietuvoje jų yra 60. Jos atsakingos už visų valstybinių (valstybės perduotų savivaldybėms) funkcijų vykdymą ir valstybės biudžeto lėšų panaudojimą (apie savivaldybių išlaidas valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) funkcijoms plačiau žiūrėti 2.2. skyrelyje). Nors savivaldybės turi sprendimų priėmimo laisvę, įgyvendinant šias funkcijas savivaldybių veiklą riboja valstybės institucijų ar pareigūnų sprendimai.

Vietos savivaldos įstatymas numato galimybę savivaldybės tarybai pritarus valstybės funkcijas įgyvendinti sutarties pagrindu. Dažniausiai tokios funkcijos yra trumpalaikės ar sezoninės.

Taigi skirtingi įstatymai nustato savivaldybių kompetenciją ir atsakomybę įgyvendinant savarankiškas ir perduotas funkcijas. Toliau detaliau panagrinėsime savivaldybių socialines ir ekonomines funkcijas.

Socialinė sritis. Kiekviena valstybė yra atsakinga už savo gyventojų socialinę pažangą ir gerovę planuojant socialinio vystymo priemones bei socialinių paslaugų infrastruktūrą. Socialinių paslaugų poreikis nuolat didėja: visuomenė sensta, didėjant nedarbo lygiui, daugėja socialiai pažeidžiamų gyventojų. Socialinės paslaugos yra viena iš sudėtinių socialinės paramos dalių. Skirtingų šalių ypatybės lemia socialinių paslaugų įvairovę ir atsakomybės pasidalijimą tarp skirtingo lygmens valdymo institucijų. Europoje pastebima tendencija – organizuojant socialines paslaugas daugiau funkcijų atiduoti savivaldybėms¹⁸. Decentralizacijos principas teikiant socialines paslaugas įtvirtintas ir Socialinių paslaugų infrastruktūros plėtros 2007 – 2009 m. programoje, kurioje taip pat iškeltas tikslas mažinti socialinių paslaugų infrastruktūros skirtumus atskirose savivaldybėse¹⁹. Savivaldybės, kaip ir ministerijos bei apskritys, yra socialinių paslaugų organizatorės. Pagrindinis savivaldybių, kaip viešojo administravimo institucijų, uždavinys yra sudaryti galimybes gauti socialines paslaugas. Dažniausiai ministerijos sukuria socialinių paslaugų teikimo ir plėtros strategijas bei standartus, o savivaldybės yra atsakingos už minėtų strategijų ir standartų įgyvendinimą. Savivaldybės planuoja ir teikia socialines paslaugas, steigia socialinių paslaugų įstaigas ir šeimynas bei jas išlaiko. Savivaldybių vaidmenį socialinių paslaugų srityje nustato Lietuvos Respublikos socialinių paslaugų įstatymas ir kiti teisės aktai. Pagal šį įstatymą Socialinės apsaugos ir darbo ministerija teikia pasiūlymus dėl socialinių paslaugų teikimo bei rengia teisės aktų projektus, teikia išvadas apskričių viršininkų administracijoms dėl socialinių paslaugų įstaigų, analizuoja socialinių paslaugų būklę šalyje bei socialinių darbuotojų kompetenciją bei rengia ir vykdo įvairias socialines programas. Apskričių viršininkų administracijos

¹⁸ **Išoraitė M.** Socialinių paslaugų administravimas: mokomasis leidinys. – Vilnius: „Saulelė“, 2007. – 49 p.

¹⁹ **Socialinių paslaugų infrastruktūros plėtros 2007 – 2009 metų programa.**

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=284510 [žiūrėta 2009 10 31]

iki šiol buvo atsakingos už regioninės reikšmės socialinių paslaugų įstaigų valdymą, programų įgyvendinimą, bendradarbiavimą su savivaldybėmis socialinių paslaugų teikimo srityje.

Savivaldybės, kaip vienos iš pagrindinių socialinių paslaugų institucijų, atsako už socialinių paslaugų teikimo savo teritorijos gyventojams užtikrinimą. Jos planuoja bei organizuoja socialines paslaugas, taip pat kontroliuoja socialinių paslaugų ir socialinės priežiūros kokybę. Savivaldybės planuodamos socialines paslaugas:

- 1) analizuoja ir vertina gyventojų socialinių paslaugų poreikius;
- 2) nustato ir prognozuoja socialinių paslaugų teikimo mastą ir rūšis pagal gyventojų poreikius;
- 3) įvertina finansavimo poreikį²⁰.

Savivaldybės, vadovaudamosi Vyriausybės ar jos įgaliotos institucijos patvirtinta socialinių paslaugų metodika, kasmet sudaro ir patvirtina socialinių paslaugų planą. Pagal Lietuvos Respublikos socialinių paslaugų įstatymą savivaldybės:

- organizuoja asmens (šėimos) socialinių paslaugų poreikio nustatymą ir skiria socialines paslaugas asmeniui (šėimai);
- vertina asmens (šėimos) finansines galimybes mokėti už socialines paslaugas ir nustato asmens (šėimos) mokėjimo už socialines paslaugas dydį;
- organizuoja viešuosius pirkimus socialinėms paslaugoms savo teritorijos gyventojams pirkti.

Viešuosius pirkimus vykdo teisės aktų nustatyta tvarka. Savivaldybių socialinių paslaugų programose dalis lėšų turėtų būti skirta socialinių paslaugų pirkimui iš nevyriausybinių organizacijų bei privačių paslaugų teikėjų²¹. Remiantis Lietuvos Respublikos socialinių paslaugų įstatymu, jei veikiančios socialinių paslaugų įstaigos neteikia ar nepakankamai teikia socialines paslaugas, ar neverta teikti tų socialinių paslaugų, kurioms yra nustatytas savivaldybės teritorijos gyventojų poreikis, savivaldybės steigia naujas įstaigas, taip pat reorganizuoja ar likviduoja esamas socialinių paslaugų įmones. Tačiau Vietos savivaldos įstatymo 9 straipsnio 2 dalyje pasakyta, jog savivaldybės steigia naujus viešųjų paslaugų teikėjus tik tais atvejais, kai kiti teikėjai viešųjų paslaugų neteikia arba negali jų teikti gyventojams ekonomiškai ir geros kokybės²². Taigi lieka neaišku, koku atveju neverta teikti socialinių paslaugų, kurioms yra nustatytas poreikis. Teisės aktai nėra tarpusavyje suderinti.

Taigi savivaldybių institucijos, kaip esančios arčiausiai piliečių, tiesiogiai atsakingos už įvairių socialinių paslaugų teikimą, kai Socialinės apsaugos ir darbo ministerija atsakinga už bendrų strategijų, planų, standartų nustatymą visoje šalyje.

Neįgaliųjų integracija kaip ir socialinių paslaugų teikimas yra bendra centrinės valdžios, apskričių viršinių administracijų ir savivaldybių kompetencija. Lietuvos Respublikos Vyriausybė

²⁰ Lietuvos Respublikos socialinių paslaugų įstatymas. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=323335 [žiūrėta 2009 10 31]

²¹ Išoraitė M. Socialinių paslaugų administravimas: mokomasis leidinys. – Vilnius: „Saulė“, 2007. – 53 p.

²² Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=347533 [žiūrėta 2009 11 15]

(toliau – Vyriausybė) koordinuoja ir įgyvendina neįgaliųjų socialinės integracijos sistemą, tvirtina ilgalaikes valstybines neįgaliųjų socialinės integracijos programas ir strategijas. Ministerijos pagal savo kompetenciją rengia ir teikia Vyriausybei siūlymus, įstatymų ir kitų teisės aktų projektus dėl neįgaliųjų socialinės integracijos sistemos tobulinimo ir organizuoja neįgaliųjų socialinės integracijos sistemos įgyvendinimą. Neįgaliųjų reikalų departamentas prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos koordinuoja ir įgyvendina Nacionalinę žmonių su negalia socialinės integracijos programą ir vykdo kitas neįgaliųjų socialinės integracijos politikos įgyvendinimo priemones. Apskričių viršininkai rengia, koordinuoja ir įgyvendina apskrities socialines programas ir socialinius projektus neįgaliesiems. Kaip jau minėjome, savivaldybės taip pat yra vienos iš neįgaliųjų socialinę integraciją įgyvendinančių institucijų. Savivaldybės rengia ir įgyvendina savivaldybių neįgaliųjų socialinės integracijos programas, taip pat atsako už neįgaliųjų specialiųjų poreikių tenkinimą teikiant bendrąsias ir specialiąsias socialines paslaugas, sąlygų neįgaliesiems integruotis į bendruomenę sudarymą bei bendradarbiavimą su neįgaliųjų asociacijomis²³. Savivaldybės neįgaliesiems teikia tokias paslaugas kaip transporto organizavimo, gestų kalbos vertimo, aprūpinimo techninėmis pagalbos priemonėmis ir kitas. Vien 2008 m. transporto paslaugos organizuotos 36,6 tūkst. Lietuvos savivaldybių gyventojų, 400 neįgaliųjų suteiktos gestų kalbos vertėjų paslaugos. Nacionalinėje žmonių su negalia socialinės integracijos 2003 – 2012 m. programoje²⁴ pateikta 30 priemonių, tokių kaip nuolatinės slaugos ir priežiūros taikymo gyvenamojoje vietovėje, savarankiško gyvenimo įgūdžių ugdymo bendruomenėje ir kitų, kurias numatyta įgyvendinti savivaldybėms kartu su kitais vykdytojais. Priemonėms, kurias įgyvendina savivaldybės, lėšos iš valstybės biudžeto neskiriamos.

Savivaldybėms taip pat priskirta savivaldybės socialinio būsto fondo sudarymo, jo remonto bei socialinio būsto nuomos funkcija. Socialinis būstas – nekomerciniu pagrindu pagal Vyriausybės nustatytą nuomos mokesčio apskaičiavimo tvarką nuomojamos savivaldybės gyvenamosios patalpos, kurios skirtos mažas pajamas turintiems asmenims ir šeimoms apgyvendinti. Lietuvos Respublikos valstybės paramos būstui įsigyti ar išsinuomoti ir daugiabučiams namams atnaujinti (modernizuoti) įstatymas nustato valstybės paramos savivaldybių socialinio būsto fondui sudaryti formas, sąlygas ir tvarką, taip pat savivaldybių socialinio būsto nuomos sąlygas ir tvarką²⁵. Asmenų (šeimų), kuriems kasmet išnuomojamas savivaldybių socialinis būstas, skaičius pastaruoju laikotarpiu buvo gana stabilus (žr. 1 lentelę).

²³ Lietuvos Respublikos neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymas. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=330987 [žiūrėta 2009 10 15].

²⁴ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 7 d. nutarimas Nr. 850 „Dėl Nacionalinės žmonių su negalia socialinės integracijos 2003-2012 metams programos patvirtinimo“. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=279741 [žiūrėta 2009 11 15].

²⁵ Lietuvos Respublikos valstybės paramos būstui įsigyti ar išsinuomoti ir daugiabučiams namams atnaujinti (modernizuoti) įstatymas. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=350654 [žiūrėta 2009 11 14].

1 lentelė. Asmenims (šeimoms) išnuomotas savivaldybių socialinis būstas 2004 – 2008 m.

	2004 m.	2005 m.	2006	2007 m.	2008 m.
Asmenų skaičius	775	956	890	922	821

Šaltinis: www.stat.gov.lt

Asmenų (šeimų), kuriems kasmet išnuomojamas savivaldybių socialinis būstas, skaičius nuo 2004 m. šiek tiek žymiau padidėjo, 2005 m. savivaldybių socialinio būsto išnuomota 181 asmeniui (šeimai) daugiau nei 2004 m. Galima teigti, kad laukiančiųjų socialinio būsto, eilė po truputį juda į priekį, nors kasmet laukiančiųjų asmenų skaičius ir pasipildo vis naujomis pavardėmis. Dauguma savivaldybių socialinėms reikmėms stato naujus daugiabučius arba gyvenimui pritaiko kitas nenaudojamas patalpas. Pavyzdžiui, Panevėžio miesto savivaldybė pertvarkė bendrabučio kambarius į atskirus butus ir pritaikė neįgaliesiems.

Siekiant, kad visos šios funkcijos teikiant socialines paslaugas būtų įgyvendintos, kiekvienos savivaldybės administracijoje turi veikti tokias paslaugas planuojantis, organizuojantis ir jų kokybę prižiūrintis padalinys, todėl visose savivaldybėse veikia tokie skyriai kaip socialinės rūpybos ar socialinių reikalų ir sveikatos departamentas Vilniaus miesto savivaldybėje.

Sveikatos sritis. Sveikatos apsaugos sritis – bendroji valstybės, apskričių ir savivaldybių kompetencija. Lietuvos Respublikos sveikatos sistemos įstatyme įtvirtinta, jog Sveikatos apsaugos ministerija ir jai pavaldžios valstybės institucijos pagal kompetenciją organizuoja nustatyto masto asmens ir visuomenės sveikatos priežiūrą jai pavaldžiose Lietuvos nacionalinės sveikatos sistemos įstaigose. Sveikatos priežiūros įstaigose, kurių steigėjos yra Krašto apsaugos ministerija, Teisingumo ministerija arba Vidaus reikalų ministerija, nustatyto masto sveikatos priežiūrą organizuoja atitinkamai Krašto apsaugos ministerija, Teisingumo ministerija, Vidaus reikalų ministerija arba joms pavaldžios valstybės institucijos. Apskričių viršininkai organizuoja Sveikatos apsaugos ministerijos nustatyto masto ir profilių antrinę asmens sveikatos priežiūrą, taip pat visuomenės sveikatos priežiūrą Visuomenės sveikatos priežiūros, Apskritis valdymo ir kitų įstatymų nustatyta tvarka. Savivaldybės yra atsakingos už pirminę asmens ir visuomenės sveikatos priežiūrą, įstaigų steigimą, reorganizavimą, likvidavimą ir išlaikymą. Savivaldybių vykdomosios institucijos taip pat įgyvendina įstatymo deleguotą valstybės funkciją – organizuoja antrinę asmens sveikatos priežiūrą, kurios mastą ir profilius nustato Sveikatos apsaugos ministerija. Savivaldybės remia savo teritorijos gyventojų sveikatos priežiūrą ją papildomai finansuodamos iš savivaldybių biudžetų lėšų. Taigi savivaldybės savarankiškai finansuoja:

- 1) pirminio sveikatos priežiūros organizavimo lygio būtinąją medicinos pagalbą;
- 2) nėščiųjų sveikatos priežiūrą;
- 3) bedarbių, nedarbingų šeimos narių asmens sveikatos priežiūrą;
- 4) vaikų iki 16 metų sveikatos priežiūrą ir

5) asmenų, kurių pajamos yra mažesnės už valstybės remiamas, sveikatos priežiūrą ir kitų įstatymo nustatytų asmenų grupių priežiūrą²⁶.

Pažymėtina, kad pirminės sveikatos priežiūra nėra pakankamai gera. Su gana didelėmis problemomis susiduria kaimo gyventojai, kadangi po paskutinių pertvarkymų panaikinti iki tol nuolat veikę bendrosios praktikos gydytojų kabinetai. Dabar gydytojai į kaimo vietas atvažiuoja kartą per mėnesį ar dar rečiau. Netolimoje ateityje planuojama sveikatos sistemos reforma, kurios metu bus vykdomas ligoninių tinklo pertvarkymas. Kai kurių rajonų mažos ligoninės po pertvarkymo teiks tik ambulatorinio lygio gydymo paslaugas. Todėl tų rajonų gyventojai norėdami gauti aukštesnio lygio gydymo paslaugų, kurias dabar vis dar gauna savo savivaldybėje, turės kreiptis į regionines ligonines.

Lietuvos Respublikos visuomenės sveikatos priežiūros įstatymas nustato savivaldybių funkcijas vykdant visuomenės sveikatos priežiūrą. Jame pasakyta, kad savivaldybės:

- 1) vykdo visuomenės sveikatos stebėseną (monitoringą);
- 2) organizuoja visuomenės sveikatos stiprinimą bendruomenėje;
- 3) rengia, tvirtina ir įgyvendina tikslines savivaldybių sveikatos programas, atsižvelgdamos į vyraujančias visuomenės sveikatos problemas;
- 4) dalyvauja įgyvendinant valstybines visuomenės sveikatos strategijas ir programas;
- 5) vykdo vaikų ir jaunimo visuomenės sveikatos priežiūrą, koordinuoja visuomenės sveikatos priežiūros specialistų, dirbančių bendrojo lavinimo mokyklose, sveikatos specialistų, dirbančių ikimokyklinio ugdymo įstaigose, veiklą, organizuoja ir koordinuoja studentų sveikatinimo priemones;
- 6) įtraukia į visuomenės sveikatos stiprinimo veiklą socialinius partnerius ir vykdo kitas funkcijas²⁷.

Lietuvos Respublikos visuomenės sveikatos priežiūros įstatyme nurodyta, kad valstybės ir savivaldybių visuomenės sveikatos priežiūros įstaigos organizuoja savivaldybių bendruomenių narių, suinteresuotų visuomeninių organizacijų narių mokymą, kaip spręsti visuomenės sveikatos problemas. Vykdydamas šią funkciją Valstybinis aplinkos sveikatos centras prie Sveikatos apsaugos ministerijos moko visuomenę sveikatą palaikančios aplinkos plėtros, sveikos gyvensenos, vykdo neformalųjį švietimą. Įgyvendinant Decentralizavimo koncepcijos pirmojo etapo įgyvendinimo priemonių planą 2003 m. buvo patvirtinta Apskričių viršininkų administracijų vykdomo visuomenės sveikos gyvensenos mokymo organizavimo tvarka, kurioje numatyta, kad apskričių viršininkų administracijos vykdo visuomenės sveikos gyvensenos mokymo priemones. Valstybės kontrolė 2009 m. atlikusi

²⁶ Lietuvos Respublikos sveikatos sistemos įstatymas. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=319140 [žiūrėta 2009 10 31].

²⁷ Lietuvos Respublikos visuomenės sveikatos priežiūros įstatymas. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=299388 [žiūrėta 2009 11 14].

Viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų paskirstymo audita²⁸ nustatė, kad ir audituotos apskritys, ir savivaldybės vykdo visuomenės sveikatos programas, projektus, kuriuos įgyvendinant organizuojami įvairūs renginiai, demonstruojami videofilmai, skaitomos paskaitos, rengiamos diskusijos, viktorinos ir pan. Toks funkcijos išskaidymas yra neracionalus. Vykdam šią funkciją savivaldybėse būtų galima daugiau atsižvelgti į konkrečios savivaldybės ar bendruomenės gyventojų poreikius ir problemas. Neracionalu, kai funkcijos – mokyti visuomenę sveikos gyvensenos ir įtraukti gyventojus į sveikatos problemų sprendimo veiklą – vykdomas išskaidytas trijuose valdymo lygmenyse, nes tokiu atveju sudaroma funkcijos vykdymo dubliavimo galimybė.

Savivaldybių vykdoma visuomenės sveikatos priežiūra dalinai finansuojama iš savivaldybių biudžetų, o už šios funkcijos vykdymą savivaldybės atsiskaito Sveikatos apsaugos ministerijai.

Švietimas. Vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnio atskirose dalyse įtvirtintos tokios su švietimu susijusios savivaldybių funkcijos:

- vaikų iki 16 metų, gyvenančių savivaldybės teritorijoje, mokymosi pagal privalomojo švietimo programas užtikrinimas;
- vaikų, jaunimo ir suaugusiųjų bendrojo lavinimo, profesinio mokymo ir profesinio orientavimo organizavimas, t.y. švietimo įstaigų steigimas, reorganizavimas, likvidavimas, išlaikymas, mokymo pagal formaliojo švietimo programas organizavimas ir įgyvendinimas;
- vaikų ir jaunimo papildomo ugdymo ir užimtumo organizavimas;
- priešmokyklinio vaikų ugdymo organizavimas (įstaigų steigimas, reorganizavimas, likvidavimas, išlaikymas, mokymo pagal priešmokyklinio švietimo programas organizavimas ir įgyvendinimas);
- suaugusiųjų neformalusis švietimas, neformaliojo ugdymo švietimo programų organizavimas ir įgyvendinimas.

Lietuvos Respublikos švietimo įstatymas reglamentuoja savivaldybių veiklą įgyvendinant su švietimu susijusias funkcijas. Įstatyme atskirai įtvirtintos savivaldybių tarybų ir savivaldybių administracijų funkcijos šioje srityje. Taigi savivaldybių tarybos:

- 1) vykdo valstybinę švietimo politiką savivaldybėje, tvirtina savivaldybės strateginį švietimo planą, metines švietimo veiklos programas;
- 2) steigia, reorganizuoja ir likviduoja savivaldybės administracijos švietimo padalinius;
- 3) formuoja ikimokyklinio, pradinio, pagrindinio ir vidurinio ugdymo programas teikiančių mokyklų tinklą, sudaro sąlygas vaikų privalomajam švietimui vykdyti. Inicijuoja, kad būtų formuojamas gyventojų poreikius atitinkantis profesinio mokymo ir suaugusiųjų švietimo teikėjų tinklas, savarankiškai formuoja neformaliojo švietimo teikėjų tinklą;

²⁸ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė. Viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų pasiskirstymo valstybinio audito ataskaita. 2009 m. gegužės 20 d. Nr. VA-P-30-14-10, Vilnius. http://www.vkontrole.lt/auditas_ataskaitos.php?tipas=v&metai=2009 [žiūrėta 2009 12 20].

4) steigia, reorganizuoja, likviduoja ar pertvarko mokyklas bei pagalbą mokiniams, mokytojams ir mokyklai teikiančias įstaigas (pedagogines psichologines tarnybas, mokytojų švietimo centrus ir kitas)²⁹.

Savivaldybių administracijos vykdo tokias įstatymo joms priskirtas funkcijas:

- 1) analizuoja švietimo būklę, užtikrina valstybinės švietimo politikos vykdymą;
- 2) vadovaudamasi švietimo ir mokslo ministro nustatytais kvalifikaciniais reikalavimais skiria švietimo padalinių vadovus ir specialistus;
- 3) vykdo mokyklų vadovų kvalifikacijos tobulinimą ir atestaciją;
- 4) Vyriausybės ar jos įgaliotos institucijos nustatyta tvarka organizuoja ir tvarko savivaldybės teritorijoje gyvenančių vaikų apskaitą ir užtikrina, kad visi vaikai mokytųsi pagal privalomojo švietimo programas;
- 5) organizuoja savivaldybės teritorijoje esančių mokyklų mokinių pagrindinio ugdymo pasiekimų patikrinimą ir brandos egzaminus;
- 6) užtikrina nemokamą mokinių vežiojimą į mokyklas;
- 7) švietimo ir mokslo ministro nustatyta tvarka teikia informaciją ministerijai, valstybinės švietimo priežiūros institucijoms ir visuomenei apie švietimo būklę savivaldybėje³⁰.

Iš savivaldybių taryboms ir administracijoms priskirtų funkcijų švietimo srityje matome, jog Švietimo ir mokslo ministerija yra atsakinga už švietimo politiką, o savivaldybės – už tos politikos įgyvendinimą. Tačiau kartais savivaldybių prioritetai atsilieka nuo valstybės, pavyzdžiui, kai kur vis dar uždaromos ikimokyklinio ugdymo įstaigos ir taip užkertamas kelias kaimo vaikams lankyti darželius³¹. Nors Valstybinės švietimo strategijos 2003 – 2012 metų nuostatose³² konstatuojama, kad užtikrinant švietimo plėtotės prieinamumą, tęstinumą ir socialinį teisingumą siekiama išplėsti ikimokyklinio ugdymo paslaugas, visų pirma, sudaryti ikimokyklinio ugdymo galimybes socialinę atskirtį patiriantiems ir socialinės rizikos šeimų vaikams.

Ekonominė veikla. Savivaldybės vykdo ekonominę veiklą, kurios pagrindas – jų valdomas turtas. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas³³ įtvirtina savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo funkciją. Įstatymas nustato savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo

²⁹ Lietuvos Respublikos švietimo įstatymas. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=350527 [žiūrėta 2009 10 31]

³⁰ Ten pat.

³¹ Purvaneckienė G. Švietimo politika ir ikimokyklinio bei priešmokyklinio ugdymo plėtra // Acta Pedagogica Vilencia. – 2005, Nr. 15, p. 185 – ISSN 1392-5016. – URL: http://www.leidykla.eu/fileadmin/Acta_Paedagogica_Vilencia/15/176-187.pdf.

³² Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. liepos 4 d. nutarimas Nr. IX-1700 „Dėl Valstybinės švietimo strategijos 2003-2012 metų nuostatų patvirtinimo“. <http://www.smm.lt/ti/docs/strategija2003-12.doc> [žiūrėta 2009 12 20].

³³ Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=350518 [žiūrėta 2009 10 25]

juo tvarką bei sąlygas, savivaldybių institucijų įgaliojimus šioje srityje. Savivaldybių turto sandarą sudaro:

- ilgalaikis materialusis turtas,
- nematerialusis turtas,
- finansinis turtas ir
- trumpalaikis materialusis turtas.

Savivaldybių ilgalaikis materialusis turtas yra: žemė, pastatai ir statiniai, įrenginiai ir kiti nekilnojamieji daiktai, nuosavybės teise priklausantys savivaldybei bei vietinės reikšmės kilnojamosios ir nekilnojamosios kultūros vertybės ir paminklai, nuosavybės teise priklausantys savivaldybei ir kitas ilgalaikis materialusis turtas. Prie savivaldybių nematerialaus turto priskiriama: savivaldybių heraldikos objektai, patentai ir licencijos, taip pat teisės, atsirandančios iš patentų ir licencijų, sertifikavimo ženklai, techniniai projektiniai dokumentai, informacijos apdorojimo programos ir intelektinės veiklos rezultatai ir kitas nematerialusis turtas. Savivaldybių finansinį turtą sudaro: pagal įstatymus ir kitus teisės aktus iš mokesčių, rinkliavų ir kitų įmokų gaunami savivaldybės biudžeto piniginiai ištekliai, savivaldybėms nuosavybės teise priklausantys vertybiniai popieriai ir turtinės teisės, atsirandančios iš šių vertybinių popierių, reikalavimo teisė į savivaldybės išduotas paskolas ir kitas finansinis turtas. Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas numato tokius savivaldybių turto įgijimo būdus: perėmimas valstybės turto, kuris perduodamas savivaldybių nuosavybėn pagal įstatymus; perėmimas valstybės turto savivaldybių savarankiškosioms ir valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) funkcijoms įgyvendinti. Šiuo atveju turtas savivaldybių nuosavybėn pereina pagal Vyriausybės nutarimą savivaldybės tarybos sutikimu. Taigi turto savininko funkcijas įgyvendina savivaldybės taryba. Savivaldybės turtą taip pat įgyja įstatymų nustatyta tvarka gaudamos pajamų iš mokesčių, kitų įmokų ir rinkliavų, gaudamos pajamų iš savivaldybės turto valdymo ir naudojimo, pagal sandorius, pagal testamentą paveldėdamos turtą, pagal teismo sprendimą perimdamos bešeimininkį turtą ir kitais įstatymų nustatytais būdais.

Lietuvos Respublikos žemės įstatymas nustato savivaldybei nuosavybės teise priklausančios žemės valdymo, naudojimo ir disponavimo ja funkciją. Įstatyme pasakyta, kad savivaldybei nuosavybės teise priklausančios žemės savininko teises įgyvendina savivaldybės taryba³⁴.

Nekilnojamojo turto teikimo paslaugos yra viena iš nedaugelio savivaldybių sau teikiamų paslaugų, kurios vis dar nėra pilnai perkamos iš privataus sektoriaus tiekėjų. Kadangi labai plati įvairovė paslaugų ir prekių yra perkamos iš privataus sektoriaus, manytina, kad ir nekilnojamojo turto paslaugų teikimas gali būti perduotas privačiam sektoriui, esant tokiai pasiūlai ypatingai iš verslo pusės. Lietuvos laisvosios rinkos instituto atliktoje analizėje pabrėžiama, jog dažnai savivaldybės

³⁴ Lietuvos Respublikos žemės įstatymas. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=347504 [žiūrėta 2009 10 25].

nežino ir nesiekia sužinoti, kiek turto jos turi ir valdo³⁵. Šiuo metu Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė (toliau – Valstybės kontrolė) atlieka Savivaldybių nuosavybėn perduoto ir patikėjimo teise valdomo valstybės ilgalaikio materialiojo turto veiklos auditą.

Valstybė deklaruoja paramą smulkiam ir vidutiniam verslui. Savivaldybės prisideda prie sąlygų verslui sudarymo ir verslo skatinimo teikdamos viešąsias paslaugas verslui. Paramos verslui formas nustato Lietuvos Respublikos smulkaus ir vidutinio verslo plėtros įstatymas, kuriame nustatytos tokios savivaldybių paramos verslui formos:

- 1) mokesčių ir rinkliavų lengvatos, jei jas nustato įstatymai;
- 2) teisės aktais nustatyta finansinė parama;
- 3) viešųjų paslaugų teikimas verslui;
- 4) kitos savivaldybės paramos formos³⁶.

Paslaugų verslui tinklą šiuo metu sudaro 42 informacijos centrai ir 7 verslo inkubatoriai. Paslaugų verslui įmonės įkurtos 49 iš 60 Lietuvos savivaldybių. Visų paslaugų verslui įstaigų steigėja ar dalininkė yra atitinkamo miesto ar rajono savivaldybės taryba³⁷.

Komunalinės paslaugos. Svarbi savivaldybių ekonominės veiklos sritis – komunalinių paslaugų teikimas savivaldybės gyventojams. Savivaldybės yra atsakingos už tokių komunalinių paslaugų, kaip elektros, vandens tiekimas, gatvių apšvietimas, komunalinių atliekų tvarkymas. Įkainius ir tarifus už minėtas komunalines paslaugas nustato įstatymai, poįstatyminiai teisės aktai.

Lietuvos Respublikos energetikos įstatyme savivaldybės įvardijamos kaip vienos iš energetikos valdymo institucijų. Jos savo teritorijoje pagal įstatymų nustatytą kompetenciją reguliuoja vartotojų aprūpinimą teikiama šiluma, organizuoja visuomenės poreikiams naudojamų teritorijų apšvietimą, išduoda mažmeninės prekybos nefasuotais naftos produktais licencijas bei leidimus suskystintųjų naftos dujų prekybai ir kita³⁸. Atkreiptinas dėmesys, kad tokia paslauga, kaip gatvių apšvietimas ne visada užtikrinama. Šiuo metu, esant sunkiai ekonominei situacijai šalyje, daugelis Lietuvos savivaldybių ėmė taupyti ir gatvių apšvietimo sąskaita. Daugelyje miestų gatvėse šviečia kas trečias šviestuvai, sutrumpintos apšvietimo valandos. Yra atvejų, kai gatvės neapšviečiamos visai, ypač mažuose miesteliuose.

Vandens tiekimą ir nuotėkų tvarkymą pagal Lietuvos Respublikos geriamojo vandens tiekimo ir nuotėkų tvarkymo įstatymą reguliuoja Vyriausybė, Aplinkos bei Sveikatos apsaugos ministerijos,

³⁵ LLRI analizė: Efektyvus valstybės ir savivaldybių turto valdymas, 2008.

http://www.lrinka.lt/Pranesim/Efektyvus_valstybes_ir_savivaldybiu_turto_valdymas_LLRI_200807.pdf [žiūrėta 2009 11 15].

³⁶ Lietuvos Respublikos smulkaus ir vidutinio verslo plėtros įstatymas.

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=311296 [žiūrėta 2009 11 14].

³⁷ Smagurauskienė L. Teritorinė institucinė verslo skatinimo sistema Lietuvoje // *Annales Geographicae*. – 2008, Nr. 41(1-2), p. 96 – ISSN 1822-6701. – URL: <http://www.geo.lt/geo/uploads/media/90-102.pdf>.

³⁸ Lietuvos Respublikos energetikos įstatymas. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=336162 [žiūrėta 2009 10 31].

Valstybinė maisto ir veterinarijos tarnyba prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, Valstybinė kainų ir energetikos kontrolės komisija, Nacionalinė vartotojų teisių apsaugos taryba prie Teisingumo ministerijos ir savivaldybių institucijos. Pastarosios institucijos organizuoja ir koordinuoja geriamojo vandens išgavimą, tiekimą ir nuotekų tvarkymo paslaugų teikimą savivaldybės teritorijoje; nustato naujų abonentų, išskyrus vartotojus, prijungimo prie viešojo geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo infrastruktūros įmoką pagal Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos patvirtintą metodiką; teritorijų planavimo procedūrų metu prižiūri, kad geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo infrastruktūros objektai ir jų apsauginės zonos būtų išdėstyti komunikacijų koridoriuose arba būtų užtikrintos galimybės naudotis servituto teise, kai reikia prižiūrėti, keisti ir kitaip naudoti geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo infrastruktūros objektus; tvirtina viešojo vandens tiekėjo veiklos savivaldybės teritorijoje sutartis ir kita. Savivaldybių tarybos įgyvendindamos šią funkciją: vykdo viešajam vandens tiekimui skirtos geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo infrastruktūros savininkų arba savivaldybės (savivaldybių) kontroliuojamų įmonių, kurioms priklauso ši infrastruktūra, dalyvio teises ir pareigas; vadovaudamosi Valstybinės kainų ir energetikos kontrolės komisijos nustatyta geriamojo vandens ir nuotekų tvarkymo paslaugų kainų nustatymo metodika, nustato viešųjų vandens tiekėjų tiekiamo geriamojo vandens ir nuotekų tvarkymo paslaugų kainas; tvirtina vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo infrastruktūros savivaldybės teritorijoje plėtros planus; bendruosiuose arba specialiuosiuose teritorijų planavimo dokumentuose tvirtina viešojo vandens tiekimo teritorijų ribas, nepažeisdamos savivaldybės teritorijos ribų³⁹.

Komunalinių atliekų tvarkymo sistemų diegimas, antrinių žaliavų surinkimo ir perdirbimo organizavimas, sąvartynų įrengimas bei eksploatavimas taip pat savivaldybių atsakomybės sritis. Jau prieš dešimt metų Lietuva pradėjo rengti teisės aktus, susijusius su atliekų tvarkymu, siekdama narystės ES. Dokumentuose vietos savivaldos institucija buvo įvardinta kaip pagrindinė grandis, atsakanti už atliekų tvarkymą bei atliekų sistemos sukūrimą ir įdiegimą jos teritorijoje. ES finansavo įvairius projektus, kurie apėmė senų sąvartynų uždarymą ir užterštų teritorijų tvarkymą. Šiuo metu Lietuvoje egzistuoja rinkliavinė sąnaudų padengimo sistema, kuri kaip „Savivaldybių žinioms“ aptardamas Druskininkų patirtį teigė Druskininkų savivaldybės meras, yra socialiai teisingiausias ir pigiausias atliekų tvarkymo sistemos sąnaudų paskirstymo būdas visiems atliekų turėtojams. Kiekviena savivaldybė, įvesdama vietinę rinkliavą už atliekų tvarkymą, pati nusprendžia atliekų sistemos sąnaudų padengimo būdą: pagal nekilnojamojo turto dydį ir paskirtį; fiksuotą būstui; pagal gyventojų skaičių būste ar pagal turimo konteinerio dydį. Žinoma, kiekvienas iš šių būdų turi ir privalumų, ir trūkumų. Savivaldybių atsakomybę įgyvendinant šią funkciją reglamentuoja Lietuvos Respublikos atliekų tvarkymo įstatymas, Lietuvos Respublikos aplinkos ministro įsakymas „Dėl atliekų tvarkymo taisyklių

³⁹ Lietuvos Respublikos geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo įstatymas. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=280587 [žiūrėta 2009 11 20].

patvirtinimo“, Valstybinis strateginis atliekų tvarkymo planas. Kiekviena savivaldybė patvirtina savo atliekų tvarkymo taisykles, kurios neturi prieštarauti valstybės teisės aktams. Tačiau remiantis 2008 m. duomenimis 9 savivaldybės (Varėnos, Kaišiadorių, Prienų, Panevėžio, Klaipėdos, Zarasų, Vilniaus rajonų bei Birštono, Rietavo ir Panevėžio miestų) neturėjo pasitvirtinusios savo atliekų tvarkymo planų. Išlieka skirtumai tarp miesto ir kaimo gyventojų prieinamumo naudotis komunalinėmis paslaugomis: nesudarytos komunalinių atliekų tvarkymo su visais gyventojais sutartys, nepastatytas reikiamas kiekis konteinerių ir pan. Savivaldybės vykdo nepakankamą operatorių ir gyventojų kontrolę komunalinių atliekų tvarkymo srityje.

Keliai ir transportas. Lietuvos Respublikos kelių transporto kodeksas reguliuoja savivaldybių funkcijas visuomeninio transporto srityje. Jame įtvirtinta, kad keleivių vežimą vietinio susisiekimo maršrutais ir lengvaisiais automobiliais taksi valdo ir organizuoja savivaldybių institucijos arba jų įgaliotos įstaigos. Be to, savivaldybių institucijos pagal savo kompetenciją leidžia vežėjams privalomus teisės aktus⁴⁰. Įgyvendindamos šią funkciją savivaldybės taip pat steigia autobusų stotis pagal savivaldybių tarybų nustatytą tvarką, išduoda licencijas verstis keleivių vežimais vietinio susisiekimo maršrutais ir lengvaisiais automobiliais taksi. Savivaldybių institucijos ar jų įgaliotų įstaigų kontrolės tarnybos atlieka kelių transporto veiklos kontrolę. Minėtų įstaigų įgaliojimus nustato Lietuvos Respublikos kelių transporto kodeksas, Keleivinio kelių transporto kontrolės nuostatai bei šių tarnybų nuostatai. Savivaldybių tarybos, atsižvelgdamos į kiekvieną konkretų maršrutą, keleivių srautus ir aptarnavimo intensyvumą, nustato konkrečius keleivių vežimo reguliariais reisais vietinio susisiekimo maršrutais tarifų dydžius. Pažymėtina, kad vietinio (priemiestinio) susisiekimo maršruto keleivių srautai mažėja. Nuo 2005 m. iki dabar kasmet pervežama vis mažiau keleivių. Žinoma, tai galima sieti su tuo, jog vis daugiau gyventojų įsigyja nuosavus automobilius. Tačiau reikia nepamiršti ir to fakto, kad vietinio (priemiestinio) susisiekimo maršrutų mažėja bei retėja reisai. Keleivių vežimo lengvaisiais automobiliais taksi tarifus nustato pats vežėjas, tačiau apie nustatytus tarifus informuoja savivaldybių institucijas arba jų įgaliotas įstaigas ir juos skelbia Keleivių vežimo lengvaisiais automobiliais taksi taisyklių nustatyta tvarka.

Savivaldybių vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūros, taisymo, tiesimo ir saugaus eismo organizavimo funkcijos įgyvendinimą reglamentuoja Lietuvos Respublikos kelių įstatymas bei Vyriausybės 2004 m. vasario 11 d. nutarimas Nr. 155 „Dėl kelių priežiūros tvarkos patvirtinimo“. Remdamosi šiuo nutarimu, savivaldybės atlieka vietinės reikšmės viešųjų kelių ir gatvių taisymo bei priežiūros darbų ir saugaus eismo sąlygų užtikrinimo užsakovo funkcijas, vykdo vietinės reikšmės

⁴⁰Lietuvos Respublikos kelių transporto kodeksas. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=268606 [žiūrėta 2009 10 31].

viešųjų kelių (gatvių) naudojimo priežiūrą, organizuoja techninę jų priežiūrą⁴¹. Savivaldybės yra atsakingos už 59,71 tūkst. kilometrų besitęsiančio vietinės reikšmės kelių tinklo priežiūrą.

Savo ūkinę veiklą savivaldybės vykdo per savivaldybių įmones – iš savivaldybių turto įsteigtas arba įstatymų nustatyta tvarka savivaldybėms perduotas įmones, kurios nuosavybės teise priklauso savivaldybėms ir joms perduotą ir jų įgytą turtą valdo, naudoja ir disponuoja juo patikėjimo teise.⁴² Tokių įmonių steigimą, valdymą, veiklą, reorganizavimą, pertvarkymą ir likvidavimą reglamentuoja Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių įmonių įstatymas. Savivaldybės įmonę steigia savivaldybės taryba. Savivaldybės įmonės tikslas – teikti viešąsias paslaugas, gaminti produkciją ir vykdyti kitą veiklą siekiant tenkinti viešuosius interesus.

Savivaldybės įgyvendindamos analizuotas joms priskirtas ir perduotas funkcijas turi vadovautis tam tikrais veiklos principais, kurių svarbiausi įtvirtinti Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsnyje:

- 1) savivaldybių savarankiškumo ir veiklos laisvės pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją;
- 2) atsakingumo bendruomenei;
- 3) savivaldybės veiklos ir priimamų sprendimų teisėtumo;
- 4) bendruomenės ir atskirų savivaldybės gyventojų interesų gerinimo;
- 5) veiklos skaidrumo;
- 6) viešumo ir reagavimo į savivaldybės gyventojų nuomonę;
- 7) žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo ir gerbimo.

Išnagrinėjus Lietuvos savivaldybių atliekamas joms priskirtas ir perduotas socialines bei ekonomines funkcijas, galime teigti, jog Lietuvos savivaldybės atlieka, kaip įprasta ir kitose šalyse, vietos lygmens atsakomybėje esančias funkcijas – komunalinių paslaugų teikimą, pirminę sveikatos priežiūrą, bendrąjį lavinimą ir pan. Taigi visus pagrindinius kasdienius gyventojams svarbius klausimus savivaldybės sprendžia savarankiškai – turi sprendimų iniciatyvos, priėmimo ir įgyvendinimo teisę. Savivaldybių funkcijas ateityje numatoma nuolat ir metodiškai plėsti. Pažymėtina, jog po Apskričių viršininkų administracijų reformos, kurios metu bus panaikinta apskrities viršininko institucija, dalis funkcijų bus perduota vietos valdžios institucijoms. Tai turėtų būti padaryta iki 2010 m. liepos 1 d. Vadinasi, savivaldybių atsakomybė įvairiose srityse dar padidės. Tačiau savivaldybėms funkcijos turėtų būti perduodamos tik po to, kai kiekvienu atveju įvertinamos finansinės šio proceso galimybės ir užtikrinamas visiškas savivaldybių pasirengimas šias funkcijas atlikti.

Savivaldybių veikla atsispindi jų išlaidose. Todėl toliau šiame darbe analizuosime Lietuvos savivaldybių išlaidas socialinei ir ekonominei sritims.

⁴¹ **Kelių priežiūros tvarka.** http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=226908 [žiūrėta 2009 10 31]

⁴² **Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių įmonių įstatymas.** http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=263628 [žiūrėta 2009 10 31].

2.2. Savivaldybių išlaidų analizė

Savivaldybių funkcijos ir finansai neatsiejami vieni nuo kitų. Savivaldybių lėšų poreikį lemia jų atliekamos funkcijos. Šiame darbe analizuosime Lietuvos savivaldybių socialinių bei ekonominių funkcijų finansavimą. Šios funkcijos yra įvardintos Vietos savivaldos įstatyme ir detalizuotos konkrečiuose kiekvieną funkciją reglamentuojančiuose įstatymuose ir poįstatyminiuose teisės aktuose. Lietuvos Respublikos finansų ministro įsakymu yra patvirtinta valstybės funkcijų klasifikacija, pagal kurią savivaldybės pateikia duomenis apie savivaldybių biudžetų išlaidas⁴³. Visos išlaidos skirstomos į dešimt grupių pagal tokią funkcinę klasifikaciją:

1) **Bendrosios valstybės paslaugos** apima išlaidas valstybės valdžios organams, finansiniams ir fiskaliniams reikalams, užsienio reikalams, ekonominei pagalbai užsieniui, apskritai bendroms paslaugoms, nesusijusioms su konkrečia funkcija, moksliniams tyrimams ir plėtrai bendrųjų valstybės paslaugų srityje.

2) **Gynyba**; ši funkcija aprėpia išlaidas karinei ir civilinei gynybai, karinei pagalbai užsieniui, moksliniams tyrimams ir plėtrai gynybos srityje.

3) **Viešoji tvarka ir visuomenės apsauga**; į išlaidas viešajai tvarkai ir visuomenės apsaugai įtrauktos išlaidos policijai, priešgaisrinei apsaugai, teismams, įkalinimo įstaigoms, moksliniams tyrimams ir plėtrai viešosios tvarkos ir visuomenės apsaugos srityje.

4) **Ekonomika**; išlaidos ekonomikai apima bendrų ekonomikos, prekybos ir darbo reikalų, žemės ūkio, miškininkystės, žvejybos ir medžioklės, kuro ir energijos, išgaunamosios ir apdirbamosios pramonės ir statybos, transporto, ryšių ir kitos ekonominės veiklos bei mokslinių tyrimų ir plėtros ekonomikos srityje finansavimą.

5) **Aplinkos apsauga**; ši funkcija apima išlaidas atliekų tvarkymui, nutekamojo vandens valymui, aplinkos teršimo mažinimui, biologinės įvairovės ir gamtos apsaugai, moksliniams tyrimams ir plėtrai aplinkos apsaugos srityje,

6) **Būstas ir komunalinis ūkis**; į išlaidas būstui ir komunaliniam ūkiui įtrauktos išlaidos būsto ir komunalinio ūkio plėtrai, vandens tiekimui, gatvių apšvietimui, moksliniams tyrimams ir plėtrai būsto ir komunalinio ūkio srityje.

7) **Sveikatos apsauga**; ši funkcija apima išlaidas medikamentams, prietaisams ir įrangai, ambulatorinėms paslaugoms, ligoninėms, visuomenės sveikatos apsaugos paslaugoms bei moksliniams tyrimams ir plėtrai sveikatos apsaugos srityje.

⁴³ Lietuvos Respublikos finansų ministro 2003 m. liepos 3 d. įsakymas Nr. 1K-184 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=215179&p_query=Lietuvos%20Respublikos%20valstyb%EBs%20ir%20savivaldybi%F8%20pajam%F8%20klasifikacija&p_tr2=2 [žiūrėta 2009 11 16].

8) *Poilsis, kultūra ir religija*; išlaidos poilsiui, kultūrai ir religijai apima poilsio ir sporto paslaugų, kultūros paslaugų, viešosios informacijos tarnybų, religinių bendrijų ir kitų visuomeninių organizacijų, mokslinių tyrimų ir plėtros poilsio, kultūros ir religijos srityje finansavimą.

9) *Švietimas*; į išlaidas švietimui įtrauktos išlaidos ikimokykliniam ir pradiniam ugdymui, bendrajam, aukštesniajam lavinimui, aukštajam mokslui, papildomoms švietimo paslaugoms bei moksliniams tyrimams ir plėtrai švietimo srityje.

10) *Socialinė apsauga*; šios grupės funkcijoms priskirta ligos ir negalios, senatvės, socialinės paramos maitintojo netekimo ir mirties atveju, šeimos ir vaikų, nedarbo, būsto, mokslinių tyrimų ir plėtros socialinės apsaugos srityje išlaidos.

Šiame darbe analizuosime savivaldybių biudžetų išlaidas trimis sritims:

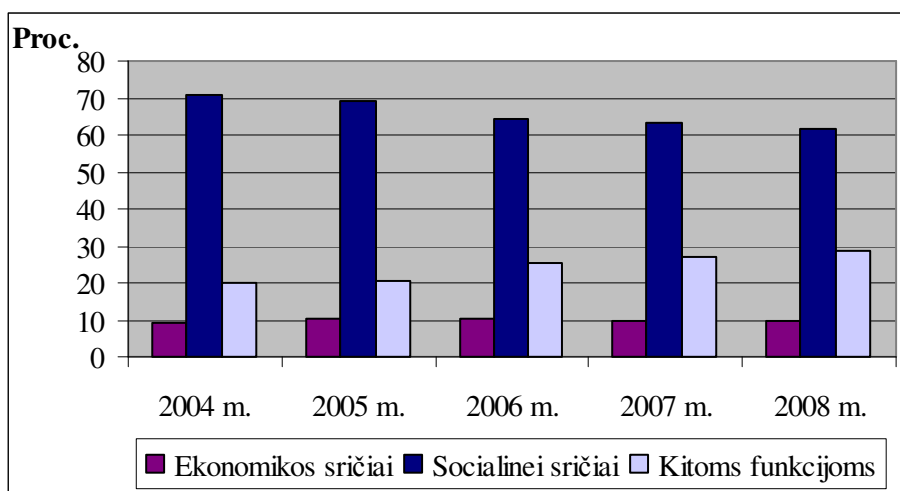
I. Ekonomikos sričiai;

II. Socialinei sričiai;

III. Kitoms valstybės funkcijoms.

Ekonomikos srities išlaidoms priskiriame išlaidas ekonomikai (pagal funkcinę klasifikaciją) bei išlaidas būstui ir komunaliniam ūkiui. Į socialinės srities grupės išlaidas patenka išlaidos sveikatos apsaugai, švietimui bei socialinei apsaugai. Šių sričių finansavimo analizę atliksime remdamiesi Statistikos departamento bei Lietuvos Respublikos finansų ministerijos pateikiamais statistiniais duomenimis.

3 paveiksle pavaizduota, kaip 2004 – 2008 m. kito savivaldybių biudžetų išlaidų procentinė dalis ekonomikos ir socialinei sritims bei kitoms funkcijoms.



3 pav. Savivaldybių biudžetų išlaidų kitimas atskiroms sritims 2004 – 2008 m.

Šaltinis: www.stat.gov.lt

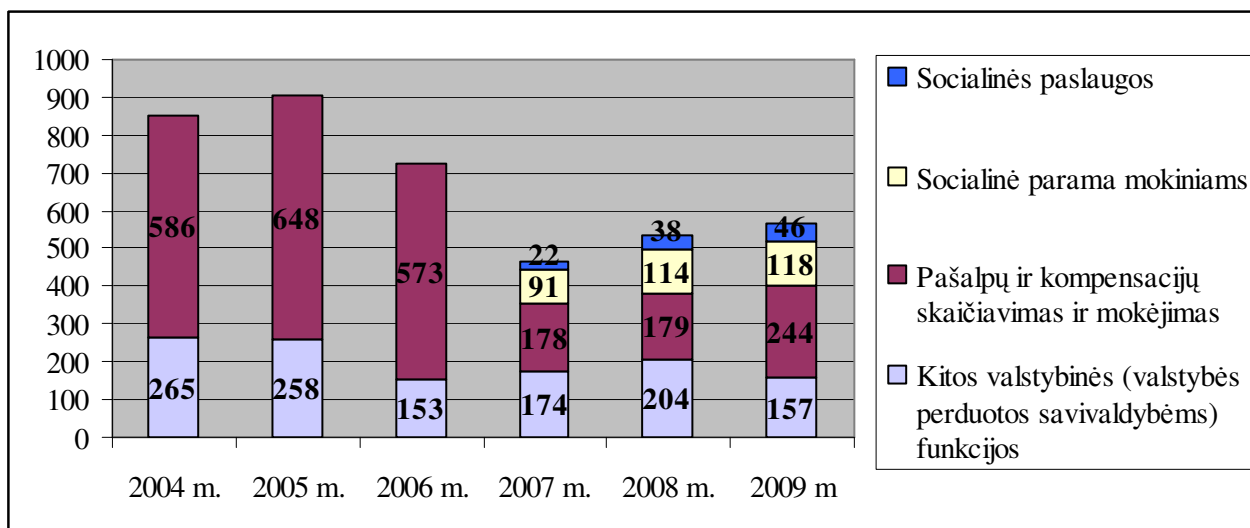
Statistikos duomenys rodo, kad daugiausia savivaldybių biudžetų lėšų skiriama socialinei sričiai finansuoti. Kaip matyti iš 3 paveikslo, savivaldybių biudžetų išlaidos socialinei sričiai nagrinėjamu

laikotarpiu sudarė virš 60 proc. visų savivaldybių biudžetų išlaidų. Tačiau galima išvelgti savivaldybių biudžetų išlaidų dalies socialinei sričiai mažėjimo tendenciją. Išlaidų dalis šiai sričiai sumažėjo nuo 70,8 proc. 2004 m. iki 61,5 proc. visų savivaldybių biudžetų išlaidų 2008 m.

Savivaldybių biudžetų išlaidų dalis ekonomikos sričiai išliko stabili per visą nagrinėjamą laikotarpį ir siekė apie 10 proc. Kitoms funkcijoms skiriama savivaldybių biudžetų išlaidų dalis 2004 – 2008 m. nuolat augo. Toliau detaliau panagrinėsime savivaldybių išlaidas atskiroms grupėms, t.y. išlaidas socialinei sričiai bei ekonomikai.

2.2.1. Išlaidų socialinei sričiai analizė

Kaip jau matėme, socialinei sričiai skiriamos lėšos sudaro didžiąją dalį savivaldybių išlaidų. Tokia tendencija yra ne tik savarankiškomis savivaldybių funkcijoms, bet ir valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms). Valstybinių (valstybės perduotų savivaldybėms) funkcijų vykdymas finansuojamas valstybės biudžeto lėšomis. Remiantis Vietos savivaldos įstatymo 50 straipsnio 7 dalimi, lėšos valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti skiriamos iš valstybės biudžeto arba valstybės piniginių fondų ir pervedamos savivaldybėms kaip specialioji tikslinė dotacija. 4 paveiksle pavaizduota, kaip kito valstybės biudžeto lėšų pasiskirstymas valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) funkcijoms finansuoti.



4 pav. Valstybės biudžeto lėšų valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) funkcijoms vykdyti pasiskirstymas 2004 – 2009 m., mln. litų.

Šaltinis: www.finmin.lt

Iš 4 paveikslo matyti, jog išlaidos socialinei sričiai (socialinėms paslaugoms, socialinei paramai ir pašalpų skaičiavimui bei mokėjimui) sudaro didžiausią dalį lėšų skirtų valstybinėms (valstybės

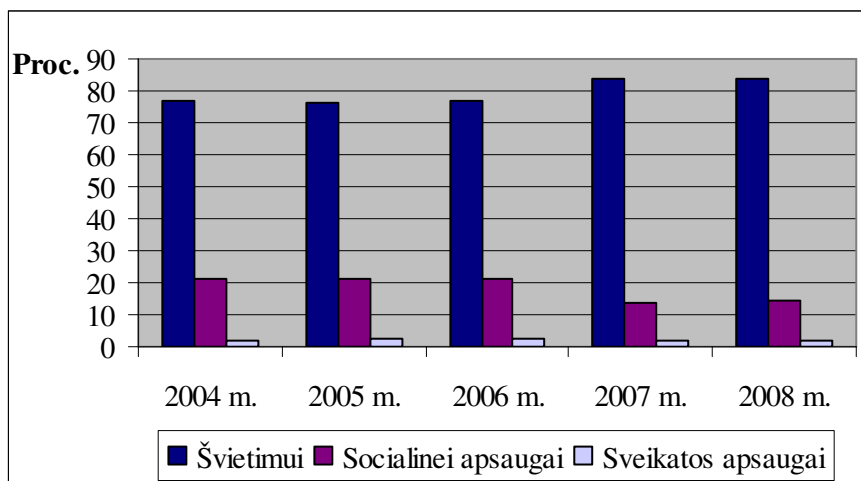
perduotoms savivaldybėms) funkcijoms finansuoti. Apskritai valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti specialių tikslinių dotacijų suma savivaldybėms kito nevienodai (2004 m. skirta 851, 2005 m. – 906, 2006 m. – 726, 2007 m. – 465, 2008 m. – 535, 2009 m. – 565 mln. litų). 2006 ir 2007 m. staigų sumažėjimą, atitinkamai 19 proc. 2006 ir 2007 m. – 36 proc., lėmė socialinės srities funkcijų finansavimo pakeitimai. 2006 m. išlaidų sumažėjimas valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) sietinas su kompensacijų (lengvatinio keleivių vežimo) skaičiavimo ir mokėjimo funkcijos perkėlimu į kitą funkcijų grupę (pagal ankstesnį Vietos savivaldos įstatymą, savivaldybių funkcijos buvo skirstomos į keturias grupes). Valstybės biudžeto lėšų sumažėjimą 36 proc. 2007 m. lėmė didžiausią finansavimą gavusios pašalpų ir kompensacijų mokėjimo funkcijos, o būtent išmokų vaikams mokėjimo, finansavimo mechanizmo pakeitimas. Pakeitus Lietuvos Respublikos išmokų vaikams įstatymo nuostatas, pradedant 2007 m. nustatyta, kad išmokos vaikams mokamos ne iš savivaldybių biudžetams skiriamų specialiųjų tikslinių dotacijų, o iš valstybės biudžeto. Todėl lėšos šiam tikslui 2007 m. buvo numatytos Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos programoje. Kadangi iki 2007 m. pašalpų ir kompensacijų skaičiavimo ir mokėjimo funkcijai buvo skirta net apie 70 proc. visų specialiųjų tikslinių dotacijų, skirtų valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) funkcijoms finansuoti, todėl ženkliai sumažėjus išlaidoms šiai funkcijai, stipriai sumažėjo ir specialių tikslinių dotacijų suma visoms valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) funkcijoms.

Atkreiptinas dėmesys į socialinių pašalpų skaičiavimo ir mokėjimo funkcijos finansavimą. Kaip matome, išlaidos perduotai savivaldybėms pašalpų ir kompensacijų skaičiavimo ir mokėjimo funkcijai kito nevienodai. 2008 m. pašalpoms ir kompensacijoms išleista 34 proc., o 2009 m. šios funkcijos įgyvendinimui išlaidos vėl padidėjo ir sudarė apie 43 proc. visų išlaidų valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti (kitimas iki 2007 m. aptartas aukščiau). Tokią situaciją galima sieti su šiuo metu šalyje ir visame pasaulyje esančiu ekonomikos nuosmukiu, kadangi auga nedarbas, mažėja gyventojų pajamos, todėl sparčiai daugėja socialinės paramos gavėjų. Kaip „Savivaldybių žinioms“ teigė Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministras Donatas Jankauskas, vien per 2009 m. pirmą pusmetį, palyginti su 2008 m. tuo pačiu laikotarpiu, socialinę pašalpą gavusių asmenų skaičius šalyje padidėjo 52,5 proc. Todėl siekiant apsaugoti pažeidžiamiausių gyventojų interesus savivaldybėms 2009 m. rugpjūčio 19 d. Vyriausybės nutarimu⁴⁴ iš valstybės biudžeto buvo skirta papildomai apie 42 mln. litų, o 2009 m. spalio 28 d. Vyriausybė pritarė

⁴⁴Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. rugpjūčio 19 d. nutarimas Nr. 863 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimų socialinei paramai paskirstymo Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimų valdytojams ir savivaldybėms bei 2009 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto specialiųjų tikslinių dotacijų perskirstymo tarp savivaldybių ir specialiųjų tikslinių dotacijų. http://www.lrv.lt/bylos/Teises_aktai/2009/08/13259.doc [žiūrėta 2009 11 29].

nutarimui⁴⁵ papildomai skirti 62,2 mln. litų socialinėms išmokoms ir kompensacijoms mokėti bei socialinei paramai mokiniams teikti.

Reikia pažymėti, kad sumine išraiška socialinės srities finansavimas auga (žr. 2 priedą), tačiau keičiasi procentinė dalis bendroje savivaldybių biudžetų išlaidų struktūroje. Didžioji dalis lėšų, skiriamų socialinei sričiai, tenka švietimo finansavimui (žr. 5 pav.)



5 pav. Savivaldybių socialinės srities išlaidų struktūros kitimas 2004 – 2008 m.

Šaltinis: www.stat.gov.lt

Kaip matome iš 5 paveikslo, savivaldybių išlaidos švietimui sudarė virš 75 proc. visų išlaidų socialinei sričiai, o 2007 ir 2008 m. išlaidos švietimui peržengė 80 proc. visų socialinei sričiai skiriamų lėšų. Tendencijos daugiausia lėšų skirti švietimui pastebimos ir kitose Vakarų šalyse, todėl Lietuva šiuo požiūriu nesiskiria nuo kitų šiuolaikinės ekonomikos šalių. Apskritai švietimui tenka apie 50 proc. visų savivaldybių išlaidų. Tai reiškia, kad likusioms sritims tenka likusi pusė. Tačiau švietimui skirtos lėšos ne visada panaudojamos kaip to reikalauja įstatymai ir kiti teisės aktai.

Valstybės kontrolės savivaldybėse atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatai rodo, jog savivaldybėse valstybės lėšos, skirtos mokinio krepšeliui finansuoti, buvo naudojamos pažeidžiant teisės aktų reikalavimus, neteisėtai ir ne pagal paskirtį bei nesilaikant finansinės drausmės. Pavyzdžiui, dalis mokinio krepšelio lėšų skirta kitoms savivaldybių reikmėms finansuoti⁴⁶. Reaguodamas į šį ir kitus pažeidimus, susijusius su tikslinių dotacijų panaudojimu ne pagal paskirtį, Lietuvos Respublikos Seimo Audito komitetas priėmė sprendimą pasiūlyti Vyriausybei rengiant Lietuvos Respublikos

⁴⁵ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. spalio 28 d. nutarimas Nr. 1383 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimų socialinei paramai paskirstymo Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimų valdytojams ir savivaldybėms bei 2009 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto specialiųjų tikslinių dotacijų perskirstymo tarp savivaldybių ir specialiųjų tikslinių dotacijų.“

http://www.lrv.lt/bylos/Teises_aktai/2009/10/13924.doc [žiūrėta 2009 11 29].

⁴⁶ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė. Savivaldybėse atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatų apibendrinimo ataskaita. 2009 m. rugsėjo 2 d. Nr. AB-8, Vilnius. http://www.vkontrolė.lt/auditas_ataskaitos.php?tipas=f [žiūrėta 2009 11 20].

2010 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą, nenumatyti galimybės savivaldybėms nepanaudotas specialiųjų tikslinių dotacijų, skirtų valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti ir mokinio krepšeliui finansuoti, lėšas perskirstyti kitoms savivaldybių biudžetų reikmėms finansuoti ar išskolinimams dengti. Be to, nuspręsta siūlyti inicijuoti Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo 32 straipsnio pakeitimus, kuriais būtų panaikintas leidimas leidžiantis kiekvienais metais Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme numatyti galimybę negražinti į valstybės biudžetą tikslinės paskirties lėšų, nustatytų savivaldybių biudžetams priimant atitinkamų metų Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą⁴⁷.

Maždaug penktadalis socialinei sričiai skiriamų lėšų 2004 – 2006 m. laikotarpiu teko socialinei apsaugai. O nuo 2007 m. padidėjus švietimui skiriamų lėšų procentinei daliai, socialinei apsaugai teko apie 14 proc. visų savivaldybių biudžetų išlaidų skirtų socialinei sričiai.

Valstybės kontrolė 2009 m. atlikusi valstybinį veiklos auditą, kurio metu nagrinėjo teisės aktus, reglamentuojančius socialinių paslaugų politiką, informaciją apie socialinių paslaugų politiką ir jos priemonių įgyvendinimą, pateikė išvadą, jog teisės aktais nėra reglamentuota, kokią minimalią savivaldybės biudžeto lėšų dalį savivaldybės privalo numatyti ir skirti gyventojams reikiamoms socialinėms paslaugoms teikti, todėl yra rizika, kad savivaldybės šioms paslaugoms teikti gali nenumatyti (ir /ar neskirti) pakankamai savivaldybės biudžeto lėšų. Kai savivaldybė dėl nepakankamų finansinių išteklių išskiria socialinių paslaugų teikimo prioritetus, todėl gali būti neužtikrintas vienodas kai kurių socialinių paslaugų prieinamumas skirtingose savivaldybėse⁴⁸. Minėtas auditas taip pat nustatė, jog savivaldybės planuodamos išlaidas socialinėms paslaugoms neretai nurodo per didelį lėšų poreikį. 2007 m. net 28 proc. nepanaudotų valstybės biudžeto specialiųjų tikslinių dotacijų lėšų, skirtų socialinėms paslaugoms, savivaldybės perskirstė kitai socialinei paramai.

Sveikatos apsaugai skiriama išlaidų dalis 2004 – 2008 m. laikotarpiu išliko gana stabili ir siekė maždaug 2 proc. visų savivaldybių išlaidų skiriamų socialinei sričiai.

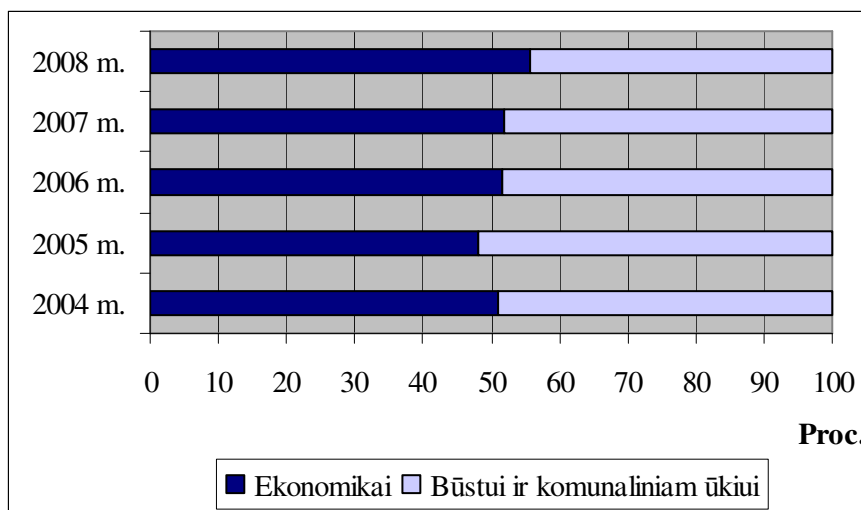
2.2.2. Išlaidų ekonomikos sričiai ir kitoms funkcijoms analizė

Kaip jau minėjome ankstesniame skyrelyje, ekonomikos sričiai skiriama savivaldybių išlaidų dalis išlieka pastoviausia. Nors sumine išraiška ekonomikos sričiai skiriamos lėšos augo (žr. 2 priedą), vis gi procentinė dalis išliko stabili.

⁴⁷Lietuvos Respublikos Seimo Audito komiteto 2009 m. spalio 14 d. sprendimas Nr. 141-S-24 „Dėl savivaldybėse atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatų“. <http://www3.lrs.lt/docs2/CUKWZPZWS.DOC> [žiūrėta 2009 11 20].

⁴⁸Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė. Valstybinio audito ataskaita. Socialinių paslaugų teikimas. 2009 m. vasario 27 d. Nr. VA-P-10-16-4, Vilnius. http://www.vkontrolė.lt/auditas_ataskaitos.php?tipas=v [žiūrėta 2009 11 29].

Taigi galime teigti, kad savivaldybių biudžetų išlaidų dalis ekonomikos sričiai yra stabiliausia. Tą faktą patvirtina ir ankstesnė savivaldybių biudžetų išlaidų 1999 – 2003 m. analizė⁴⁹. Tuo laikotarpiu išlaidos ekonomikos sričiai siekė apie 11,5 proc. 2004 – 2008 m. laikotarpiu išlaidos ekonomikos sričiai, t.y. ekonomikai bei būstui ir komunaliniam ūkiui siekia maždaug 10 proc. (2004 m. – 9,3, 2005 m. – 10,1, 2006 m. – 10,2, 2007 m. – 9,8, 2008 m. – 9,6 proc.) visų savivaldybių išlaidų. 6 paveiksle atsispindi, kokia dalis ekonomikos sričiai skirtų išlaidų tenka ekonomikai, ir kokia būstui ir komunaliniam ūkiui 2004 – 2008 m. laikotarpiu.



6 pav. **Ekonomikos srities išlaidų struktūros kitimas 2004 – 2008 m.**

Šaltinis: www.stat.gov.lt

Matome, jog maždaug pusę išlaidų ekonomikos sričiai dalies sudaro išlaidos būstui ir komunaliniam ūkiui. Pastaraisiais metais (2006 – 2008 m.) šiek tiek didesnė išlaidų dalis teko ekonomikai. Praktika rodo, kad šios išlaidos ne visada panaudojamos veiksmingai.

Išlaidų dalis kitoms funkcijoms nagrinėjamu laikotarpiu nuolat didėjo. Nuo 20 proc. 2004 m. savivaldybių biudžetų išlaidų dalis kitoms funkcijoms išaugo iki beveik 29 proc. 2008 m. Šioje grupėje finansavimas daugiausia padidėjo bendrosioms paslaugoms, aplinkos apsaugai, poilsiui, kultūrai ir religijai (žr. 2 priedą). Savivaldybių biudžetų išlaidų dalis kitoms funkcijoms (viešajai tvarkai ir visuomenės apsaugai, aplinkos apsaugai, poilsiui, kultūrai ir religijai ir kitoms) nagrinėjamu laikotarpiu kito, tik priešingai nei socialinei sričiai.

Taigi, galime daryti išvadą, kad kitų funkcijų finansavimas didėjo mažinant socialinei sričiai skiriamų lėšų dalį, kadangi savivaldybių biudžetų išlaidų dalis ekonomikai nagrinėjamu laikotarpiu išliko stabili.

⁴⁹**Davulis G.** Lietuvos savivaldybių veiklos ekonominiai ir finansiniai aspektai // Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas / Redaktoriai: S. Puškorius (atsakingasis), A. G. Raišienė. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006, p. 142. – ISBN 9955-19-022-1

2.3. Savivaldybių išlaidų finansavimo priemonės

Finansiniai ištekliai yra savivaldybių gebėjimo įgyvendinti jai priskirtas funkcijas pagrindas. Savivaldybių biudžetuose sukaupiamos lėšos, skirtos įstatymų priskirtoms bei valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) funkcijoms įgyvendinti. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatyme nustatyta, kad savivaldybių biudžetų pajamas sudaro:

- 1) pajamos iš mokesčių, gaunamos į savivaldybių biudžetus pagal įstatymus ir kitus teisės aktus;
- 2) pajamos iš savivaldybių turto (išskyrus pajamas, gaunamas pagal Valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymą);
- 3) savivaldybių biudžetinių įstaigų pajamos;
- 4) pajamos, gautos už išnuomotą arba suteiktą naudotis valstybinę žemę, valstybinio vidaus vandenių fondo vandens telkinius ir Vyriausybės nustatyta tvarka paskirsčius lėšas už parduotus ne žemės ūkio paskirčiai valstybinės žemės sklypus;
- 5) valstybės biudžeto dotacijos ir kitos pervedamos lėšos;
- 6) negražintina finansinė parama (piniginės lėšos)⁵⁰.

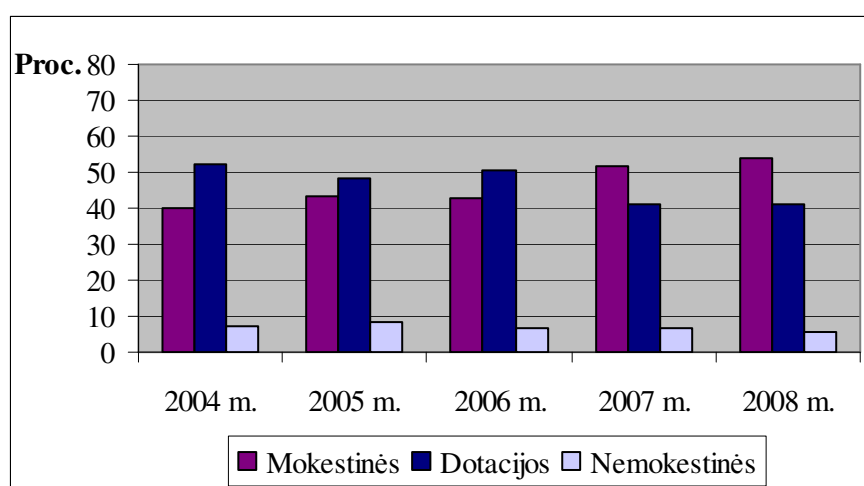
Taigi savivaldybių biudžetų pajamas galima suskirstyti į tris grupes:

I. Mokestinės pajamos;

II. Nemokestinės pajamos;

III. Valstybės biudžeto dotacijos.

Didžiausią dalį savivaldybių biudžetų pajamų sudaro mokestinės pajamos ir valstybės biudžeto dotacijos (apie 90 proc.), nemokestinės pajamos - apie 10 proc. savivaldybių pajamų, (žr. 7 pav.).



7 pav. Savivaldybių pajamų struktūros kitimas 2004 – 2008 m.

Šaltinis: www.stat.gov.lt

⁵⁰ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=357681 [žiūrėta 2009 11 15].

Iki 2006 m. didžiausią savivaldybių pajamų dalį sudarė valstybės biudžeto dotacijos (apie 50 proc.). Dotacijos yra susijusios su išsipareigojimais savivaldybėms. Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų metodikos nustatymo įstatyme nustatytos trys valstybės biudžeto dotacijų rūšys:

- **valstybės biudžeto bendroji dotacija;** skiriama savivaldybių gyventojų pajamų mokesčiui išlyginti bei savivaldybių išlaidų struktūrų skirtumams, kuriuos lemia nuo savivaldybių veiklos nepriklausantys objektyvūs veiksniai, išlyginti;
- **valstybės biudžeto specialioji tikslinė dotacija;** skiriama valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti, vaikų, jaunimo ir suaugusiųjų bendrajam lavinimui organizuoti bei Seimo, Vyriausybės patvirtintoms programoms vykdyti.
- **valstybės biudžeto bendrosios dotacijos kompensacija;** skiriama dėl Seimo ar Vyriausybės priimtų sprendimų atsirandantiems savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų pokyčiams kompensuoti.

Šių dotacijų skyrimo ir apskaičiavimo tvarką nustato minėtas Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas⁵¹.

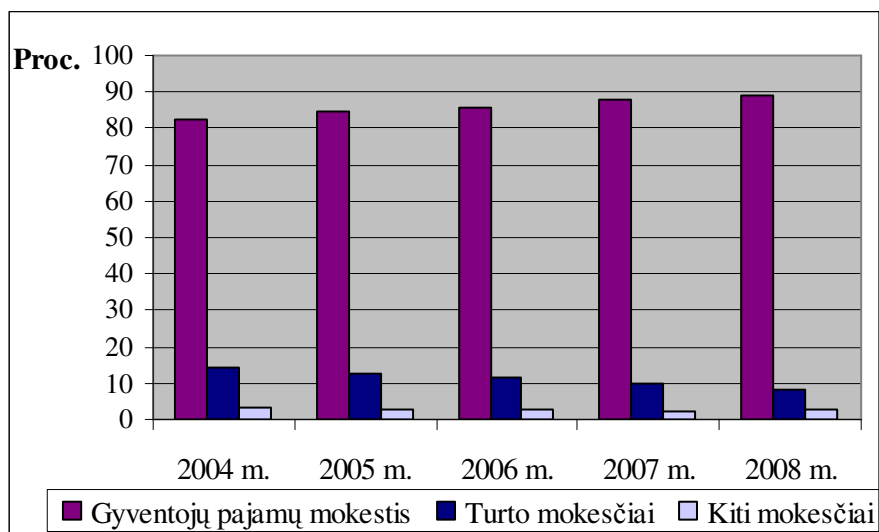
Nuo 2007 m. didesnę savivaldybių pajamų dalį sudaro mokesstinės pajamos. Mūsų nuomone, tokį situacijos pasikeitimą lėmė auganti ekonomika ir augantis mokesčių mokėtojų skaičius bei pagrindinio – gyventojų pajamų mokesčio bazės didėjimas.

2.3.1. Mokesčiai – savivaldybių veiklos finansavimo svarbiausias instrumentas

Europos vietos savivaldos chartijos 9 straipsnio 3 dalyje sakoma: „Vietinės valdžios organai bent dalį finansinių išteklių gauna iš vietos mokesčių ir rinkliavos, kurių dydį nustato jie patys vadovaudamiesi statutu“⁵². Daugelyje Europos šalių mokestinės pajamos yra pagrindinis ar net vienintelis savivaldybės funkcijų finansavimo šaltinis, savivaldybėms perduotas valstybės funkcijas valstybė finansuoja biudžeto dotacijomis. Taigi mokesčių ir kitų pajamų pasiskirstymą tarp valstybės ir savivaldybių lemia funkcijų pasiskirstymas. Vietiniai mokesčiai užsienio šalių savivaldybių pajamų struktūroje sudaro nemažą dalį, o jų struktūra yra labai įvairi, tačiau dažniausiai tokie mokesčiai yra gyventojų pajamų, įmonių pelno bei turto mokesčiai. Tuo tarpu Lietuvos įstatymuose nėra apibrėžta vietinių mokesčių sąvoka. Antra vertus, Lietuvos Respublikos įstatymais bei kitais teisės aktais tam tikra dalis mokesčių pajamų yra priskirta savivaldybėms, kuriuos galima traktuoti kaip vietinius, tačiau savivaldybių teisės daryti įtaką jų dydžiams nėra didelės. Lietuvos savivaldybių mokesčių pajamų sudėtinę dalių kitimas nagrinėjama laikotarpiu pavaizduotas 8 paveiksle.

⁵¹ Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=361171 [žiūrėta 2009 12 15].

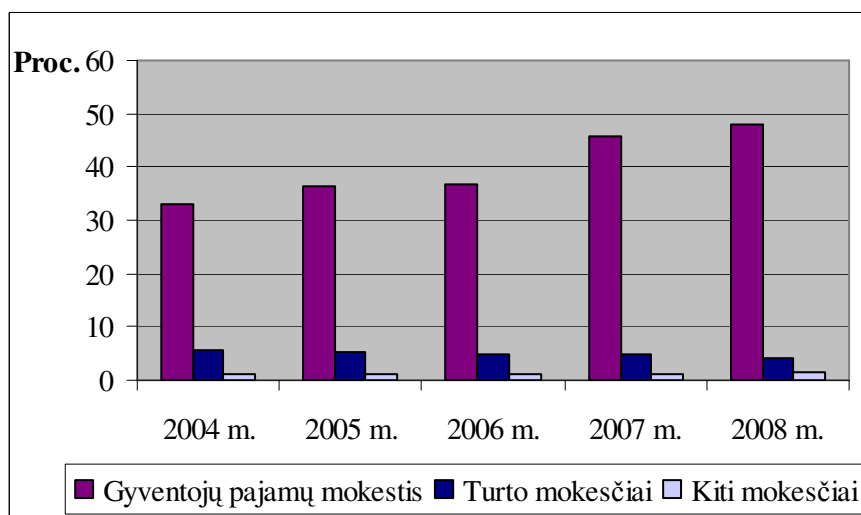
⁵² Europos vietos savivaldos chartija. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=48874 [žiūrėta 2009 11 15].



8 pav. Savivaldybių biudžetų mokestinių pajamų sudėtinių dalių kitimas 2004 – 2008 m.

Šaltinis: www.stat.gov.lt

Kaip matome 2004 – 2008 m. laikotarpiu didžiausią dalį savivaldybių mokestinių pajamų sudarė gyventojų pajamų mokestis. Pastebimas jo dalies augimas nuo 82 proc. 2004 m. iki 89 proc. 2008 m. Turto ir kiti mokesčiai sudaro nežymią savivaldybių pajamų dalį. Nagrinėjamu laikotarpiu turto mokesčių dalis savivaldybių pajamų struktūroje sumažėjo nuo 14 proc. iki 8 proc. Kiek kitokia situacija išryškėja nagrinėjant atskirų mokesčių dalies kitimą visose savivaldybių pajamose (žr. 9 pav.).



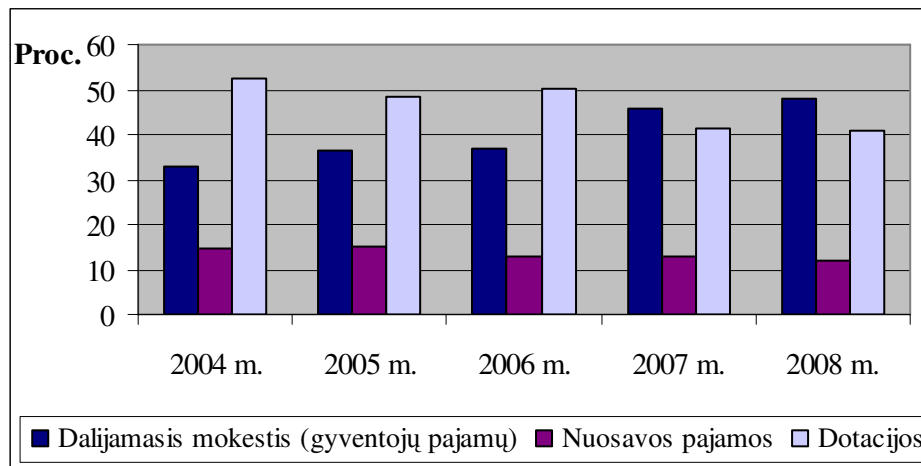
9 pav. Mokestinių pajamų dalies kitimas savivaldybių pajamose 2004 – 2008 m.

Šaltinis: www.stat.gov.lt

Gyventojų pajamų mokesčio dalis savivaldybių biudžetuose iki 2006 m. buvo gana pastovi, apie 35 proc. Nuo 2007 m. ji padidėjo apie 10 proc., t.y. maždaug iki 45 proc. Turto mokesčių dalis visose savivaldybių pajamose nagrinėjamu laikotarpiu buvo stabili ir sudarė maždaug 5 proc. visų

savivaldybių biudžetų pajamų. Kitų, kaip ir turto, mokesčių dalis nekito 2004 – 2008 m ir sudarė apie 1,5 proc. visų savivaldybių biudžetų pajamų.

Gyventojų pajamų mokestis yra dalijamasis mokestis, kadangi pagal įstatymą pajamos iš šio mokesčio yra proporciškai padalytos tarp valstybės ir savivaldybių biudžetų⁵³. Ne visoms savivaldybėms yra pervedama 100 proc. gyventojų pajamų mokesčio, surinkto atitinkamos savivaldybės teritorijoje, be to savivaldybės negali nustatyti mokesčio tarifo. Plačiau apie gyventojų pajamų mokesčio dalis pervedamas savivaldybių biudžetams žiūrėti 2.3.2. skyrelyje. Taigi nuosavos savivaldybių pajamos atsispindi 10 pav.



10 pav. **Dalijamojo mokesčio, nuosavų pajamų ir dotacijų dalies kitimas savivaldybių biudžetų pajamų struktūroje 2004 – 2008 m.**

Šaltinis: www.stat.gov.lt

Dotacijos ir gyventojų pajamų mokestis sudaro didžiausią savivaldybių biudžetų dalį. Tai rodo, jog savivaldybės gali daryti labai mažą įtaką savo pajamoms, kadangi nuosavos savivaldybių pajamos sudaro tik šiek tiek virš 10 proc.

Lietuvoje savivaldybės gali nustatyti nekilnojamojo turto mokesčio tarifą, žinoma, įstatymo nustatytose ribose. Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto mokesčio įstatyme nustatyta, kad šio mokesčio tarifas gali būti nuo 0,3 iki 1 proc. nekilnojamojo turto mokestinės vertės. Konkretų mokesčio tarifą, kuris galios atitinkamos savivaldybės teritorijoje nuo kito mokestinio laikotarpio pradžios, savivaldybės taryba nustato iki einamojo mokestinio laikotarpio birželio 1 d. Savivaldybės taryba gali nustatyti ir kelis konkrečius mokesčių tarifus, kurie diferencijuojami tik atsižvelgiant į vieną arba kelis iš šių kriterijų:

- 1) nekilnojamojo turto paskirtį,
- 2) jo techninės priežiūros būklę,

⁵³ **Davulis G.** Analysis of a Situation on Local Taxes in Lithuania // Intellectual Economics. – 2009, No 1(5), 25 p. – ISSN 1822-8011. – URL: <http://www3.mruni.lt/~int.economics/5nr/Davulis.pdf> .

- 3) mokesčio mokėtojų kategorijas (dydį ar teisinę formą, ar socialinę padėtį) ar
 4) nekilnojamojo turto buvimo savivaldybės teritorijoje vietą (pagal strateginio planavimo ir teritorijų planavimo dokumentuose nustatytus prioritetus)⁵⁴.

Savivaldybės nustato vietines rinkliavas. Ši teisė įtvirtinta Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatyme, kuriame pasakyta, kad vietinė rinkliava – savivaldybės tarybos sprendimu nustatyta privaloma įmoka, galiojanti tos savivaldybės teritorijoje⁵⁵. Savivaldybės taryba be pačios rinkliavos, nustato jos mokėjimo nuostatas, dydį, lengvatas, gražinimo atvejus.

Į savivaldybių biudžetus taip pat įskaitomas žemės mokestis. Savivaldybių tarybos savo biudžetų sąskaita turi teisę sumažinti žemės mokestį arba visai nuo jo atleisti, tačiau nustatyti mokesčio tarifo jos negali. Tarifas yra patvirtintas Lietuvos Respublikos žemės mokesčio įstatymu – 1,5 proc. metams žemės kainos⁵⁶.

Dar vienas mokestis, kuris įskaitomas į savivaldybių biudžetus, ir kurio tarifo nustatyti savivaldybės negali, yra paveldimo turto mokestis. Kaip ir nuo žemės mokesčio, taip pat ir nuo paveldimo turto mokesčio gali atleisti arba jį sumažinti savivaldybių tarybos savo biudžetų sąskaita.

Į savivaldybių biudžetus mokama 70 proc. mokesčio už aplinkos teršimą⁵⁷ ir šios lėšos naudojamos pagal tikslinę paskirtį Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiojoje programoje numatytiems priemonėms finansuoti. Taigi šis mokestis yra dalijamasis, kadangi likusi 30 proc. dalis mokama į valstybės biudžetą. Tačiau skirtingai nei gyventojų pajamų mokestis, mokestis už aplinkos teršimą sudaro labai nežymią dalį savivaldybių pajamų.

Apžvelgę į savivaldybių biudžetus įskaitomus mokesčius, konstatuojame, jog savivaldybės gali keisti kai kurių mokesčių tarifus centrinės valdžios nustatytose ribose. Tačiau tokie mokesčiai sudaro labai mažą dalį savivaldybių mokestinių pajamų struktūroje. Tiek gyventojų pajamų, tiek turto mokesčius leidus reguliuoti ir administruoti pačioms savivaldybėms, būtų suteikta galimybė joms lanksčiau formuoti biudžetus atsižvelgiant į bendruomenės poreikius.

2.3.2. Savivaldybių mokestinių pajamų išlyginimas

Fiskalinė decentralizacija sudaro prielaidas sparčiam socialiniam ir ekonominiam vystymuisi, tačiau daliai vietos valdžios institucijų ji gali sukelti finansinių sunkumų. Savivaldybės gali turėti teisę pačios reguliuoti mokestinių pajamų dydžius, tačiau praktikoje visų mokesčių bazės skiriasi atskirose

⁵⁴ Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto mokesčio įstatymas.

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=339025 [žiūrėta 2009 11 21].

⁵⁵ Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymas. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=331437 [žiūrėta 2009 10 25].

⁵⁶ Lietuvos Respublikos žemės mokesčio įstatymas. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=296287 [žiūrėta 2009 12 12].

⁵⁷ Lietuvos Respublikos mokesčio už aplinkos teršimą įstatymas.

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=344656 [žiūrėta 2009 12 12].

savivaldybėse. Kai kurioms savivaldybėms gaunamų mokesčių pajamų gali neužtekti ir pagrindinėms funkcijoms įgyvendinti, o kitos gali nežinoti, kur visas gautas pajamas panaudoti. Europos vietos savivaldos chartijoje pateikiama nuostata, kurioje reikalaujama įvesti finansinio išlyginimo priemones.

Lietuvoje savivaldybių fiskalinių pajėgumų išlyginimo mechanizmas pradėtas taikyti nuo 1998 m. Šiuo metu savivaldybių mokesčių pajamų išlyginimo mechanizmą reglamentuoja Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas. Savivaldybių fiskaliniams ištekliams išlyginti naudojamos savivaldybių donorių į Valstybės išdo sąskaitą perduotos lėšos. Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, miestų bei Mažeikių rajono savivaldybės yra donorės. 2 lentelėje pavaizduota, kokia dalis gyventojų pajamų mokesčio pervedama šioms savivaldybėms.

2 lentelė. Savivaldybių biudžetams skiriamos gyventojų pajamų mokesčio dalys (proc.)

Savivaldybės pavadinimas	Gyventojų pajamų mokesčio dalis pervedama savivaldybei
Vilniaus miesto	40
Klaipėdos miesto	86
Kauno miesto	94
Mažeikių rajono	95

Kaip matome, didžiausia savivaldybė donorė yra Vilniaus miesto savivaldybė, nes ji susigrąžina tik 40 proc. gyventojų pajamų mokesčio. Kitų savivaldybių donorių indėlis yra kur kas mažesnis nuo 5 iki 14 proc. Pažymėtina, jog ankstesniais metais donorėmis buvo 6 savivaldybės. Be minėtų keturių savivaldybių dar buvo Šiaulių ir Panevėžio miesto savivaldybės, kurioms buvo sugrąžinama atitinkamai 84 ir 96 proc. gyventojų pajamų mokesčio. Skyrėsi gražinama dalis kitoms savivaldybėms, nepakitusi liko tik Vilniaus miesto savivaldybei. Kauno miesto savivaldybei buvo gražinama 74, Klaipėdos – 64, o Mažeikių rajono – 90 proc. gyventojų pajamų mokesčio.

Savivaldybių gyventojų pajamų mokesčio ir išlaidų struktūrų išlyginimas savivaldybių donorių sąskaita – nuolatinių ginčų objektas. Manoma, kad slopinamas savivaldybių donorių aktyvumas, t.y. jos gali nenorėti didinti gyventojų pajamų mokesčio įplaukų savo teritorijoje. Nors padidinus įplaukas iš gyventojų pajamų mokesčio ir padidės, tačiau ir atiduoti reikės daugiau. Tačiau toks fiskalinių pajėgumų išlyginimas yra neišvengiamas. Nesant tokio mechanizmo labai išaugtų savivaldybių gyvenimo kokybės skirtumai vertinant socialinę ir ekonominę aplinką.

2.3.3. Savivaldybių skolinimosi galimybės

Lietuvoje, kaip ir kitose Europos šalyse, savivaldybės turi galimybę skolintis tam, kad išlygintų biudžetų pajamų ir išlaidų disbalansus, finansuotų investicinius projektus. Valdymo funkcijų finansavimo poreikiai paskatino Vakarų šalių savivaldybes naudoti įvairius finansavimo instrumentus,

tarp kurių ir kreditinių lėšų pritraukimą išleidžiant vietos savivaldos institucijų obligacijas. Atitinkami vietinės savivaldos vadybiniai sprendimai gali sudaryti prielaidas savivaldybei dalyvauti kapitalo rinkose, kaip skolos vertybinių popierių emitentui lygiomis su valstybe, taip sumažinant skolinimosi kaštus, spartinant savivaldybės ekonominį augimą, savarankiškumą⁵⁸. Šio finansinio instrumento naudojimas parodo savivaldybių vadybinį išprusimą, savarankiškumą formuojant savo biudžetus ir dalyvaujant tarptautinėse kapitalo rinkose. Didžiosios Lietuvos savivaldybės (Vilniaus, Kauno, Klaipėdos miestų) galėtų pasinaudoti šiuo kreditavimo būdu, t.y. išleidžiant savivaldybių obligacijas. Tačiau savivaldybių obligacijų išleidimo vadybinių procedūrų neapibrėžtumas, neadekvati įstatyminė bazė, siauros savivaldybių ekonomistų žinios apie šį finansinį instrumentą bei jo panaudojimo galimybes neleidžia Lietuvos savivaldybėms naudotis kreditinių lėšų pirkimu emituojant savivaldybių obligacijas. Šiuo metu Lietuvos savivaldybės gali imti paskolas iš vidaus bei užsienio kreditorių.

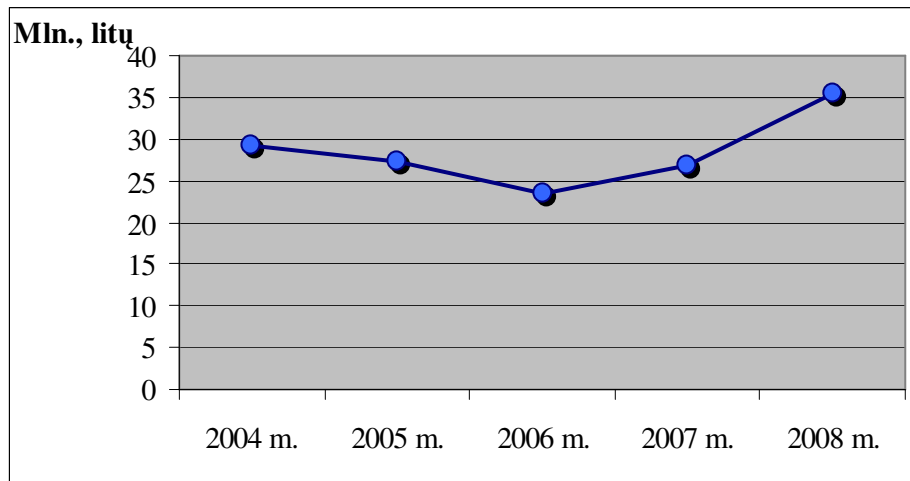
Kiekvienų metų Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas nustato savivaldybių skolinimosi limitus. 2009 m. biudžeto įstatyme⁵⁹ nustatyta, kad savivaldybės skola negali viršyti 30 proc. patvirtintų tų metų savivaldybės biudžeto pajamų į jas neįskaičiuojant valstybės skiriamų specialiųjų tikslinių dotacijų ir valstybės biudžetui gražinamų bendrosios dotacijos kompensacijų. Vilniaus ir Kauno miestų savivaldybėms nustatytas didesnis skolinimosi limitas – 45 proc. Metinis savivaldybės grynojo skolinimosi limitas negali viršyti 15 proc. patvirtintų tų metų savivaldybės biudžeto pajamų. Tačiau ateinančių, t.y. 2010 m biudžeto įstatyme⁶⁰ nustatyti kiti skolinimosi limitai: savivaldybės skola negali viršyti 40 proc. (Vilniaus miesto savivaldybės – 55 proc., Kauno miesto savivaldybės – 55 proc.), metinio savivaldybės grynojo skolinimosi suma negali viršyti 20 proc. patvirtintų tų metų savivaldybės biudžeto pajamų. Kadangi ekonominio sunkmečio metu daugelio savivaldybių pajamos sumažėjo, tai sumažėjo ir sumos, kurias jos gali pasiskolinti. Todėl padidinti skolinimosi limitai. Apie numatomą skolinimosi dydį ir grynojo skolinimosi limitą savivaldybės teikia ataskaitas Lietuvos Respublikos finansų ministerijai. 11 paveiksle pavaizduotas vietinės valdžios sektoriaus užsienio skolos kitimas 2004 – 2008 m.

⁵⁸ Žigienė G. Municipalinių obligacijų išleidimo Lietuvoje modelio kūrimas.

<http://politika.osf.lt/Kiti/dokumentai/MunicipaliniuObligacijuTyrimas.pdf> [žiūrėta 2009 12 16]

⁵⁹ Lietuvos Respublikos 2009 metų valstybės ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=350608 [žiūrėta 2009 11 17].

⁶⁰ Lietuvos Respublikos 2010 metų valstybės ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=361065&p_query=&p_tr2= [žiūrėta 2009 12 15]



11 pav. Vietinės valdžios sektoriaus užsienio skolos kitimas 2004 – 2008 m.

Šaltinis: www.stat.gov.lt

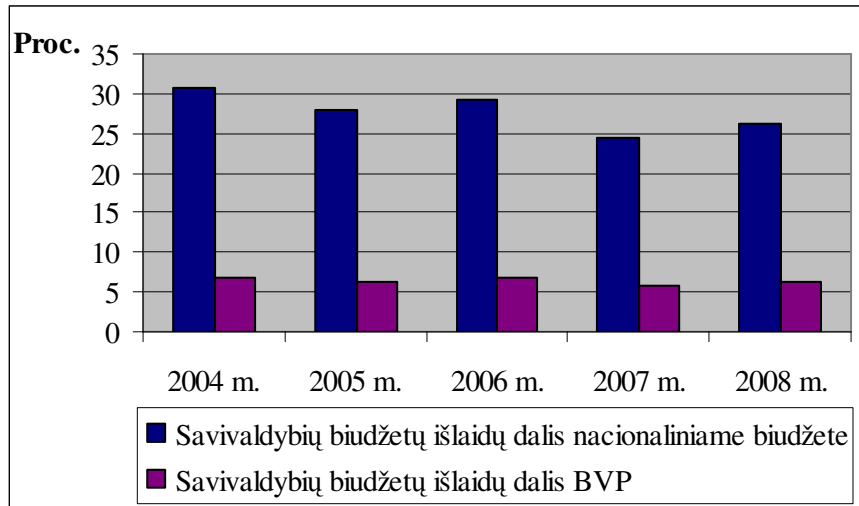
Kaip matome, savivaldybių užsienio skola nagrinėjamu laikotarpiu kito netolygiai. Nuo 2004 iki 2006 m savivaldybių užsienio skola sumažėjo nuo 29,2 iki 23,4 mln. litų. Jau 2007 m. ši skola šiek tiek išaugo, o 2008 m. matome, jog skola išaugo apie 10 mln. litų ir siekė 35,5 mln. litų. Reikia pažymėti, kad čia analizuojamas ilgalaikės savivaldybių užsienio skolos kitimas. Tačiau užsienio skola sudaro tik nedidelę dalį visų savivaldybių skolų. Ilgalaikė vidaus skola siekia virš 90 proc. visų savivaldybių skolų. 2009 m. spalio 1 d. Finansų ministerijos duomenimis tik trys savivaldybės – Birštono, Visagino ir Vilniaus rajono – neturi skolų (žr. 4 priedą). Taip yra todėl, kad šios savivaldybės sumažino savo išlaidas tiek, jog nereikėtų skolintis einamiesiems reikalams. Be to, atsisako projektų, kad tik nereikėtų skolintis.

Mūsų nuomone, tai galima vertinti dvejopai. Viena vertus, savivaldybės tvarkosi savo turimų išteklių ribose, nesiskolina, taigi, joms nereikės mokėti ir palūkanų. Kita vertus, savivaldybėse gali sustoti bet kokia investicinė veikla, pavyzdžiui, bendri su ES projektai. Neturėdamos lėšų padengti dalį ES projekto vertės, savivaldybės gali visai jų atsisakyti ir taip nebus panaudojamos ES lėšos.

2.4. Savivaldybių finansinio savarankiškumo vertinimas

Ekonominio savarankiškumo principas – viena svarbiausių savivaldybių garantijų. Savivaldybių biudžetų išlaidų analizė konkrečioms sritims neparodo savivaldybių finansinio savarankiškumo (fiskalinės decentralizacijos) laipsnio. Tam, kad galėtumėme įvertinti fiskalinės decentralizacijos procesus Lietuvoje, t.y. kiek savivaldybės yra savarankiškos viešųjų finansų srityje, reikia pasirinkti daugiau kriterijų. Kaip vieną iš galimų rodiklių, padedančių įvertinti fiskalinės decentralizacijos laipsnį, siūloma naudoti savivaldybių išlaidų nacionaliniame biudžete bei šalies bendrajame vidaus produkte (toliau – BVP) procentinę dalį. Išskiriami konkretūs rodiklių dydžiai. Jei šalies savivaldybių

biudžetų išlaidų dalis nacionaliniame biudžete sudaro penktadalį arba mažiau ir jei mažiau kaip 7 proc. BVP, tuomet šalis priskiriama prie centralizuotos finansų sistemos valstybių. Jei savivaldybių biudžetų išlaidų dalis nacionaliniame biudžete sudaro ketvirtadalį ir jei daugiau kaip 10 proc. šalies BVP, tokia šalis priskiriama prie pakankamai aukštos fiskalinės decentralizacijos šalių.⁶¹ Savivaldybių biudžetų išlaidų dalis nacionaliniame biudžete ir BVP pateikiama 12 paveiksle.



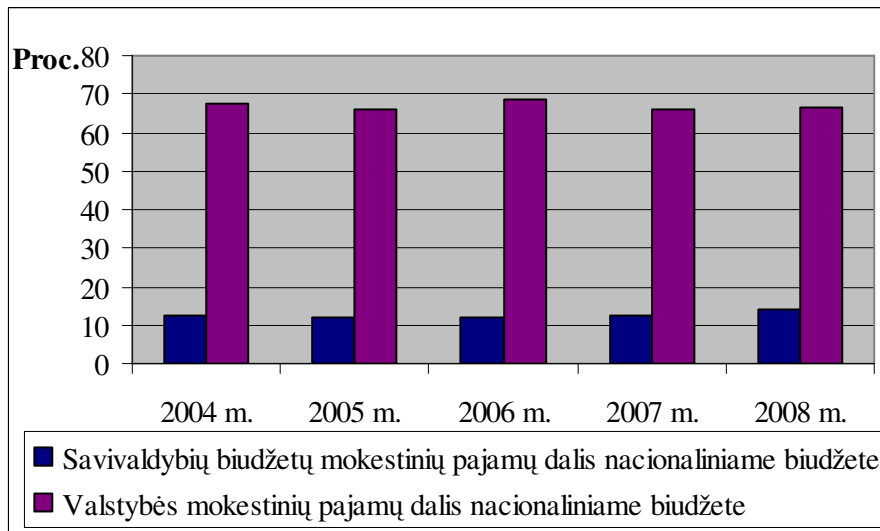
12 pav. Savivaldybių biudžetų išlaidų dalis nacionaliniame biudžete ir BVP 2004 – 2008 m.

Šaltinis: www.stat.gov.lt

Nagrinėjamu laikotarpiu savivaldybių biudžetų išlaidų dalis nacionaliniame biudžete šiek tiek kito. 2004 m. ji siekė apie 31 proc., o 2007 sumažėjo iki 25 proc., 2008 m. vėl truputį padidėjo. Taigi pagal šį rodiklį Lietuvą galima priskirti prie aukštos fiskalinės decentralizacijos šalių, nors šis rodiklis yra arti ribos, kurią peržengus Lietuva jau atsidurtų prie šalių su žemu fiskalinės decentralizacijos laipsniu. Savivaldybių biudžetų išlaidų dalis BVP leidžia daryti priešingas išvadas, nei prieš tai aptartas rodiklis. Savivaldybių išlaidų dalis BVP išliko stabili visą nagrinėjamą laikotarpį, tačiau nesiekė 7 proc. ribos ir sudarė tik 6 proc. BVP. Abejotina, ar pastarasis rodiklis padeda įvertinti fiskalinės decentralizacijos laipsnį šalyje. Jis tik parodo šalies ekonominės politikos liberalumo laipsnį.

Įvertinti fiskalinės decentralizacijos laipsnį išanalizavus tik savivaldybių biudžetų išlaidas yra gana sudėtinga. Tokia analizė negali pateikti tikslių rezultatų, todėl reikia atlikti ir savivaldybių biudžetų pajamų analizę. Savivaldybių biudžetų mokesčių pajamų struktūros tyrimai rodo žemą fiskalinės decentralizacijos laipsnį (žr. 13 pav.).

⁶¹ Davulis G. Lietuvos savivaldybių finansų struktūra ir jos raida.// *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos.* - 2006, Nr. 2 (7), p. 42. – ISSN 1648-9098



13 pav. **Valstybės ir savivaldybių biudžetų mokestinių pajamų dalies kitimas nacionaliniame biudžete 2004 – 2008 m.**

Šaltinis: www.stat.gov.lt

Per visą nagrinėjamą laikotarpį savivaldybių biudžetų mokestinių pajamų dalis nacionaliniame biudžete buvo stabili ir siekė tik maždaug 12 proc. O valstybės biudžeto mokestinių pajamų dalis nacionaliniame biudžete 2004 – 2008 m. siekė apie 65 proc. Ši analizė leidžia teigti, kad didelė dalis mokestinių pajamų yra perskirstoma centralizuotai ir fiskalinės decentralizacijos lygis nėra aukštas.

Visi šios analizės rezultatai rodo, jog savivaldybės nėra finansiškai savarankiškos. Geriausiai savivaldybių savarankiškumą atspindi jų pajamų struktūra, kurioje beveik 50 proc. sudaro valstybės biudžeto dotacijos, tai reiškia, jog savivaldybės laisvai disponuoja tik apie 50 proc. savo biudžetų lėšų, t.y. gali nuspręsti tik maždaug dėl pusės išlaidų, nes kita jų biudžetų išlaidų dalis yra apspręsta centrinės valdžios savivaldybių funkcijas finansuojant tikslinėmis valstybės biudžeto dotacijomis. Būtent savivaldybių pajamų struktūra ir parodo savivaldybių finansinį savarankiškumą. Panašiai kaip ir kitose nedidelėse Europos valstybėse, Lietuvoje mažos savivaldybės neturi pakankamo pajėgumo savarankiškai telkti pajamas, todėl objektyviai reikalingas pajamų perskirstymas valstybės mastu.

Siekiant giliau atskleisti Lietuvos savivaldybių socialinių bei ekonominių funkcijų finansavimo ypatumus, pateikiame atvejo analizę, t.y. Utenos rajono savivaldybės išlaidų tendencijas 2004 – 2009 m. Analizuojami naujausi duomenys, kurie atspindi dabartinę situaciją visose šalies savivaldybėse.

III. UTENOS RAJONO SAVIVALDYBĖS FUNKCIJŲ FINANSAVIMO ANALIZĖ

Utenos rajono savivaldybės išlaidas ir funkcijų finansavimo išteklius tyrėme naudodamiesi Statistikos departamento, Finansų ministerijos pateikiamais statistiniais duomenimis bei Utenos rajono savivaldybės Finansų skyriaus pateiktais duomenimis. Statistinę duomenų analizę papildome nestruktūrizuoto asmeninio interviu su Utenos rajono savivaldybės administracijos direktoriumi Jonu Slapšinsku metu gauta informacija. Utenos rajono savivaldybės administracijos direktorius interviu buvo pasirinktas atsižvelgiant į tai, jog savivaldybės administracijos direktorius yra savivaldybės vykdomoji institucija, vadovaujanti savivaldybės administracijai, ir yra kompetentingas suteikti informaciją apie savivaldybės vykdomas funkcijas bei išlaidas funkcijoms finansuoti.

Vietos savivaldos įstatymo 29 straipsnio 8 dalyje nustatyta, jog savivaldybės administracijos direktorius administruoja savivaldybės biudžeto asignavimus ir kitus piniginius išteklius, organizuoja savivaldybės biudžeto vykdymą ir yra atsakingas už savivaldybės ūkinę ir finansinę veiklą, o savivaldybės administracija organizuoja savivaldybės biudžeto pajamų, išlaidų ir kitų piniginių išteklių buhalterinės apskaitos tvarkymą. Savivaldybės administracijos direktorius taip pat koordinuoja ir kontroliuoja viešąsias paslaugas teikiančių subjektų darbą, kadangi būtent savivaldybės administracija administruoja viešųjų paslaugų teikimą.

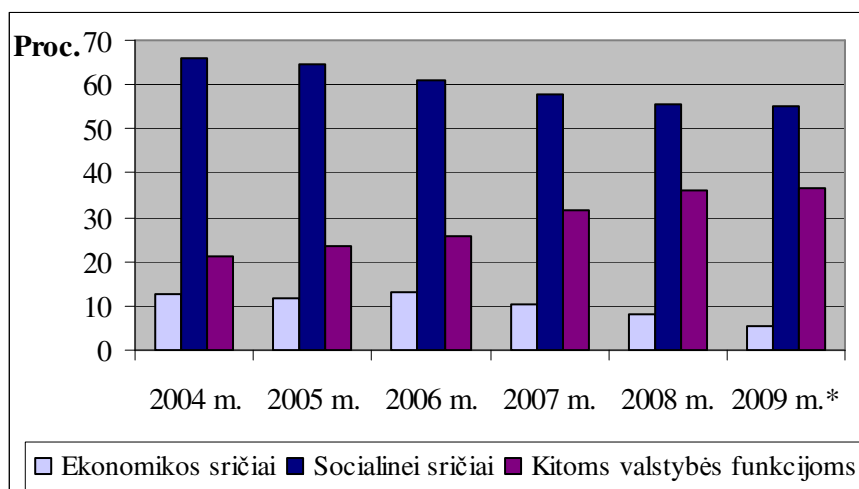
Interviu su Utenos rajono savivaldybės administracijos direktoriumi Jonu Slapšinsku buvo atliktas 2009 m. lapkričio 26 d. Utenos rajono savivaldybėje. Interviu buvo papildomas metodas informacijai gauti, kadangi prieš tai jau buvo atlikta pagrindinių savivaldybės išlaidų ir jų finansavimo šaltinių analizė. Taigi šis informacijos gavimo būdas panaudotas siekiant papildyti darbe atliekamą analizę patikima bei trūkstama informacija.

Utenos rajono savivaldybėje gyvena 47,611 tūkst. gyventojų. Pagal plotą ji yra 29 vietoje iš visų Lietuvos savivaldybių. Kaip ir kitos Lietuvos savivaldybės yra atsakinga už tokių pat socialinių bei ekonominių funkcijų, kurios nustatytos Vietos savivaldos ir kituose įstatymuose bei lydimočiuose teises aktuose, įgyvendinimą bei finansavimą. Pažymėtina, jog po Apskričių viršinininkų administracijų reformos Utenos rajono savivaldybės žinion pereis trys įstaigos: Utenos vaikų globos namai, Utenos pensionatas bei Utenos specialiojo ugdymo ir užimtumo centras. Tai bus padaryta iki 2010 m. sausio 1 d. Tačiau minėtos įstaigos dar bus finansuojamos per Socialinės apsaugos ir darbo ministeriją.

Šiame skyriuje paanalizuosime Utenos rajono savivaldybės išlaidas savarankiškoms ir valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) funkcijoms taip pat panagrinėsime dabartinės ekonominės situacijos sukeltas problemas finansuojant minėtas funkcijas.

Kaip ir visų Lietuvos savivaldybių, Utenos rajono savivaldybės didžioji išlaidų dalis skiriama socialinei sričiai finansuoti, t.y. socialinei apsaugai, švietimui bei sveikatos apsaugai. Utenos rajono

savivaldybės išlaidų kitimas socialinei ir ekonomikos sritims bei kitoms funkcijoms 2004 – 2009 m. pavaizduotas 14 paveiksle.



14 pav. Utenos raj. savivaldybės biudžeto išlaidų kitimas 2004 – 2009 m*.

* - pateikiami 2009 m. trijų ketvirčių duomenys.

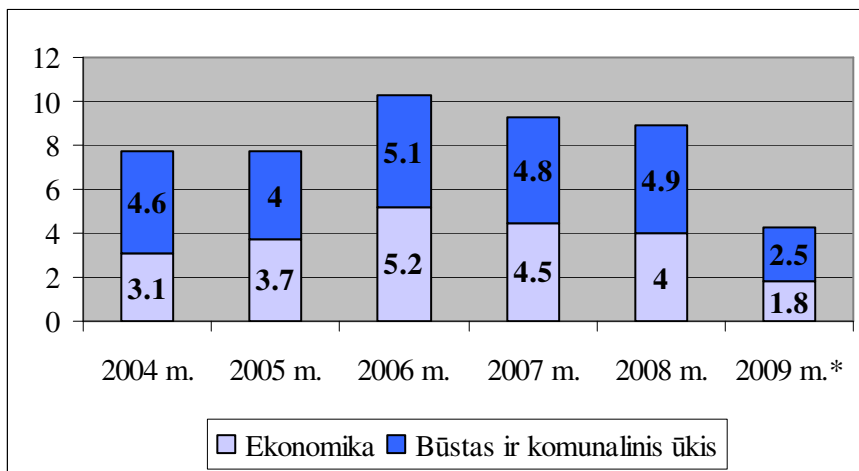
Šaltinis: www.stat.gov.lt ir Utenos savivaldybės Finansų skyriaus duomenys

Kaip matome iš 14 paveikslo, išlaidų socialinei sričiai dalis visoje išlaidų struktūroje nuosekliai mažėjo nagrinėjamu laikotarpiu. 2004 m. Utenos rajono savivaldybės išlaidos socialinei sričiai siekė apie 65 proc., 2009 m. apie 55 proc. Pažymėtina, kad Utenos rajono savivaldybės išlaidų dalis socialinei sričiai yra mažesnė, nei apskritai visų savivaldybių skiriama išlaidų dalis socialinei sričiai finansuoti. Tai reiškia, kad vidutiniškai didesnė dalis visos Lietuvos mastu skiriama socialinei sričiai. Tačiau, kaip pažymėjo Utenos rajono savivaldybės administracijos direktorius, išlaidos socialinei apsaugai 2009 m. nemažinamos. Visos paslaugos bus teikiamos tokia pat apimtimi kaip ir numatyta. Nors kitoms sritims išlaidos yra mažinamos.

Darbo užmokestis savivaldybei pavaldžiose įstaigose mažinamas 10 proc. Pedagogų ir kultūros darbuotojų darbo užmokestis mažėja 5 proc. 2009 m. savivaldybės įstaigų išlaidoms skiriama 22 proc. mažiau lėšų. Kai kurių programų finansavimas mažėja, o kitų iš viso atsisakoma. Labiausiai išlaidų mažinimas palietė kultūros bei sporto programų finansavimą.

Ekonomikos srities finansavimas Utenos rajone 2004 – 2007 m. laikotarpiu buvo gana stabilus. Išlaidos šiai sričiai sudarė virš 10 proc. visų savivaldybės išlaidų. Tačiau 2008 m. jos sumažėjo iki 8,2 proc., o analizuojant 2009 m. trijų ketvirčių duomenis matome, jog ekonomikos sričiai finansuoti skiriama tik 5,5 proc. visų savivaldybės išlaidų. Tai reiškia, jog paskutiniiais metais ekonomikos srities finansavimas sumažėjo beveik 3 proc., o lyginant su 2007 m. lygiu, sumažėjo beveik dvigubai, t.y. vietoje 10 proc. visų Utenos rajono savivaldybės išlaidų, išlaidos ekonomikos sričiai siekia minėtus 5,5 proc. Tai paaiškinama sunkia ekonomine situacija visoje šalyje ir pačioje savivaldybėje. Siekiant

sumažinti išlaidas ir subalansuoti biudžetą, mažinamos išlaidos ekonomikos sričiai. 15 paveiksle pavaizduota ekonomikos sričiai skiriamų išlaidų pasiskirstymo dinamika 2004 – 2009 m.

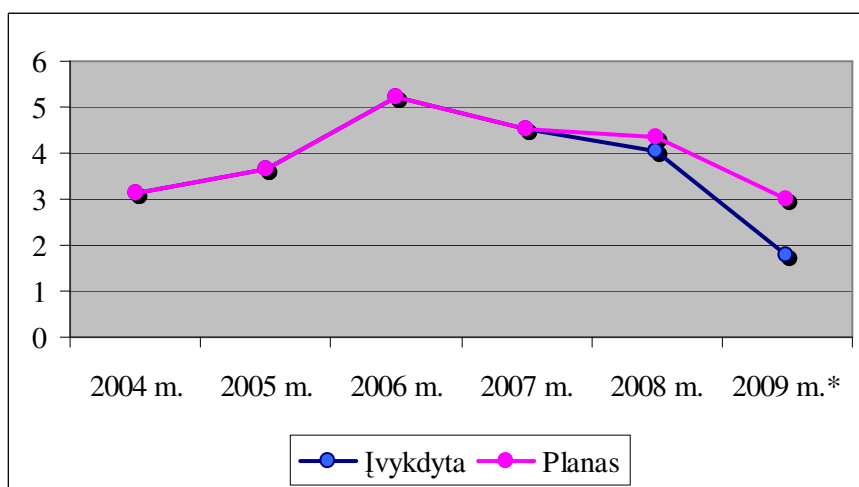


15 pav. Ekonomikos srities išlaidų pasiskirstymo dinamika 2004 – 2009 m.*, mln. litų

* - pateikiami 2009 m. trijų ketvirčių duomenys

Šaltinis: www.stat.gov.lt ir Utenos rajono savivaldybės Finansų skyriaus duomenys

Matome, jog po lygiai išlaidos ekonomikai ir komunaliniam ūkiui siekė 2005 ir 2007 m., 2006 m. išlaidos ekonomikai buvo didesnės nei būstui ir komunaliniam ūkiui. Ekonomikos srities išlaidų struktūroje lėšų ekonomikai dalis 2009 m. pasiekė žemumą lyginant su praėjusiais 5 metais. Remiantis 2009 m. trijų ketvirčių duomenimis išlaidos ekonomikai sudaro apie 41 proc. visų išlaidų ekonomikos sričiai, t.y. 1,8 mln. litų. 16 paveiksle pateikiamas išlaidų ekonomikai planas ir įvykdymas 2004 – 2009 m. laikotarpiu.



16 pav. Utenos raj. savivaldybės išlaidų ekonomikai planas ir įvykdymas 2004 – 2009 m.*, mln. litų

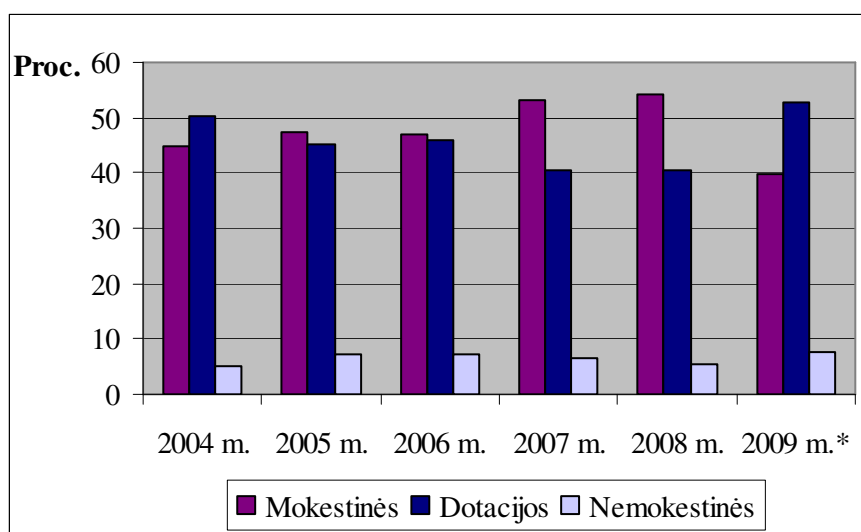
* - pateikiami 2009 m. trijų ketvirčių duomenys

Šaltinis: www.stat.gov.lt ir Utenos rajono savivaldybės Finansų skyriaus duomenys

Tai, jog savivaldybė susiduria su finansinėmis problemomis finansuojant funkcijas, parodo 16 paveikslas. Diagramoje matyti, jog dažniausiai išlaidų planas buvo vykdomas. Kokia suma buvo numatyta skirti ekonomikos išlaidoms 2004 – 2007 m. laikotarpiu, tokia ir buvo skirta. Tačiau jau nuo 2008 m. savivaldybės biudžeto apyskaita parodė, jog buvo planuota išleisti daugiau, o realiai skirta mažiau. Dar didesnis skirtumas išryškėjo nagrinėjant Utenos rajono savivaldybės 2009 m. trijų ketvirčių biudžeto vykdymo apyskaitos duomenis, kuomet paaiškėjo, jog skirtumas tarp plano ir įvykdymo yra dar didesnis. Kaip pavyko išsiaiškinti pokalbio su Utenos rajono savivaldybės administracijos direktoriumi metu, ženkliai mažėja savivaldybės investicijos. Nauji projektai nefinansuojami, lėšos skiriamos tik jau pradėtiems projektams užbaigti, bei kartu su iš ES lėšų finansuojamiems projektams vykdyti.

Būsto ir komunalinio ūkio išlaidos 2009 m. trijų ketvirčių duomenimis taip pat mažėja. Kaip ir visoje Lietuvoje, taip ir Utenos rajono savivaldybėje mažinamos išlaidos kelių priežiūrai, gatvių apšvietimui. 2009 m. lapkričio 12 d. administracijos direktoriaus išleistu įsakymu nustatyta gatvių, pėsčiųjų takų, parkų apšvietimo tvarka mieste. Nustatyta, kokiomis valandomis minėti objektai bus apšviečiami. Taupymo tikslais kaimuose apšvietimas visai neįjungiamas. Reikia pažymėti, kad taupoma ir kitų sričių sąskaita. Savivaldybė sumažino administracijos išlaidas. Mažėja išlaidos transportui, ryšio paslaugoms. Atsisakyta ilgalaikio turto remonto. Tačiau siekiant išlaikyti užimtumą, didinamos išlaidos viešiesiems darbams.

Kaip ir kitose savivaldybėse, taip ir Utenos rajono savivaldybėje, veikla finansuojama iš tam tikrų šaltinių. 17 paveiksle pavaizduotas Utenos rajono savivaldybės biudžeto pajamų, skirtų funkcijoms finansuoti, kitimas 2004 – 2009 m. laikotarpiu.

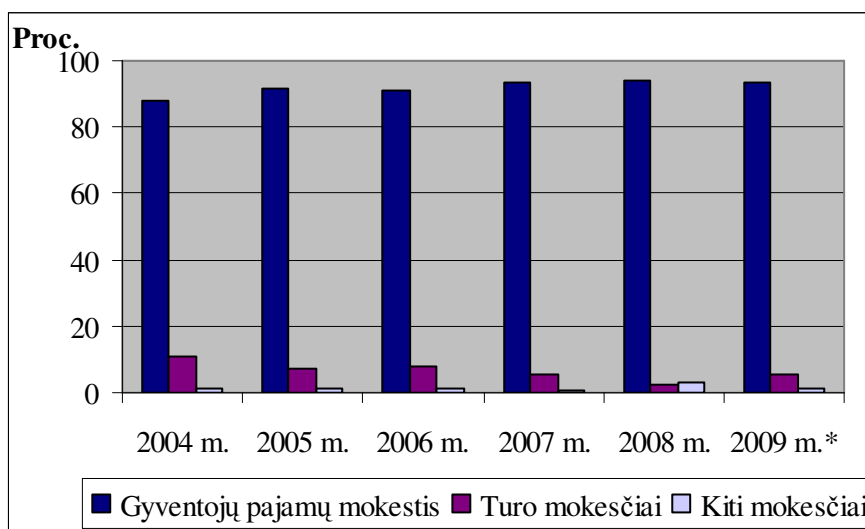


17 pav. Utenos raj. savivaldybės biudžeto pajamų sudėtinių dalių kitimas 2004 – 2009 m.*

* - pateikiami 2009 m. trijų ketvirčių duomenys

Šaltinis: www.stat.gov.lt ir Utenos rajono savivaldybės Finansų skyriaus duomenys

2005 – 2008 m. laikotarpiu Utenos rajono savivaldybės išlaidos daugiau buvo finansuojamos iš mokestinių pajamų, nei iš dotacijų ar nemokestinių pajamų. Pažymėtina, kad mokestinių pajamų dalis savivaldybės biudžete nuolat augo. Tačiau pagal 2009 m. trijų ketvirčių duomenis, valstybės biudžeto dotacijos sudaro ženkliai didesnę dalį savivaldybės biudžeto pajamų. Mokestinės pajamos sudaro maždaug 40 proc., o valstybės biudžeto dotacijos – 52,7 proc. visų pajamų. Remiantis Utenos rajono savivaldybės Finansų skyriaus pateiktais duomenimis, savivaldybė iš gyventojų pajamų mokesčio 2009 m. per tris ketvirčius gavo 85 proc. planuotų pajamų. 18 paveiksle pavaizduotas Utenos rajono savivaldybės biudžeto mokestinių pajamų kitimas 2004 – 2009 m.



18 pav. Utenos raj. savivaldybės biudžeto mokestinių pajamų struktūros kitimas 2004 – 2009 m*.

* - pateikiami 2009 m. trijų ketvirčių duomenys

Šaltinis: www.stat.gov.lt ir Utenos rajono savivaldybės Finansų skyriaus duomenys

Beveik visu nagrinėjamu laikotarpiu Utenos rajono savivaldybės biudžeto mokestinių pajamų struktūroje virš 90 proc. sudarė gyventojų pajamų mokestis. Pagal Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymą, Utenos rajono savivaldybei pervedama 100 proc. gyventojų pajamų mokesčio. Galima teigti, jog šis mokestis yra pagrindinis savivaldybės mokestinių lėšų šaltinis, todėl nuo šio mokesčio surinkimo labai priklauso savivaldybės savarankiškoms funkcijoms iš savivaldybės biudžeto skiriamos išlaidos. Turto mokesčių dalis savivaldybės biudžeto pajamų struktūroje yra labai nežymi. Palyginti su visomis savivaldybėmis, Utenos rajono savivaldybė gauna mažiau pajamų savarankiškoms funkcijoms finansuoti iš turto mokesčių nei kitos savivaldybės. Savivaldybės administracijos direktorius paaiškino, jog Utenos rajono savivaldybė plotu nėra didelė savivaldybė (kaip jau minėjome, pagal plotą Utenos rajono savivaldybė yra 29 vietoje), todėl žemes mokesčio surenkama mažiau. Nekiļnojamojo turto mokesčio tarifas, kurį patvirtino savivaldybės taryba, yra 1 proc. Tačiau analizuojant savivaldybės tarybos priimtus sprendimus paskutiniu

laikotarpiu, paaiškėjo, kad gana dideliame skaičiuje Utenos įmonių nekilnojamojo turto mokestis yra sumažintas. Pagal Utenos rajono savivaldybės tarybos patvirtintą Nekilnojamojo turto mokesčio lengvatos teikimo Utenos rajone tvarką⁶², nekilnojamojo turto mokesčio lengvatos taikomos norint suaktyvinti ekonominę plėtrą ir gerinti miesto įvaizdį, tobulinant Utenos miesto (rajono) infrastruktūrą. Taigi savivaldybės taryba gali sumažinti nekilnojamojo turto mokestį arba visai nuo jo atleisti. Mokesčio lengvata taikoma įmonėms, Utenos mieste ir rajone registruotoms įmonėms (filialams) investavusiems ne mažiau nei 20 tūkst. litų į Utenos miesto (rajono) infrastruktūrą, priklausančią viešiesiems ūkio subjektams (valstybei, savivaldybei) taip pat įmonėms, remiančioms su sportu ir kultūra susijusias veiklas Utenos mieste bei rajone. Beje, ankstesnėje tvarkoje pastaroji sąlyga nebuvo įtraukta. Nekilnojamojo turto mokesčio lengvatos teikimo Utenos rajone tvarkoje taip pat nustatytas paramos dydis, t.y. kiek gali būti sumažintas nekilnojamojo turto mokestis bei prašymų gauti lengvatoms tvarka. Mokesčio lengvata konkreitiems juridiniams asmenims suteikiama savivaldybės tarybos sprendimu, kurį rengia savivaldybės administracija, išnagrinėjusi pateiktus prašymus.

Išanalizavę Utenos rajono savivaldybės išlaidas jos vykdomoms funkcijoms, galime teigti, jog 2004 – 2007 m. buvo augimo laikotarpis. Daugelio sričių finansavimas sumine išraiška augo, keitėsi tik išlaidų dalis atskiroms sritims. 2008 m. pastebimas išlaidų mažėjimas, o remiantis 2009 m. trijų ketvirčių duomenimis, galime teigti, jog savivaldybė susiduria su tam tikromis funkcijų finansavimo problemomis – mažėja gyventojų pajamų mokesčio surinkimas, todėl savivaldybė yra labiau priklausoma nuo valstybės biudžeto dotacijų, ir yra priversta, kaip ir tikriausiai visos savivaldybės, mažinti išlaidas. Kaip jau matėme, labiausiai išlaidos mažėja ekonomikos sričiai. Socialinėms paslaugoms išlaidos nemažinamos, siekiant apsaugoti jautriausias sritis bei gyventojų interesus.

⁶²Utenos rajono savivaldybės tarybos 2008 rugpjūčio 27 d. sprendimas Nr. TS-241 „Dėl nekilnojamojo turto mokesčio lengvatos teikimo įmonėms Utenos rajone tvarkos pakeitimo“ <http://www.utena.lt/EasyAdmin/sys/files/TS-241%20priedas.doc> [žiūrėta 2009 11 27].

IV. LYGINAMASIS ASPEKTAS: DANIJOS SAVIVALDYBĖS IR JŲ FINANSAI

4.1. Savivaldybių charakteristika

Kommune – taip Danijoje vadinamos savivaldybės. Tradiciškai susiklostė, kad savivaldybės Danijoje vaidina svarbų vaidmenį. Aukščiausia valdžia jose - savivaldybių tarybos, kaip ir Lietuvoje renkamos gyventojų. Savivaldybių tarybų rinkimo tvarką reglamentuoja Vietos ir regioninės valdžios rinkimų įstatymas⁶³. Jis nustato, kad savivaldybių tarybos renkamos kas 4 metai, o jų nariais gali būti renkami ne tik Danijos, bet ir nuolat Danijoje gyvenantys kitų ES, Islandijos bei Norvegijos šalių piliečiai. Renkama pagal partijų sąrašus, nors gali kandiduoti ir nepriklausomi kandidatai surinkę atitinkamą skaičių parašų. Savivaldybės tarybos narių skaičius priklauso nuo savivaldybės dydžio, t.y. nuo gyventojų skaičiaus toje savivaldybėje. Tarybos narių skaičių nustato savivaldybės taryba. Vietos savivaldos įstatyme pasakyta, kad savivaldybėse, kuriose gyvena daugiau nei 20 tūkst. gyventojų, savivaldybės tarybos narių skaičius negali būti mažesnis kaip 19 ir ne didesnis kaip 30. Kopenhagai, kaip didžiausiam miestui, nustatyta išimtis, į šios savivaldybės tarybą renkami 55 nariai. Mažiau nei 20 tūkst. gyventojų turinčioms savivaldybėms galioja 9 – 31 tarybos narių skaičiaus ribos⁶⁴.

Į savivaldybės tarybą išrinktos politinės partijos ir joms nepriklausantys nariai jungiasi į koalicijas ir iš savivaldybės tarybos narių renka merą (*borgmester*), kuris vadovauja ne tik savivaldybės tarybai, bet ir savivaldybės administracijai. Pažymėtina, kad savivaldybės tarybos dauguma negali atstatyti mero iš pareigų. Jis gali būti atleistas tik jei yra nuteisiamas.

Darbas savivaldybėje organizuojamas per komitetus ir administraciją. Iš savivaldybės tarybos narių sudarytus komitetus patvirtina pati savivaldybės taryba. Komitetai ir yra atsakingi už tarybos sprendimų įgyvendinimą ir savivaldybei priskirtas funkcijas. Visos savivaldybės privalo sudaryti finansų komitetus, kuriems vadovauja merai. Vienas iš nuolat veikiančių komitetų yra atsakingas už tarybos darbo planavimą ir organizavimą. Komitetai taip pat priima sprendimus tarybos vardu. Savivaldybės taryba gali steigti patariamuosius komitetus. Vietos savivaldos įstatyme nėra jokios nuostatos, susijusios su vietos valdžios administracija, savivaldybės pačios nusprendžia, kokia bus jos struktūra⁶⁵. Savivaldybėse yra vadinamasis miesto vadybininkas, kurį tvirtina savivaldybės taryba ir

⁶³Consolidation Act on Local and Regional Government Elections

http://english.vfm.dk/MinistryOfSocialWelfare/legislation/interior_legislation/local_and_regional_government_elections/Sider/Start.aspx [žiūrėta 2009 11 04]

⁶⁴Consolidation Act on Local Government.

http://english.vfm.dk/MinistryOfSocialWelfare/legislation/interior_legislation/local_government/Sider/Start.aspx [žiūrėta 2009 11 17].

⁶⁵Ten pat.

kuris yra atsakingas už administravimo reikalus, įskaitant darbo sąlygas, administracijos struktūrą ir pan⁶⁶.

Taigi trumpai apžvelgę Danijos savivaldybių valdžios formavimo ir darbo organizavimo bruožus, galime išvelgti keletą panašumų su Lietuvos savivaldybėmis organizuojant savivaldybių tarybų rinkimus, renkant merus bei organizuojant darbą pačiose savivaldybėse.

2003 – 2007 m. Danijoje buvo vykdoma administracinė – teritorinė reforma, kurios metu 14 apskričių tapo 5 regionais, o savivaldybių skaičius nuo 271 sumažėjo iki 98: sujungtos 68 savivaldybės (kuriose gyventojų iki reformos buvo mažiau nei 20 tūkst.), 33 savivaldybės išliko tokio paties dydžio, o 11 savivaldybių buvo padalytos atsižvelgiant į vietos referendumo rezultatus. Taigi šiuo metu Danijos administracinė sistema yra dviejų lygių: valstybės ir vietos. Vietos lygmenį sudaro regionai ir savivaldybės, t.y. tam tikros teritorijos atitinkamas skaičius savivaldybių sudaro regioną. Iki reformos daugumoje savivaldybių gyveno mažiau nei po 20 tūkst. gyventojų. Įgyvendinus pertvarkymus administraciniame – teritoriniame suskirstyme, gyventojų pasiskirstymas tarp savivaldybių atsispindi 3 lentelėje.

3 lentelė. Gyventojų pasiskirstymas Danijos savivaldybėse po 2007 m.

Gyventojų skaičius	Savivaldybių skaičius
0 – 20 000	7
20 001 – 30 000	18
30 001 – 50 000	37
50 001 -	36

Šaltinis: Local Government Denmark⁶⁷

Po reformos tik 7 savivaldybėse gyvena mažiau nei 20 tūkst. gyventojų. Daugumoje savivaldybių gyvena virš 30 tūkst. gyventojų. Tokių savivaldybių yra beveik 75 proc. Pagrindinė vietos savivaldos reformos priežastis buvo gyventojams teikiamų viešųjų paslaugų kokybės gerinimas. Iš tikrųjų ši reforma susidėjo iš trijų elementų. Be to, kad atsirado naujas Danijos savivaldybių žemėlapis, prisidėjo ir naujas užduočių paskirstymas bei finansavimo ir išlyginimo sistema. Pastaruosius du elementus, t.y. savivaldybių veiklos sritis ir jų finansavimą, panagrinėsime detaliau.

4.2. Savivaldybių veikimo arena Danijoje

Dar iki reformos savivaldybės, kaip piliečių prieigos prie viešojo sektoriaus, vykdė daugybę funkcijų, susijusių su paslaugų, tokių kaip pagyvenusių žmonių ir vaikų priežiūra, pradinis mokymas ir

⁶⁶ **Local Government Denmark.** The Danish Local Government System.

http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_38221/ImageVaultHandler.aspx [žiūrėta 2009 11 04]

⁶⁷ **Ten pat.**

kitų, teikimu gyventojams. 2007 m. sausio 1 d. įsigaliojus vietos savivaldos reformai, savivaldybėms priskirta naujų užduočių sveikatos priežiūros, užimtumo, socialinių paslaugų, specialaus mokymo, verslo paslaugų, viešojo transporto ir kelių, gamtos, aplinkos ir planavimo, kultūros srityse. Socialinių ir ekonominių funkcijų, kurių pasiskirstymas tarp valstybės, regionų ir savivaldybių pasikeitė po 2007 m. vietos savivaldos reformos, pateikiamas 4 lentelėje.

4 lentelė. Socialinių ir ekonominių funkcijų pasiskirstymas tarp valstybės, regionų ir savivaldybių nuo 2007 m.

Funkcija	Valstybės atsakomybė	Regionų atsakomybė	Savivaldybių atsakomybė
Verslo plėtra	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Bendra augimo politika, įskaitant tarptautinį koordinavimą tarp verslo, švietimo, transporto ir užimtumo politikos srityje (per augimo strategiją) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Regioninės plėtros planų rengimas; ➤ Regionų turizmo skatinimas; 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Atsakingos už vietos paslaugas verslui; ➤ Vietos turizmo skatinimas.
Viešasis transportas ir keliai	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Valstybiniai keliai; ➤ Geležinkelių ir traukinių tinklai, taip pat metro 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Transporto įmonių steigimas 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Vietiniai keliai; ➤ Dalyvavimas transporto įmonėse ir vietinio autobusų transporto finansavimas
Socialinės paslaugos	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Žinių teikimas ir specialaus konsultavimo teikimas 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Įstaigų, kurių neperima savivaldybės valdymas; ➤ Susitarimų su savivaldybėmis pasirašymas dėl paslaugų teikimo. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Reguliavimas, pasiūla ir finansavimas; ➤ Socialinė psichiatrija
Sveikatos apsauga	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Planavimas; ➤ Kokybės efektyvumo ir informacinių technologijų užtikrinimas 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ligoninės; ➤ Psichiatrija; ➤ Sveikatos draudimas (bendrosios praktikos gydytojai, specialistai, kompensacijos už vaistus) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Profilaktinė priežiūra, gydymas ne ligoninėse, speciali dantų priežiūra; ➤ Priežiūra namuose
Švietimas	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tikslų nustatymas; ➤ Jaunimo išsilavinimas, tolesnis mokymas; ➤ Universitetinis išsilavinimas, ➤ Tyrimai 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Švietimo įstaigų žmonėms, turintiems specialiųjų poreikių, darbo koordinavimas 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Pradinės mokyklos, specialus ugdymas įskaitant specialiųjų suaugusiųjų ugdymą.

Kaip matome valstybė yra atsakinga už bendros politikos formavimą daugelyje sričių, konsultacijų teikimą ir aukšto lygio paslaugas, tokias kaip universitetinis išsilavinimas ir pan. Regionų atsakomybė pasireiškia tam tikrų priemonių užtikrinimu, jog savivaldybės galėtų įgyvendinti joms pavestas funkcijas, pavyzdžiui, tam tikrų įstaigų steigimas yra regionų prerogatyva. Po to, kai buvo sustambintos savivaldybės, joms ženkliai padidėjo socialinių ir ekonominių funkcijų apimtis. Todėl toliau detaliau panagrinėsime Danijos savivaldybių atliekamas socialines bei ekonomines funkcijas pabrėždami, kokios funkcijos buvo savivaldybių atsakomybė iki reformos ir kokios veiklos prisidėjo įsigaliojus vietos savivaldos reformai.

Sveikatos sritis. Po vietos savivaldos reformos savivaldybės vaidina svarbesnį vaidmenį sveikatos apsaugos srityje. Savivaldybės yra atsakingos už slaugą namuose, visuomenės sveikatos

priežiūrą, sveikatos priežiūrą mokyklose, vaikų dantų gydymą, profilaktiką ir reabilitaciją⁶⁸. Prieš reformą atsakomybę už reabilitaciją ne ligoninėse savivaldybės dalijosi su apskritimis. Nuo 2007 m. savivaldybės prisiėmė atsakomybę profilaktinio gydymo ir sveikatingumo skatinimo srityse. Šiuo žingsniu siekiama prevencinį gydymą ir sveikatingumo skatinimą integruoti į dienos priežiūros įstaigas, pagyvenusių žmonių centrus.

Socialinės paslaugos. Tai pagrindinė savivaldybių veiklos sritis, tačiau atsakomybę šioje srityje iki reformos savivaldybės dalijosi su apskritimis. Ilgą laiką savivaldybės buvo atsakingos už pagyvenusių žmonių ir neįgalųjų priežiūrą. Po reformos savivaldybės yra atsakingos už platesnio spektro socialinių paslaugų pasiūlą, teikimą ir finansavimą. Savivaldybėms priskirta socialinė psichiatrija, apleistų vaikų apgyvendinimas ir kitos. Tokių pokyčių tikslas – aiškiai paskirstyti atsakomybę ir užtikrinti, kad paslaugos būtų teikiamos kvalifikuotų specialistų. Pokyčiai taip pat reiškia, kad savivaldybės sprendžia, kokias paslaugas teikti gyventojams. Socialinių paslaugų teikimą reglamentuoja Socialinių paslaugų įstatymas⁶⁹. Vietos valdžios institucijų atsakomybė ne visada yra numatyta teisės aktuose. Kai kurias užduotis, susijusias su socialinių paslaugų teikimu, jos gali vykdyti pagal savivaldybių institucijų nustatytas taisykles. Tam tikras sritis (daugiausia socialines išmokas, pavyzdžiui, senatvės pensijas) savivaldybės finansuoja kartu su valstybe per valstybės kompensavimo sistemą. Kaip ir Lietuvoje, Danijoje savivaldybės yra atsakingos už socialinio būsto nuomą. Šias paslaugas reglamentuoja Socialinio būsto nuomos įstatymas⁷⁰.

Švietimas. Pradinis mokymas Danijoje – savivaldybių atsakomybė. Viešąją švietimo sistemą reglamentuoja *Folkeshole* įstatymas. Jame įtvirtintos pagrindinės švietimo nuostatos. O atskirų savivaldybių tarybos pačios nustato, kaip turi būti organizuojamas mokyklų darbas, neperžengdamos nustatytos teisės. Savivaldybių tarybos tvirtina finansavimą, nustato vietinius tikslus, vykdo mokyklų priežiūrą, kontroliuoja rezultatus. Kiekvienos savivaldybės taryba privalo parengti metines kokybės ataskaitas. Kokybės ataskaitoje turi būti aprašyti savivaldybės švietimo sistema, mokyklų mokslo lygis, priemonės. Savivaldybės taryba turi imtis priemonių pašalinti ankstesnėje ataskaitoje išryškėjusiems trūkumams. Švietimo srityje vietos savivaldos reforma taip pat įnešė pakeitimų. Kaip ir socialinių paslaugų sektoriuje, specialaus švietimo srityje savivaldybės atsakomybę dalijosi su apskritimis. Po reformos specialus švietimas – išimtinė savivaldybių kompetencija. Tai reiškia, kad nuo 2007 m.

⁶⁸ **Ministry of Health and Prevention.** Health Care in Denmark.

http://www.sum.dk/publikationer/healthcare_in_dk_2008/kap01.htm [žiūrėta 2009 11 04]

⁶⁹ **Consolidation Act on Social Services.**

http://english.vfm.dk/MinistryOfSocialWelfare/legislation/social_affairs/social_service_act/Sider/Start.aspx [žiūrėti 2009 11 04]

⁷⁰ **Consolidation Act on Social Housing.**

http://english.vfm.dk/MinistryOfSocialWelfare/legislation/social_affairs/social_housing/Sider/Start.aspx [žiūrėta 2009 11 17].

sausio 1 d. savivaldybės yra atsakingos už visų rūšių specialiojo ugdymo ir specialiosios pedagoginės pagalbos teikimą, taip pat už suaugusiųjų specialųjį ugdymą⁷¹.

Pramonė ir verslas. Savivaldybės prisideda prie pramonės bei verslo plėtros. Stipri ir konkurencinga verslo aplinka – bendruomenės vystimosi pagrindas. Savivaldybės vaidina svarbų vaidmenį tiek strateginiame, tiek įgyvendinimo lygmenyje. Plėtojant verslui palankias sąlygas šiuo metu savivaldybės turi daugiau funkcijų nei prieš reformą. Paslaugų verslui teikimo atidavimas savivaldybėms suteikia galimybę nuosekliai teikti auštos kokybės paslaugas. Tai užtikrina nuolatinį savivaldybių bendradarbiavimą su privačiu sektoriumi. Kartu su nauju aktu „Dėl pramonės skatinimo“ reforma suteikė savivaldybėms įgaliojimus nustatyti regioninės plėtros gaires.

Aplinkos apsauga, planavimas, keliai ir transportas. Savivaldybės perėmė daugumą apskričių užduočių, susijusių su gamta ir aplinka, įskaitant aplinkosaugą. Savivaldybės yra atsakingos už planavimą, miestų atnaujinimą. Savivaldybės taip pat yra atsakingos už kelius ir transportą. Kelių priežiūra po reformos yra beveik išimtinė savivaldybių atsakomybė, kadangi savivaldybės yra atsakingos už 90 proc. Danijos kelių. Kaip ir daugumoje šalių, Danijoje savivaldybės atsako už komunalinių paslaugų teikimą. Teisės aktuose nustatyta, kad savivaldybės yra atsakingos už šildymo, elektros, dujų, atliekų tvarkymo, ir vandens tiekimo paslaugas. Tačiau savivaldybės gali nuspręsti, kaip tų paslaugų teikimą organizuoti, t.y. jos gali steigti savivaldybės paslaugų teikimo įmones, sudaryti sutartis su teikimo įmonėmis ar visiškai privatizuoti komunalinių paslaugų teikimą. Pastarasis žingsnis savivaldybėms iškelia naujus uždavinius. Nesvarbu, kas teikia paslaugas (savivaldybės ar privati įmonė), jas turi teikti skirtingos įmonės, o paslaugų teikimo išlaidos turi būti padengiamos iš mokesčių.

Pažymėtina, kad funkcijų, kurios iki reformos buvo apskričių atsakomybė, perdavimas savivaldybėms įvyko pakankamai sklandžiai. Panaikinus specializuotas paslaugų teikimo įmones apskrityse, tokios įstaigos buvo įsteigtos savivaldybėse. Tokių įstaigų neįkūrusios savivaldybės sudarė sutartis su kaimyninėmis savivaldybėmis dėl specializuotų paslaugų teikimo.

Apibendrinant galime pasakyti, kad atlikę Danijos savivaldybėms priskiriamų ir Lietuvos savivaldybių vykdomų funkcijų analizę, matome, jog Danijos savivaldybės vykdo daugumą tokių pačių funkcijų, kaip ir Lietuvos savivaldybės.

4.3. Savivaldybių funkcijų finansavimas

Savivaldybės funkcijų finansavimas ir finansavimo išlyginimas – trečiasis vietos savivaldos reformos elementas. Ši reforma reiškia papildomus išteklius finansuojant naujai savivaldybėms priskirtas funkcijas, t.y. lėšos keliauja paskui funkcijas. Išlyginimo ir savivaldybių subsidijavimo

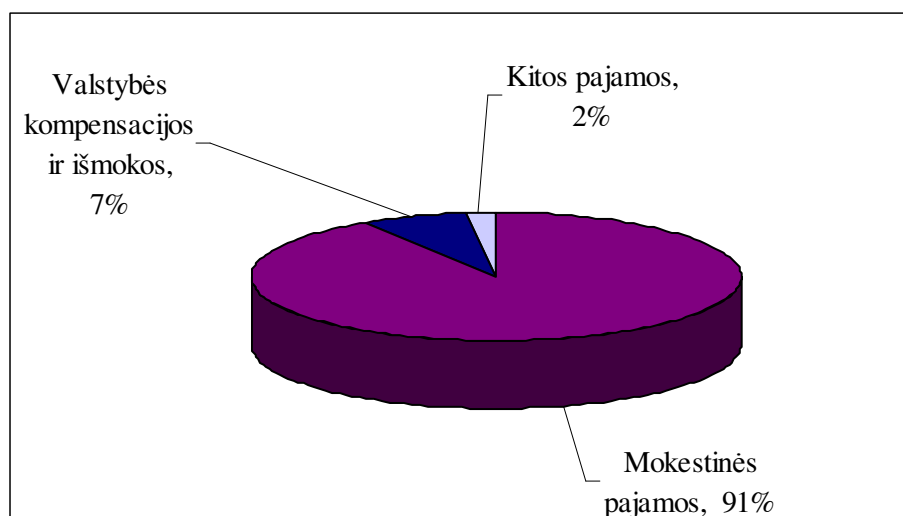
⁷¹ **The Ministry of the Interior and Health.** The Local Government Reform.
http://www.im.dk/publikationer/government_reform_in_brief/index.htm [žiūrėta: 2009 11 04]

įstatymas reglamentuoja savivaldybių finansinių skirtumų dėl skirtingų mokesčių bazių ir išlaidų išlyginimą, valstybės subsidijas savivaldybėms ir specialias išlyginimo schemas⁷². Finansavimo ir išlyginimo sistemos pertvarkymas pritaiko išlyginimo sistemą prie naujo funkcijų paskirstymo ir naujų savivaldybių taip, kad užtikrintų pusiausvyrą tarp turtingų ir vargingesnių savivaldybių. Dar viena naujovė nuo 2007 m. – savivaldybės prisideda prie sveikatos apsaugos finansavimo.

Danijos savivaldybių veiklos finansavimo ištekliai gali būti suskirstyti į tokias grupes:

- Mokesčiai (pajamų, turto bei dalis pelno mokesčio);
- Veiklos ir kapitalo pajamos (iš tiekimo įmonių, dienos priežiūros institucijų, žemės pardavimo);
- Kompensacijos (iš valstybės – ypač socialinėms paslaugoms finansuoti);
- Bendrosios subsidijos (pvz., bendroji valstybės dotacija savivaldybėms. Bendrosios dotacijos nėra skirtos konkrečioms tikslams);
- Paskolos⁷³.

Kaip matome iš 19 paveikslo, kuriame pavaizduota Danijos savivaldybių pajamų struktūra 2007 m., didžioji dalis Danijos savivaldybių pajamų yra iš įvairių mokesčių.



19 pav. Danijos savivaldybių pajamų struktūra 2007 m.

Šaltinis: Local Government Denmark⁷⁴

Mokestinės pajamos sudaro net 91 proc. visų Danijos savivaldybių pajamų. Pažymėtina, kad net 70 proc. visų savivaldybės pajamų sudaro gyventojų pajamų mokestis, o turto mokesčiai (žemės ir

⁷² Act on Equalization and Government Subsidies for Municipalities.

http://english.vfm.dk/MinistryOfSocialWelfare/legislation/interior_legislation/subsidies_for_municipalities/Sider/Start.aspx [žiūrėta 2009 11 04]

⁷³ The Ministry of the Interior and Health. The Local Government Reform.

http://www.im.dk/publikationer/government_reform_in_brief/index.htm [žiūrėta 2009 11 04].

⁷⁴ Local Government Denmark. The Danish Local Government System.

http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_38221/ImageVaultHandler.aspx [žiūrėta 2009 11 04]

pastatų) tik apie 8 proc. Savivaldybės naudojami pakankamai plačia fiskalinės diskrecijos teise.⁷⁵ Savivaldybių tarybos pačios nustato pajamų ir turto mokesčių tarifus. Žinoma, įstatymo nustatytose ribose. Pajamų mokesčio tarifo vidurkis 2006 m. buvo 33,3 proc., 2007 ir 2008 m. atitinkamai 25,3 ir 25,5 proc.⁷⁶ Mokesčio vidurkio sumažėjimas yra vietos savivaldos reformos rezultatas.

Dėl nevienodos demografinės ir socialinės struktūros, egzistuoja mokesčių bazės skirtumai įvairiose savivaldybėse. Jei kiekviena savivaldybė tik pati finansuotų savo išlaidas, aptarnavimo lygis ir mokesčių našta labai skirtųsi įvairiose savivaldybėse. Todėl egzistuoja pajamų išlyginimo sistema, kurios tikslas – užtikrinti tą patį paslaugų lygį ir mokesčių našta neatsižvelgiant į gyventojų pajamas ir demografinius veiksnius. Subsidijų ir kompensavimo tvarka reiškia, kad pinigai iš turtingų savivaldybių perkeliama mažiau pasiturinčioms. Tačiau išlyginimas nėra visiškasis. Pašalinama tik dalis skirtumų tarp savivaldybių. Visos valstybės skiriamos kompensacijos ir išmokos savivaldybėms sudaro tik 7 proc. visų savivaldybių pajamų. Be to, vietos politikai patys nustato, kam paskirstyti gautas valstybės dotacijas, jie nėra apriboti teisės aktų reikalavimais. Vadinasi, šiuo požiūriu savivaldybės yra pakankamai savarankiškos.

Lygindami šiuo požiūriu Daniją ir Lietuvą, matome, kad Danijoje didžioji dalis savivaldybių išteklių yra mokesčiai. O Lietuvoje ilgą laiką valstybės dotacijos sudarė didesnę dalį savivaldybių pajamų ir tik paskutiniaisiais metais pastebimas tos dalies mažėjimas. Danijoje panašiai kaip Lietuvoje didžiąją dalį mokesčių pajamų sudaro gyventojų pajamų mokestis, turto mokesčių dalis Danijoje bendroje savivaldybių mokesčių pajamų struktūroje panaši kaip ir Lietuvoje, atitinkamai apie 8 proc. Danijoje ir apie 10 proc. Lietuvoje. Pažymėtina, jog Danijoje savivaldybės pačios nustato gyventojų pajamų mokesčio tarifus skirtingai nei Lietuvoje. Kitos pajamos, pavyzdžiui, paskolos sudaro mažą dalį savivaldybių pajamų tiek Danijoje, tiek Lietuvoje. Tačiau verta aptarti Danijos savivaldybių kreditavimo modelį.

KommuneKredit⁷⁷ yra seniausia savivaldybių kreditavimo institucija, įkurta 1899 m. Ši institucija užima apie 70 proc. Danijos savivaldybių finansavimo rinkos, likusi dalis tenka komerciniams šalies bankams. Tokią didelę rinkos dalį sąlygoja maži skolinimosi kaštai savivaldybėms skolinantis tarpininkaujant šiai organizacijai. Skolindamosi atskirai savivaldybės gautų žemesnius kredito reitingus ir skolintis kapitalo rinkoje būtų brangiau. KommuneKredit skolinasi vidaus ir užsienio kapitalo rinkose ir vėliau perskolina gautas lėšas Danijos savivaldos institucijoms, kurioms yra reikalingas kreditinis finansavimas.

⁷⁵ **Rose L. E., Stahlberg K.** The Nordic Countries: still the „promised land“?// Comparing local governance trends and developments/ Bas Denters and Lowrance E. Rose, 2005, p. 87. – ISBN 0-333-99555-4

⁷⁶ **Taxation Trends in the European Union. Denmark.**

http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/Country_tables/DK.pdf [žiūrėta 2009 11 27].

⁷⁷ <http://kommunekredit.com/> [žiūrėta: 2009 12 16]

KommuneKredit nariais yra savivaldybės ir regionai, kurie yra pasiskolinę lėšų arba gavę garantijas iš KommuneKredit. Šiuo metu KommuneKredit nariais yra visi Danijos regionai ir savivaldybės, kas neabejotinai įrodo šios organizacijos veiklos efektyvumą ir reikalingumą. Visi KommuneKredit nariai solidariai atsako už KommuneKredit įsipareigojimus trečiajai šaliai, tačiau nuo KommuneKredit įsteigimo 1899 m. nebuvo nei vienos negražintos ar nuostolingos paskolos. KommuneKredit suteikia paskolas tik toms savivaldybėms, kurios suteikia paskolų grąžinimo garantijas. Paėmusi paskolą savivaldybė arba regionas automatiškai tampa KommuneKredit nare ir tuo pačiu solidariai atsako už visas KommuneKredit išduotas paskolas. KommuneKredit veikia kaip normali akcinė bendrovė ar fondas, kurio tikslas yra kiek įmanoma pigesniais kaštais pritraukti finansines lėšas ir vėliau jas perskolinti Danijos savivaldos institucijoms. KommuneKredit įstatų 18 punktas numato, kad institucija gali skolintis pinigus išleisdama skolos vertybinių popierių emisijas. Savivaldybė skolindamasi lėšas iš KommuneKredit privalo sumokėti tarybos nustatytą paskolos išdavimo ir skolos aptarnavimo mokestį.

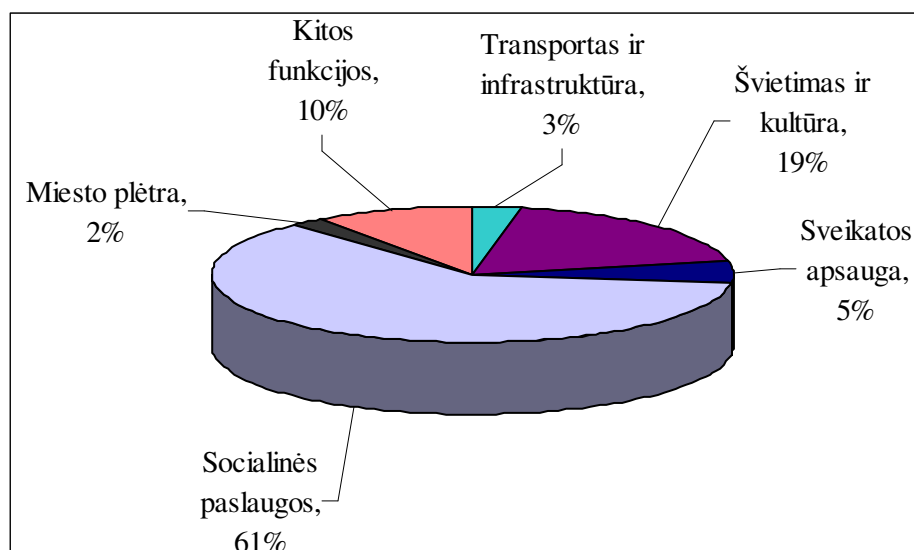
Reikia pažymėti, kad per daugiau nei 100 metų institucijos veiklą skolos visuomet buvo gražintos visos ir laiku. KommuneKredit veiklą kontroliuoja Danijos socialinių reikalų ministerija. Ministerija gali nustatyti maksimalų KommuneKredit skolinimosi limitą, siekdama kontroliuoti šalies vidaus ir užsienio skolą. Tačiau kontrolė pasireiškia tik tuo, kad ministerija turi įgaliojimus nustatyti maksimalų savivaldybėms leistiną skolinimosi limitą, tačiau negali joms nurodyti skolinimosi būdo ar kitų dalykų.

Remdamiesi Danijos statistikos departamento duomenimis, paanalizuokime, kurioms savivaldybių veiklos sferoms tenka daugiausiai lėšų, o kurios finansuojamos mažiau. Kaip ir Lietuvoje, Danijoje savivaldybių funkcijos taip pat skirstomos į grupes. Danijos statistikos departamento pateikiamuose duomenyse, savivaldybių veiklos sferos skirstomos į 7 grupes. Taigi analizuosime Danijos savivaldybių išlaidas tokioms sritims:

- Miesto plėtra, apgyvendinimo ir aplinkos priemonės;
- Tiekimo įmonės;
- Transportas ir infrastruktūra;
- Švietimas ir kultūra;
- Sveikatos apsauga;
- Socialinės paslaugos;
- Bendros išlaidos ir administracija⁷⁸.

⁷⁸ <http://www.statbank.dk/statbank5a/default.asp?w=1280> [žiūrėta 2009 11 04]

20 paveiksle pavaizduota savivaldybių biudžetų išlaidų struktūra 2007 m.



20 pav. Danijos savivaldybių biudžetų išlaidų struktūra atskiroms sritims 2007 m.

Šaltinis: www.statbank.dk

Kaip matome, didžiausią dalį lėšų Danijos savivaldybės skiria socialinėms paslaugoms. Joms skiriamų lėšų dalis sudaro 61 proc. visų savivaldybių biudžetų išlaidų. Iš jų daugiausia tenka pagyvenusių žmonių priežiūrai, dienos globos įstaigoms. Apskritai socialinės srities, t.y. socialinių paslaugų, švietimo bei sveikatos apsaugos, išlaidos sudaro didžiąją dalį visų Danijos savivaldybių biudžetų išlaidų. Jos siekia apie 85 proc. Švietimui skiriamų išlaidų dalis eina po socialinių paslaugų, o sveikatos apsaugai skiriama apie 5 proc. visų savivaldybių išlaidų. Išlaidos bendriesiems reikalams ir administracijai sudaro dešimtadalį visų savivaldybių išlaidų. Miesto plėtrai, transportui ir infrastruktūrai skiriama nežymi išlaidų dalis.

Pažymėtina, kad tiekimo įmonėms, kaip vienai iš savivaldybės išlaidų eilučių, ne tik, kad neskiriama lėšų, bet jos duoda pajamas. Tai paaiškėjo nagrinėjant statistikos duomenis, kur tiekimo įmonių eilutėje pateikiama suma su minuso ženklu. Kaip paaiškino Danijos Statistikos departamento specialistė Helene Gjermansen, atsakinga už viešųjų finansų duomenų pateikimą, minuso ženklas prieš tiekimo įmonių eilutėje pateikiamą sumą reiškia pajamas.

Savivaldybių išlaidos sudaro apie 50 proc. visų valstybės išlaidų. Apibendrinant galime konstatuoti, jog Danijos decentralizacijai būdingi tokie trys finansinio valdymo modelio bruožai:

- 1) savivaldybės pačios nustato mokesčius (pajamų, turto), vadinasi mokesčiai yra pagrindinis savivaldybių išlaidų finansavimo šaltinis;
- 2) valstybės dotacijos yra bendro pobūdžio ir nėra skirtos konkrečioms tikslams, todėl savivaldybės pačios gali nustatyti prioritetus;
- 3) susitarimų sistema tarp valstybės ir savivaldybių.

Taigi paanalizavę Danijos savivaldybių išlaidas atskiroms sritims galime konstatuoti, jog tiek Lietuvoje, tiek Danijoje socialinei sričiai skiriama daugiausiai išlaidų. Tik Danijoje, skirtingai nuo Lietuvos, daugiau išlaidų skiriama socialinėms paslaugoms, kai Lietuvoje didžioji dalis socialinės srities išlaidų skiriama švietimo finansavimui. Taip yra todėl, kad Lietuvoje savivaldybės yra atsakingos ne tik už ikimokyklinį, pradinį, bet ir bendrąjį lavinimą, o Danijos savivaldybės yra atsakingos tik už pradinį mokymą.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

Išnagrinėjus Lietuvos savivaldybių socialines ir ekonomines funkcijas bei atlikus jų finansavimo analizę, galima daryti tokias išvadas:

1. Lietuvos savivaldybės savarankiškai atlieka, kaip įprasta ir kitose šalyse, vietos lygmens atsakomybėje esančias funkcijas. Savivaldybių žinioje yra socialinių paslaugų teikimas, pirminė sveikatos priežiūra, bendrasis lavinimas, komunalinių paslaugų (elektros, vandens tiekimas, atliekų tvarkymas) teikimas, vietinio susisiekimo transporto organizavimas, kelių ir gatvių priežiūra ir kita. Taigi visus pagrindinius kasdienius gyventojams svarbius klausimus savivaldybės sprendžia savarankiškai – turi sprendimų iniciatyvos, priėmimo ir įgyvendinimo teisę. Tačiau ne visada yra užtikrinamas tinkamas šių funkcijų įgyvendinimas. Socialiniu būstu kasmet aprūpinama tik nedidelė dalis laukiančiųjų eilėje tokiam būstui gauti. Dėl pertvarkų sveikatos sistemoje neužtikrinamas sveikatos paslaugų prieinamumas kaimuose. Švietimo politika kartais prasilenkia su realiai vykdomais darbais, kai deklaruojamas švietimo paslaugų prieinamumas ir tuo pačiu uždarinėjami vaikų darželiai kaimiškose vietovėse. Neefektyviai valdomas savivaldybėms priklausantis turtas, nes dažnu atveju jos nežino, kiek konkrečiai kokio turto turi ir valdo. Nepakankama operatorių ir gyventojų kontrolė atliekų tvarkymo srityje.

2. Statistinė savivaldybių išlaidų analizė parodė, jog daugiausia išlaidų skiriama socialinei sričiai (socialinei ir sveikatos apsaugai bei švietimui) finansuoti, t.y. 2004 – 2008 m. laikotarpiu išlaidos socialinei sričiai visada viršijo 60 proc. visų savivaldybių išlaidų. Tokia tendencija yra ir savarankiškosioms, ir valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) funkcijoms. Išlaidos švietimui sudaro didžiąją dalį socialinės srities išlaidų – virš 75 proc., o 2007 ir 2008 m. viršijo 80 proc. 2009 m. ryšium su sunkia ekonomine situacija socialinės srities išlaidos išaugo, o ypač socialinėms pašalpoms. 2009 m. du kartus papildomai iš valstybės biudžeto skirta lėšų valstybinėms pašalpų skaičiavimo ir mokėjimo bei socialinės mokinių paramos savivaldybių funkcijoms finansuoti. Ne visada valstybės biudžeto dotacijos skirtos konkrečioms funkcijoms panaudotos tinkamai. Pavyzdžiui, 2009 m. Valstybės kontrolė nustatė, jog mokinio krepšelio lėšos skirtos kitoms savivaldybių reikmėms finansuoti.

3. Stabiliausia pasirodė esanti ekonomikos sritis. Per visą analizuojamą laikotarpį išlaidos ekonomikos sričiai sudarė apie 10 proc. Maždaug pusę ekonomikos srities išlaidų sudaro išlaidos būstui ir komunaliniam ūkiui.

4. Taigi hipotezė, jog Lietuvos savivaldybės vykdo tokias socialines ir ekonomines funkcijas, kurios geriausiai gali būti įgyvendintos vietos valdžios lygmenyje, didžiausią dalį išlaidų skirdamos socialinėms funkcijoms finansuoti, pasitvirtino.

5. Didžiausią dalį finansinių išteklių, iš kurių finansuojamos savivaldybių socialinės ir ekonominės funkcijos, sudaro mokestinės pajamos ir valstybės biudžeto dotacijos. Iki 2006 m. didesnę dalį sudarė būtent valstybės biudžeto dotacijos (apie 50 proc.). Nemokestinės pajamos sudaro nežymią dalį savivaldybių pajamų. Didžiausią dalį mokestinių pajamų sudarė gyventojų pajamų mokestis - virš 80 proc. Apie 10 proc. mokestinių pajamų sudarė turto mokesčiai. Kaip dar vienas savivaldybių pajamų šaltinis finansuoti tam tikras funkcijas yra paskolos. Savivaldybių vidaus skola šiuo metu sudaro 90 proc. visų savivaldybių skolų. Pažymėtina, kad savivaldybės nėra savarankiškos finansuodamos savo funkcijas, kadangi jos gali disponuoti tik maždaug puse biudžeto pajamų. Kita pusė yra valstybės biudžeto dotacijos jau skirtos konkrečiam tikslui.

6. 2009 m. Utenos rajono savivaldybės išlaidos atspindi daugelio Lietuvos savivaldybių dabartinę finansinę padėtį. 2004 – 2007 m. buvo augimo laikotarpis. Daugelio sričių finansavimas sumine išraiška augo, keitėsi tik išlaidų dalis atskiroms sritims. Remiantis 2009 m. trijų ketvirčių duomenimis, galime teigti, jog savivaldybė susiduria su tam tikromis funkcijų finansavimo problemomis – mažėja gyventojų pajamų mokesčio surinkimas, todėl savivaldybė yra labiau priklausoma nuo valstybės biudžeto dotacijų, ir yra priversta, kaip ir tikriausiai visos savivaldybės, mažinti išlaidas. Stipriai mažinamos išlaidos ekonomikos sričiai, tačiau vis tiek neįvykdomi net ir sumažinti planai. Socialinėms paslaugoms išlaidos nemažinamos, siekiant apsaugoti jautriausias sritis bei gyventojų interesus.

7. Atlikę Danijos savivaldybėms priskiriamų ir Lietuvos savivaldybių vykdomų funkcijų analizę, galime pasakyti jog Danijos savivaldybės vykdo praktiškai tokias pat funkcijas, kaip ir Lietuvos savivaldybės. Danijoje, kaip ir Lietuvoje, socialinei sričiai skiriama daugiausiai išlaidų. Tik Danijoje skirtingai nuo Lietuvos daugiau išlaidų skiriama socialinėms paslaugoms, kai Lietuvoje didžioji dalis socialinės srities išlaidų skiriama švietimo finansavimui. Taip yra todėl, kad Lietuvoje savivaldybės yra atsakingos ne tik už ikimokyklinį, pradinį, bet ir bendrąjį lavinimą, o Danijos savivaldybės yra atsakingos tik už pradinį mokymą. Danijos savivaldybės yra savarankiškesnės nei Lietuvos. Danijos savivaldybėse mokesčiai, kurių tarifus jos nustato, yra pagrindinis jų veiklos finansavimo šaltinis. Valstybės dotacijos yra bendro pobūdžio ir nėra skirtos konkrečioms tikslams.

Siekiant, kad savivaldybių socialinės ir ekonominės funkcijos būtų vykdomos sklandžiau ir užtikrinamas tinkamas finansavimas, siūlomos šios **rekomendacijos**:

- Savivaldybės, kaip arčiausiai piliečių esančios paslaugų teikėjos, turėtų labiau atsižvelgti į skirtingus gyventojų poreikius bei užtikrinti vienodą paslaugų prieinamumą ir kokybę.
- Nustatyti aiškią valstybės biudžeto lėšų poreikio apskaičiavimo metodiką, kuri sudarytų galimybes planuoti lėšų poreikį pagal besikeičiančias socialines ir ekonomines aplinkybes.
- Mažinti savivaldybių priklausomybę nuo valstybės biudžeto dotacijų ir skatinti pačių savivaldybių finansinį savarankiškumą finansuojant savo funkcijas. Tai galima būtų pasiekti įvedant

vietinius mokesčius. Pavyzdžiui, gyventojų pajamų mokesčio dalį, kuri atitenka savivaldybėms, įteisinti kaip vietinį mokestį bei suteikti teisę savivaldybėms nustatyti jo tarifus įstatymo nustatytoje ribose.

- Įteisinti galimybę didžiosioms savivaldybėms skolintis išleidžiant savivaldybių obligacijas.

LITERATŪRA

- 1) **Baltušnikienė J.** Fiskalinės decentralizacijos teoriniai ir metodologiniai aspektai // Pinigų studijos: apžvalginiai straipsniai. – Vilnius: Lietuvos bankas, 2004, Nr. 1, p. 89-102. – ISSN 1392-2637. – URL: http://www.lb.lt/lt/leidiniai/pinigu_studijos2004_1/baltusnikiene.pdf.
- 2) **Bird R. M.** Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principles, Local Applications. Georgia State University, Working Paper 00-2. <http://aysps.gsu.edu/isp/files/ispwp0002.pdf> [žiūrėta: 2009 05 10].
- 3) **Davey. K.** Fiscal decentralisation. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017650.pdf> [žiūrėta 2008 12 11].
- 4) **Davulis G.** Analysis of a Situation on Local Taxes in Lithuania // Intellectual Economics. – 2009, No 1(5), p. 21-29. – ISSN 1822-8011. – URL: <http://www3.mruni.lt/~int.economics/5nr/Davulis.pdf> .
- 5) **Davulis G.** Lietuvos savivaldybių finansų struktūra ir jos raida // Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos.- 2006, Nr. 2 (7), p. 40-45. – ISSN 1648-9098. – URL: [http://www.smf.su.lt/documents/konferencijos/Galvanauskas/2006/Leidiny%20\(7\)/Davulis.pdf](http://www.smf.su.lt/documents/konferencijos/Galvanauskas/2006/Leidiny%20(7)/Davulis.pdf).
- 6) **Davulis G.** Lietuvos savivaldybių veiklos ekonominiai ir finansiniai aspektai // Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas / Redaktoriai: S. Puškorius (atsakingasis), A. G. Raišienė. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006, p. 128-154. – ISBN 9955-19-022-1.
- 7) **Fox W. F., Gurley T.** Will Consolidation Improve Sub-National Governments? Policy Research the World Bank. Working Paper. No. 3913. 2006. <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/decentralizationcorecourse2006/OtherReadings/FoxGurley.pdf> [žiūrėta 2009 11 29].
- 8) **Išoraitė M.** Socialinių paslaugų administravimas: mokomasis leidinys. – Vilnius: „Saulė“, 2007. – 344 p. – ISBN 978-9955-763-03-1.
- 9) **Kleponis B.** Savivaldybių funkcijos. Savivaldybių žinios. 2005 m. sausio 13 d.
- 10) **Lane J. A.** Viešasis sektorius: sąvokos, modeliai ir požiūriai. – Vilnius: Margi raštai, 2001. – 463 p. – ISBN 9986-09-228-0.
- 11) **Lazauskienė A.** Optimalaus savivaldybių dydžio paieška // Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos. – 2008, Nr. 1 (10), p. 92 – 98. – ISSN 1648-9098.
- 12) **Lazdynas R.** Savivalda: filosofija, teorija, praktika. – Šiauliai: Saulės delta, 2005. – 279 p. - ISBN 9955-522-72-0.

13) **Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė.** Savivaldybėse atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatų apibendrinimo ataskaita. 2009 m. rugsėjo 2 d. Nr. AB-8, Vilnius.

http://www.vkontrole.lt/auditas_ataskaitos.php?tipas=f [žiūrėta 2009 11 20].

14) **Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė.** Valstybinio audito ataskaita. Socialinių paslaugų teikimas. 2009 m. vasario 27 d. Nr. VA-P-10-16-4, Vilnius.

http://www.vkontrole.lt/auditas_ataskaitos.php?tipas=v [žiūrėta 2009 11 29].

15) **Lietuvos Respublikos valstybės kontrolė.** Viešojo administravimo subjektų vykdomų funkcijų pasiskirstymo valstybinio audito ataskaita. 2009 m. gegužės 20 d. Nr. VA-P-30-14-10, Vilnius.

http://www.vkontrole.lt/auditas_ataskaitos.php?tipas=v&metai=2009 [žiūrėta 2009 12 20].

16) **LLRI analizė: Efektyvus valstybės ir savivaldybių turto valdymas, 2008.**

http://www.lrinka.lt/Pranesim/Efektyvus_valstybes_ir_savivaldybiu_turto_valdymas_LLRI_200807.pdf [žiūrėta 2009 11 15].

17) **Local Government Denmark.** The Danish Local Government System.

http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_38221/ImageVaultHandler.aspx [žiūrėta 2009 11 04].

18) **Mačiulytė J., Ragauskas P.** Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link? – Vilnius: Versus aureus, 2007. –112 p. – ISBN 978-9955-34-023-2.

19) **Ministry of Health and Prevention.** Health Care in Denmark.

http://www.sum.dk/publikationer/healthcare_in_dk_2008/kap01.htm [žiūrėta 2009 11 04].

20) **Purvaneckienė G.** Švietimo politika ir ikimokyklinio bei priešmokyklinio ugdymo plėtra // Acta Pedagogica Vilencia. – 2005, Nr. 15, p. 176-187 – ISSN 1392-5016. – URL:

http://www.leidykla.eu/fileadmin/Acta_Paedagogica_Vilnensia/15/176-187.pdf.

21) **Raipa A., Backūnaitė E.** Decentralizacijos reformų teoriniai ir taikomieji aspektai // Viešoji politika ir administravimas. – 2004, Nr. 7, p. 23-32. – ISSN 1648-2603. – URL:

http://www.mruni.eu/lt/padaliniai/centrai/leidybos_centras/leidiniai/mokslo_darbai/?AID=1326&ID=1405.

22) **Rose L. E., Stahlberg K.** The Nordic Countries: still the „promised land“? // Comparing local governance trends and developments/ Bas Denters and Lowrance E. Rose, 2005, 83-99 p. – ISBN 0-333-99555-4.

23) **Smagurauskienė L.** Teritorinė institucinė verslo skatinimo sistema Lietuvoje // Annales Geographicae. – 2008, Nr. 41(1-2), 90-102 p. – ISSN 1822-6701. – URL:

<http://www.geo.lt/geo/uploads/media/90-102.pdf>.

24) **Taxation Trends in the European Union. Denmark.**

http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/Country_tables/DK.pdf [žiūrėta 2009 11 27].

25) **The Ministry of the Interior and Health.** The Local Government Reform.
http://www.im.dk/publikationer/government_reform_in_brief/index.htm [žiūrėta 2009 11 04].

26) **Tiebout Ch. M.** A Pure Theory of Local Expenditures // The Journal of Political Economy . – The University of Chicago Press, 1956, vol. 64, No. 5, p.419. – ISSN 0022-3808.

27) **Žigienė G.** Municipalinių obligacijų išleidimo Lietuvoje modelio kūrimas.
<http://politika.osf.lt/Kiti/dokumentai/MunicipaliniuObligacijuTyrimas.pdf> [žiūrėta 2009 12 16].

Įstatymai, kiti teisės aktai ir dokumentai

28) **Act on Equalization and Government Subsidies for Municipalities.**
http://english.vfm.dk/MinistryOfSocialWelfare/legislation/interior_legislation/subsidies_for_municipalities/Sider/Start.aspx [žiūrėta 2009 11 04].

29) **Consolidation Act on Local and Regional Government Elections**
http://english.vfm.dk/MinistryOfSocialWelfare/legislation/interior_legislation/local_and_regional_government_elections/Sider/Start.aspx [žiūrėta 2009 11 04].

30) **Consolidation Act on Local Government.**
http://english.vfm.dk/MinistryOfSocialWelfare/legislation/interior_legislation/local_government/Sider/Start.aspx [žiūrėta 2009 11 17].

31) **Consolidation Act on Social Housing.**
http://english.vfm.dk/MinistryOfSocialWelfare/legislation/social_affairs/social_housing/Sider/Start.aspx [žiūrėta 2009 11 17].

32) **Consolidation Act on Social Services.**
http://english.vfm.dk/MinistryOfSocialWelfare/legislation/social_affairs/social_service_act/Sider/Start.aspx [žiūrėta 2009 11 04].

33) **Europos vietos savivaldos chartija.**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=48874 [žiūrėta 2009 11 15].

34) **Kelių priežiūros tvarka.** http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=226908
 [žiūrėta 2009 10 31].

35) **Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas.**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=357681 [žiūrėta 2009 11 15].

36) **Lietuvos Respublikos energetikos įstatymas.**
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=336162 [žiūrėta 2009 10 31].

37) **Lietuvos Respublikos finansų ministro 2003 m. liepos 3 d. įsakymas Nr. 1K-184 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“.**

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=215179&p_query=Lietuvos%20Respublikos

[%20valstyb%EBs%20ir%20savivaldybi%F8%20pajam%F8%20klasifikacija&p_tr2=2](#) [žiūrėta 2009 11 16].

38) Lietuvos Respublikos geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo įstatymas.

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=280587 [žiūrėta 2009 11 20].

39) Lietuvos Respublikos kelių transporto kodeksas.

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=268606 [žiūrėta 2009 10 31].

40) Lietuvos Respublikos Konstitucija. <http://www3.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija.htm>

[žiūrėta 2009 10 15].

41) Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo 2004 m. vasario 11 d. sprendimas „Dėl Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimo išaiškinimo“.

<http://www.lrkt.lt/dokumentai/2004/s040211.htm> [žiūrėta 2009 11 21].

42) Lietuvos Respublikos 2009 metų valstybės ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=350608 [žiūrėta 2009 11 17].

43) Lietuvos Respublikos 2010 metų valstybės ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas.

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=361065&p_query=&p_tr2= [žiūrėta 2009 12 15]

44) Lietuvos Respublikos mokesčio už aplinkos teršimą įstatymas.

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=344656 [žiūrėta 2009 12 12].

45) Lietuvos Respublikos neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymas.

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=330987 [žiūrėta 2009 10 15].

46) Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto mokesčio įstatymas.

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=339025 [žiūrėta 2009 11 21].

47) Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymas.

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=331437 [žiūrėta 2009 10 25].

48) Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas.

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=339727 [žiūrėta 2009 11 15].

49) Lietuvos Respublikos Seimo Audito komiteto 2009 m. spalio 14 d. sprendimas Nr. 141-S-24 „Dėl savivaldybėse atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatų“.

50) Lietuvos Respublikos Seimo 2003 m. liepos 4 d. nutarimas Nr. IX-1700 „Dėl Valstybinės švietimo strategijos 2003-2012 metų nuostatų patvirtinimo“.

<http://www.smm.lt/ti/docs/strategija2003-12.doc> [žiūrėta 2009 12 20].

51) Lietuvos Respublikos smulkaus ir vidutinio verslo plėtros įstatymas.

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=311296 [žiūrėta 2009 11 14].

- 52) Lietuvos Respublikos socialinių paslaugų įstatymas.
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=323335 [žiūrėta 2009 10 31].
- 53) Lietuvos Respublikos sveikatos sistemos įstatymas.
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=319140 [žiūrėta 2009 10 31].
- 54) Lietuvos Respublikos švietimo įstatymas.
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=350527 [žiūrėta 2009 10 31].
- 55) Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių įmonių įstatymas.
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=263628 [žiūrėta 2009 10 31].
- 56) Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=350518 [žiūrėta 2009 10 25].
- 57) Lietuvos Respublikos valstybės paramos būstui įsigyti ar išsinuomoti ir daugiabučiams namams atnaujinti (modernizuoti) įstatymas.
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=350654 [žiūrėta 2009 11 14].
- 58) Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas.
<http://www3.lrs.lt/docs2/CUKWPZWS.DOC> [žiūrėta 2009 11 20].
- 59) Lietuvos Respublikos visuomenės sveikatos priežiūros įstatymas.
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=299388 [žiūrėta 2009 11 14].
- 60) Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 7 d. nutarimas Nr. 850 „Dėl Nacionalinės žmonių su negalia socialinės integracijos 2003-2012 metams programos patvirtinimo“. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=279741 [žiūrėta 2009 11 15].
- 61) Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. spalio 28 d. nutarimas Nr. 1383 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimų socialinei paramai paskirstymo Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimų valdytojams ir savivaldybėms bei 2009 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto specialiųjų tikslinių dotacijų perskirstymo tarp savivaldybių ir specialiųjų tikslinių dotacijų.
http://www.lrv.lt/bylos/Teises_aktai/2009/10/13924.doc [žiūrėta 2009 11 29].
- 62) Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. rugpjūčio 19 d. nutarimas Nr. 863 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimų socialinei paramai paskirstymo Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto asignavimų valdytojams ir savivaldybėms bei 2009 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto specialiųjų tikslinių dotacijų perskirstymo tarp savivaldybių ir specialiųjų tikslinių dotacijų.
http://www.lrv.lt/bylos/Teises_aktai/2009/08/13259.doc [žiūrėta 2009 11 29].
- 63) Lietuvos Respublikos žemės įstatymas.
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=347504 [žiūrėta 2009 10 25].

64) Lietuvos Respublikos žemės mokesčio įstatymas.

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=296287 [žiūrėta 2009 12 12].

65) Socialinių paslaugų infrastruktūros plėtros 2007 – 2009 metų programa.

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=284510 [žiūrėta 2009 10 31].

66) Utenos rajono savivaldybės tarybos 2008 rugpjūčio 27 d. sprendimas Nr. TS-241 „Dėl nekilnojamojo turto mokesčio lengvatos teikimo įmonėms Utenos rajone tvarkos pakeitimo“

<http://www.utena.lt/EasyAdmin/sys/files/TS-241%20priedas.doc> [žiūrėta 2009 11 27].

Interneto prieigos

67) <http://kommunekredit.com/>

68) www.dst.dk

69) www.finmin.lt

70) www.stat.gov.lt

71) www.utena.lt

72) www.vkontrole.lt

Ulčickaitė I. Lietuvos savivaldybių socialinės ir ekonominės funkcijos bei jų finansavimo analizė / Viešojo sektoriaus ekonomikos magistro baigiamasis darbas. Vadovas prof. habil. dr. G. Davulis. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Ekonomikos ir finansų valdymo fakultetas, 2009. - 76 p.

ANOTACIJA

Magistro baigiamajame darbe išnagrinėtos Lietuvos savivaldybių socialinės ir ekonominės funkcijos bei atlikta jų finansavimo analizė. Pirmojoje darbo dalyje aptarti teoriniai funkcijų paskirstymo tarp valdžios lygių ir jų finansavimo aspektai. Antrojoje dalyje išnagrinėti Lietuvos savivaldybių socialines ir ekonomines funkcijas reglamentuojantys teisės aktai, išanalizuotas minėtų funkcijų finansavimas bei finansavimo šaltiniai, vertinamas savivaldybių finansinis savarankiškumas. Trečiojoje dalyje parodomas šiandieninės funkcijų finansavimo tendencijos išnagrinėjus Utenos rajono savivaldybės išlaidas. Ketvirtojoje dalyje lyginamuoju aspektu aptarta Danijos savivaldybių vykdomos funkcijos ir jų finansavimas.

Pagrindiniai žodžiai: socialinės funkcijos, ekonominės funkcijos, savivaldybių išlaidos

Ulčickaitė I. Lithuanian municipal social and economic functions and their financing analysis / Master's Work in Public Sector Economics. Supervisor assoc. prof. dr. G. Davulis. – Vilnius: Faculty of Economics and Finance Management, Mykolas Romeris University, 2009. – 76 p.

ANNOTATION

Lithuanian municipal social and economic functions and their financing analysis are examined in this Master's work. In the first part of the work the allocation of functions among levels of government, and theoretical aspects of their financing are discussed. In the second part Lithuanian municipal social and economic functions are examined, the functions of financing and funding sources are analyzed and the municipal financial autonomy is evaluated. In the third part the trends of today's financing functions are recorded after analysing the expenditures of Utena district municipality. The fourth part is used to discuss the aspect of the functions performed by the Danish municipalities and their financing.

Key Words: social functions, economic functions, municipal expenditures

Ulčickaitė I. Lietuvos savivaldybių socialinės ir ekonominės funkcijos bei jų finansavimo analizė / Viešojo sektoriaus ekonomikos magistro baigiamasis darbas. Vadovas prof. habil. dr. G. Davulis. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Ekonomikos ir finansų valdymo fakultetas, 2009. - 76 p.

SANTRAUKA

Lietuvos savivaldybių funkcijos ir jų grupavimas nuolat keičiasi, o savivaldybių funkcijos neatsiejamos nuo finansų. Lietuvoje beveik nėra analitinių darbų, kuriuose būtų detalios nagrinėjamos savivaldybių socialinės ir ekonominės funkcijos. Kadangi minėtų funkcijų finansavimas nuolat kinta, todėl iškyla poreikis atlikti naujas jų finansavimo analizes.

Šio darbo tikslas – išanalizuoti Lietuvos savivaldybių vykdomas socialines ir ekonomines funkcijas, atlikti jų finansavimo analizę, iškelti problemas, su kuriomis susiduria savivaldybės šiuo metu finansuodamos funkcijas, bei pateikti užsienio šalies pavyzdį.

Siekiant šio tikslo buvo iškelti tokie uždaviniai: išnagrinėti teisės aktų, kuriais reglamentuojamos savivaldybių socialinės bei ekonominės funkcijos, turinį bei iškelti su funkcijų įgyvendinimu susijusias problemas; išanalizuoti Lietuvos savivaldybių socialinių ir ekonominių funkcijų finansavimą; aptarti Lietuvos savivaldybių socialinių bei ekonominių funkcijų finansavimo šaltinius bei savivaldybių finansinį savarankiškumą; parodyti šiandienines funkcijų finansavimo tendencijas nagrinėjant Utenos rajono savivaldybės išlaidas; lyginamuoju aspektu pateikti Danijos savivaldybių vykdomas funkcijas ir jų finansavimą.

Darbo tikslui pasiekti buvo panaudota mokslinės literatūros šaltinių bei teisės aktų analizė, statistinių duomenų analizė, palyginimas bei apibendrinimas. Siekiant papildyti darbe atliekamą analizę trūkstama informacija, naudotas nestruktūrizuotas asmeninis interviu.

Iškelta hipotezė, jog Lietuvos savivaldybės vykdo tokias socialines ir ekonomines funkcijas, kurios geriausiai gali būti įgyvendintos vietos valdžios lygmenyje, didžiausią dalį išlaidų skirdamos socialinėms funkcijoms finansuoti, pasitvirtino.

Darbą sudaro įvadas, keturios dalys bei išvados ir rekomendacijos. Pirmojoje darbo dalyje nuosekliai apžvelgiami funkcijų paskirstymo tarp valdžios lygių ir jų finansavimo teoriniai aspektai. Antroje dalyje nagrinėjamos Lietuvos savivaldybių socialinės bei ekonominės funkcijos. Taip pat analizuojamas minėtų funkcijų finansavimas, vertinamas savivaldybių finansinis savarankiškumas. Trečiojoje dalyje pateikiama Utenos rajono savivaldybės funkcijų finansavimo statistinė analizė papildyta nestruktūrizuoto interviu metu gauta informacija. Ketvirtojoje darbo dalyje lyginamuoju aspektu analizuojama Danijos savivaldybių funkcijos ir jų finansavimas.

Tolesniuose tyrimuose tikslinga nustatinėti, kaip pasikeis savivaldybių funkcijų apimtis ir finansavimas po Apskričių viršinių administracijų reformos.

Ulčickaitė I. Lithuanian municipal social and economic functions and their financing analysis / Master's Work in Public Sector Economics. Supervisor assoc. prof. dr. G. Davulis. – Vilnius: Faculty of Economics and Finance Management, Mykolas Romeris University, 2009. - 76 p.

SUMMARY

Lithuanian municipal functions and their grouping is constantly changing, and functions of municipalities are inseparable from the finances. Lithuania lacks the analytical work, in which the municipal social and economic functions would be analyzed in detail. Since the financing functions are constantly changing, so there is a need for new financing analysis arises.

The aim of this work - analyzing the social and economic functions carried out by Lithuanian municipalities, to carry out their financial analysis, to reveal the problems which municipalities face when carrying out their financing functions and to provide an example of a foreign country.

In order to achieve this goal the following tasks were: to consider the content of legislations, which govern the municipal social and economic functions and to rise the problems relating to the implementation of these functions; to analyze the social and economic functions of finance of Lithuanian municipalities, to discuss the funding of Lithuanian local social and economic functions and their financial independence, to show the trends of today's financing, to discuss the aspect of the functions performed by the Danish municipalities and their financing.

The methods of the scientific literature and legislative analysis, statistical analysis, comparison and summary were used. In order to complement the work unstructured personal interviews was carried out.

The hypothesis that the following social and economic functions performed by Lithuanian municipalities can be best implemented at the local level, by allocating the largest share of expenditure on social functions of finance, has been confirmed.

The work consists of an introduction, four sections, the conclusions and recommendations. In the first part of the work the allocation of functions among levels of government, and theoretical aspects of their financing are discussed. In the second part Lithuanian municipal social and economic functions are examined, the functions of financing and funding sources are analyzed and the municipal financial autonomy is evaluated. In the third part the trends of today's financing functions are recorded after analysing the expenditures of Utena district municipality. The fourth part is used to discuss the aspect of the functions performed by the Danish municipalities and their financing.

Further studies appropriate in order to ascertain how the county governor's administration reform will affect the functions and financing of local government.

PRIEDAI

„6 straipsnis. Savarankiškosios savivaldybių funkcijos

Savarankiškosios (Konstitucijos ir įstatymų nustatytos (priskirtos) savivaldybių funkcijos:

- 1) savivaldybės biudžeto sudarymas ir tvirtinimas;
- 2) vietinių rinkliavų nustatymas;
- 3) savivaldybei nuosavybės teise priklausančios žemės ir kito turto valdymas, naudojimas ir disponavimas juo;
- 4) savivaldybės biudžetinių įstaigų steigimas ir išlaikymas, savivaldybės viešųjų įstaigų, savivaldybės įmonių ir kitų savivaldybės juridinių asmenų steigimas;
- 5) savivaldybės teritorijoje gyvenančių vaikų iki 16 metų mokymosi pagal privalomojo švietimo programas užtikrinimas;
- 6) vaikų, jaunimo ir suaugusiųjų bendrojo lavinimo, profesinio mokymo ir profesinio orientavimo organizavimas (švietimo įstaigų steigimas, reorganizavimas, likvidavimas, išlaikymas, mokymo pagal formaliojo švietimo programas organizavimas ir įgyvendinimas);
- 7) bendrojo lavinimo mokyklų moksleivių, gyvenančių kaimo gyvenamosiose vietovėse, neatlygintino pavėžėjimo į mokyklas ir į namus organizavimas;
- 8) vaikų ir jaunimo papildomo ugdymo ir užimtumo organizavimas;
- 9) priešmokyklinio vaikų ugdymo organizavimas (įstaigų steigimas, reorganizavimas, likvidavimas, išlaikymas, mokymo pagal priešmokyklinio švietimo programas organizavimas ir įgyvendinimas);
- 10) maitinimo paslaugų organizavimas švietimo įstaigose, įgyvendinančiose mokymą pagal ikimokyklinio, priešmokyklinio ir bendrojo lavinimo programas;
- 11) suaugusiųjų neformalusis švietimas, neformaliojo ugdymo švietimo programų organizavimas ir įgyvendinimas;
- 12) socialinių paslaugų planavimas ir teikimas, socialinių paslaugų įstaigų, šeimynų steigimas, išlaikymas ir bendradarbiavimas su nevyriausybinėmis organizacijomis;
- 13) gyventojų bendrosios kultūros ugdymas ir etnokultūros puoselėjimas (dalyvavimas kultūros plėtros projektuose, muziejų, teatrų, kultūros centrų ir kitų kultūros įstaigų steigimas, reorganizavimas, pertvarkymas, likvidavimas ir jų veiklos priežiūra, savivaldybių viešųjų bibliotekų steigimas, reorganizavimas, pertvarkymas ir jų veiklos priežiūra);
- 14) sąlygų savivaldybės teritorijoje gyvenančių neįgaliųjų socialiniam integravimui į bendruomenę sudarymas;
- 15) savivaldybės socialinio būsto fondo sudarymas ir jo remontas, socialinio būsto nuoma;
- 16) dalyvavimas sprendžiant gyventojų užimtumo, kvalifikacijos įgijimo ir perkvalifikavimo klausimus, viešųjų ir sezoninių darbų organizavimas;
- 17) pirminė asmens ir visuomenės sveikatos priežiūra (įstaigų steigimas, reorganizavimas, likvidavimas, išlaikymas);
- 18) savivaldybių sveikatos programų rengimas ir įgyvendinimas; parama savivaldybės gyventojų sveikatos priežiūrai;
- 19) teritorijų planavimas, savivaldybės teritorijos bendrojo plano ir detaliųjų planų sprendinių įgyvendinimas;
- 20) statinio projektavimo sąlygų sąvado ir statybos leidimų išdavimas įstatymų nustatyta tvarka;
- 21) statinių naudojimo priežiūra;
- 22) infrastruktūros, socialinės ir ekonominės raidos planavimas, strateginių plėtros ir veiklos planų rengimas, turizmo, būsto, smulkiojo ir vidutinio verslo plėtros programų rengimas;
- 23) dalyvavimas rengiant ir įgyvendinant regionų plėtros programas;
- 24) informacinės visuomenės plėtros įgyvendinimas;
- 25) savivaldybės saugomų teritorijų steigimas, apsauga ir tvarkymas;
- 26) kraštovaizdžio, nekilnojamųjų kultūros vertybių ir savivaldybės įsteigtų saugomų teritorijų tvarkymas ir apsauga, savivaldybės teritorijoje esančių želdynų, želdinių apsauga, tvarkymas ir kūrimas, inventorizacijos, apskaitos, atskirųjų želdynų žemės sklypų kadastrinių matavimų ir įrašymo į Nekilnojamojo turto registrą organizavimas ir stebėseną;
- 27) adresų (gatvių, pastatų, statinių ir kitų savivaldybės teritorijoje esančių ir jai nuosavybės teise priklausančių objektų pavadinimų, pastatų, gyvenamųjų namų ir butų numerių) suteikimas ir keitimas;
- 28) aplinkos kokybės gerinimas ir apsauga;
- 29) kūno kultūros ir sporto plėtojimas, gyventojų poilsio organizavimas;
- 30) šilumos ir geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo organizavimas;

- 31) komunalinių atliekų tvarkymo sistemų diegimas, antrinių žaliavų surinkimo ir perdirbimo organizavimas, sąvartynų įrengimas ir eksploatavimas;
- 32) savivaldybių vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūra, taisymas, tiesimas ir saugaus eismo organizavimas;
- 33) keleivių vežimo vietiniais maršrutais organizavimas, lengvatinio keleivių vežimo kompensacijų skaičiavimas ir mokėjimas;
- 34) dalyvavimas, bendradarbiavimas užtikrinant viešąją tvarką, kuriant ir įgyvendinant nusikaltimų prevencijos programas;
- 35) savivaldybėms priskirtas triukšmo prevencijos ir triukšmo valstybinio valdymo įgyvendinimas;
- 36) sanitarijos ir higienos taisyklių tvirtinimas ir jų laikymosi kontrolės organizavimas, švaros ir tvarkos viešose vietose užtikrinimas;
- 37) prekybos ir kitų paslaugų teikimo tvarkos savivaldybių ar jų kontroliuojamų įmonių administruojamose turgavietėse ir viešose vietose nustatymas;
- 38) sąlygų verslo ir turizmo plėtrai sudarymas ir šios veiklos skatinimas;
- 39) leidimų (licencijų) išdavimas įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka;
- 40) alkoholio ir tabako reklamos draudimo ir ribojimo laikymosi ant išorinės reklamos priemonių kontrolė;
- 41) ritualinių paslaugų teikimo užtikrinimas ir kapinių priežiūros organizavimas;
- 42) pagal įstatymų nustatytą kompetenciją gyvenamojo namo butų ir kitų patalpų savininkų bendrijos valdymo organų, savivaldybės paskirtų administratorių, kai butų ir kitų patalpų savininkai neįsteigia gyvenamojo namo butų ir kitų patalpų savininkų bendrijos arba nesudaro jungtinės veiklos sutarties, taip pat kai bendrija likviduota arba nutraukta jungtinės veiklos sutartis, veiklos priežiūra ir kontrolė;
- 43) kitos funkcijos, nepriskirtos valstybės institucijoms.

7 straipsnis. Valstybinės (valstybės perduotos savivaldybėms) funkcijos

Valstybinės (valstybės perduotos savivaldybėms) funkcijos yra:

- 1) civilinės būklės aktų registravimas;
- 2) įstatymų priskirtų registrų tvarkymas ir duomenų teikimas valstybės registrams;
- 3) civilinė sauga;
- 4) priešgaisrinė sauga;
- 5) dalyvavimas valdant valstybinius parkus;
- 6) kompensacijų (šildymo išlaidų, išlaidų šaltam ir karštam vandeniui ir kt.) skaičiavimas ir mokėjimas;
- 7) mokinių nemokamo maitinimo savivaldybės įsteigtose mokyklose ir savivaldybės teritorijoje įsteigtose nevalstybinėse mokyklose administravimas ir nepasiturinčių šeimų mokinių, deklaravusių gyvenamąją vietą arba gyvenančių savivaldybės teritorijoje, aprūpinimo mokinio reikmenimis administravimas;
- 8) socialinių išmokų skaičiavimas ir mokėjimas;
- 9) savivaldybei priskirtos valstybinės žemės ir kito valstybės turto valdymas, naudojimas ir disponavimas juo patikėjimo teise;
- 10) piliečių prašymų atkurti nuosavybės teises į gyvenamuosius namus, jų dalis, butus, ūkinės ir komercinės paskirties pastatus nagrinėjimas ir sprendimų dėl nuosavybės teisių atkūrimo priėmimas;
- 11) valstybės garantijų nuomininkams, išsikeliantiems iš savininkams gražintų gyvenamųjų namų ar jų dalių ir butų, vykdymas;
- 12) valstybinės kalbos vartojimo ir taisyklingumo kontrolė;
- 13) savivaldybėms pagal teisės aktus priskirtų archyvinių dokumentų tvarkymas;
- 14) dalyvavimas atrenkant šauktinius į karo tarnybą;
- 15) dalyvavimas rengiantis mobilizacijai;
- 16) statistikos duomenų teikimas;
- 17) dalyvavimas rengiant ir įgyvendinant darbo rinkos politikos priemones ir gyventojų užimtumo programas;
- 18) dalyvavimas organizuojant įstatymų numatytus rinkimus ir referendumus;
- 19) dalyvavimas rengiant gyventojų apklausas ir kitokias įstatymų numatytas pilietines (gyventojų) iniciatyvas;
- 20) dalyvavimas atliekant gyventojų ir būstų, taip pat kitus visuotinius surašymus;
- 21) vaikų ir jaunimo teisių apsauga;
- 22) žemės ūkio produkcijos kvotų administravimas;
- 23) žemės ūkio valdų ir ūkininkų ūkių registravimas;
- 24) žemės ūkio naudmenų ir pasėlių deklaravimo darbų administravimas;

- 25) stichinių meteorologinių reiškinių, gyvūnų užkrečiamųjų ligų likvidavimo ir priežiūros programų įgyvendinimas, medžiojamųjų gyvūnų žemės ūkiui padarytos žalos ir nuostolių nustatymas;
- 26) valstybei nuosavybės teise priklausančių melioracijos ir hidrotechnikos statinių valdymas ir naudojimas patikėjimo teise;
- 27) traktorių, savaeigių ir žemės ūkio mašinų bei jų priekabų registravimas ir techninė priežiūra;
- 28) kaimo plėtros priemonių įgyvendinimo administravimas;
- 29) valstybės garantuojamos pirminės teisinės pagalbos teikimas;
- 30) gyvenamosios vietos deklaravimo duomenų ir gyvenamosios vietos neturinčių asmenų apskaitos duomenų tvarkymas;
- 31) socialinės globos teikimo asmenims su sunkia negalia užtikrinimas;
- 32) informacijos apie savivaldybės institucijų ir savivaldybės kontroliuojamų įmonių, atitinkančių Vyriausybės nustatytus kriterijus, finansinius santykius ir apie įmones, privalančias tvarkyti atskiras sąskaitas, kaupimas, saugojimas ir teikimas Europos Komisijai Vyriausybės nustatyta tvarka;
- 33) kitos pagal įstatymus perduotos funkcijos.⁷⁹

⁷⁹ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=347533
[žiūrėta 2009 09 28]

Savivaldybių biudžetų išlaidos, tūkst. litų

Išlaidų grupės	Funkcijos	Metai				
		2004	2005	2006	2007	2008
1. Socialinė sritis	Sveikatos apsauga	52933,8	70682,9	82245,6	77685,1	72258,9
	Švietimas	2298882,8	2443765,9	2784125,2	3096539,8	3629577,8
	Socialinė apsauga	646864,9	683509,4	765757,4	510318,6	668836,8
	Iš viso:	2998681,5	3197958,2	3632128,2	3684543,5	4370673,5
2. Ekonomikos sritis	Ekonomika	200203,5	223828,8	296754,5	297674,4	381753,4
	Būstas ir komunalinis ūkis	192538,6	242725,9	277749,4	275028,5	301987,7
	Iš viso:	392742,1	466554,7	574494,9	572702,9	683741,1
3. Kitos funkcijos	Bendros paslaugos	440370,7	481941,6	864836,8	929709,5	1262599,0
	Gynyba	8120,9	95599,8	9597,5	8987,2	10544,2
	Viešoji tvarka ir visuomenės apsauga	32185,0	36008,8	42324,6	56749,2	66107,4
	Aplinkos apsauga	121279,0	146785,0	157588,2	172068,8	217142,0
	Poilsis, kultūra ir religija	240831,4	282157,7	357460,8	402415,7	496101,2
	Iš viso:	842787,0	956492,9	1431816,9	1569930,4	2052493,8
Iš viso (1+2+3):		4234210,6	4621005,8	5638440,0	5827176,8	7106908,4

3 PRIEDAS

Išlaidos valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) funkcijoms, tūkst. litų

Funkcijos	Metai				
	2004	2005	2006	2007	2008
Pašalpų ir kompensacijų skaičiavimas ir mokėjimas	585540,9	647879	573342,9	178435,6	179128,1
Kitos funkcijos	264782,1	257752	152747,1	286915,4	535575,9
Iš viso:	850232	905631	726090	465351	534704

Informacija apie savivaldybių skolinimosi limitų laikymąsi pagal 2009 m. spalio 1 d. būklę

Savivaldybė	Patikslintos savivaldybės pajamos 2009m.	Savivaldybės skola		Metinis grynasis skolinimasis				Einamaisiais metais gražintinos paskolos ir palūkanos		Savivaldybės suteiktos garantijos	
				iš viso:		iš jo metinis trumpalaikis skolinimasis					
		suma	proc. nuo patvirtintų savivaldybės pajamų	suma	proc. nuo patvirtintų savivaldybės pajamų	suma	proc. nuo patvirtintų savivaldybės pajamų	suma	proc. nuo patvirtintų savivaldybės pajamų	suma	proc. nuo patvirtintų savivaldybės pajamų
Vilniaus miesto	675418,5	408634,5	60,5	32784,0	4,9			71708,5	10,6	15572,9	2,3
Alytaus miesto	90747,2	31221,6	34,4	11154,4	12,3			1902,3	2,1		
Birštono	18270,3										
Druskininkų	37396,0	14674,0	39,2	2840,5	7,6			638,3	1,7	57,5	0,2
Kauno miesto	50...4	156633,0	31,0	3564,3	0,7			89805,0	17,8		
Klaipėdos miesto	242437,1	63770,4	26,3	12090,8	5,0			3047,9	1,3	2579,4	1,1
Marijampolės	76770,7	23389,6	30,5			1798,9	2,3	1217,0	1,6		
Neringos	22704,7	3063,3	13,5	1161,0	5,1			165,7	0,7		
Palangos miesto	42343,5	7700,8	18,2	1907,9	4,5			576,6	1,4	990,0	2,3
Panevėžio miesto	121456,1	45723,3	37,6	7027,5	5,8	693,0	0,6	7196,1	5,9		
Šiaulių miesto	165355,7	56967,0	34,5	12362,8	7,5			2863,2	1,7	180,0	0,1
Visagino	39850,9										
Akmenės rajono	36507,1	7562,2	20,7					771,1	2,1		
Alytaus rajono	34785,4	11248,2	32,3	184,7	0,5			979,4	2,8		
Anykščių rajono	40881,9	193,6	0,5							6733,9	16,5
Biržų rajono	37956,7	9649,8	25,4	300,0	0,8	1000,0	2,6	2160,0	5,7	481,2	1,3
Ignalinos rajono	25925,3	6923,8	26,7	1822,6	7,0			630,0	2,4	1400,0	5,4
Jonavos rajono	71692,9	8190,5	11,4					898,9	1,3		
Joniškio rajono	37224,8	13498,5	36,3					906,1	2,4	68,0	0,2
Jurbarko rajono	40700,8	4832,8	11,9	256,3	0,6			217,5	0,5	17,0	0,0
Kaišiadorių rajono	46438,7	344,6	0,7					11,5	0,0		
Kauno rajono	90327,7	25361,7	28,1	1865,0	2,1						
Kėdainių rajono	77342,4	15203,4	19,7	3776,5	4,9			5759,2	7,4	300,0	0,4
Kelmės rajono	45550,8	11915,9	26,2	142,6	0,3			951,8	2,1		
Klaipėdos rajono	61448,6	22746,7	37,0	3962,8	6,4			1199,6	2,0	1079,6	1,8
Kretingos rajono	52205,5	13835,5	26,5	1322,4	2,5			994,6	1,9		
Kupiškio rajono	28286,7	4304,0	15,2					809,0	2,9	473,3	1,7
Lazdijų rajono	30603,8	6626,5	21,7					181,0	0,6	1214,1	4,0
Mažeikių rajono	76289,3	28819,5	37,8					9666,2	12,7	1541,4	2,0
Molėtų rajono	30288,2	1305,0	4,3					200,0	0,7		
Pakruojo rajono	35227,4	15956,3	45,3	2022,5	5,7			2081,8	5,9		

Panevėžio rajono	51923,9	14269,4	27,5					1179,4	2,3	848,4	1,6
Pasvalio rajono	40344,6	8270,2	20,5					542,4	1,3		
Plungės rajono	49713,7	15059,3	30,3	234,2	0,5			875,3	1,8	806,7	1,6
Prienujų rajono	38673,9	7114,8	18,4			270,0	0,7	3265,1	8,4		
Radviliškio rajono	60458,8	13019,9	21,5			1970,1	3,3			2261,2	3,7
Raseinių rajono	48782,1	17409,1	35,7					1280,4	2,6	2427,5	5,0
Rokiškio rajono	45538,4	12782,2	28,1	1988,2	4,4			210,8	0,5		
Skuodo rajono	28001,2	4104,0	14,7					156,6	0,6	1390,0	5,0
Šakių rajono	38335,5	3546,9	9,3					543,4	1,4	1718,9	4,5
Šalčininkų rajono	38775,0	11147,0	28,7							1550,7	4,0
Šiaulių rajono	58769,0	9445,8	16,1					604,9	1,0	2704,8	4,6
Šilalės rajono	36184,2	7003,0	19,4					3439,6	9,5	422,0	1,2
Šilutės rajono	54824,8	9571,3	17,5								
Širvintų rajono	23117,5	4083,3	17,7	160,7	0,7			313,4	1,4	650,0	2,8
Švenčionių rajono	34465,3	5777,3	16,8	866,4	2,5	213,8	0,6	5743,8	16,7		
Tauragės rajono	57301,7	11048,9	19,3					1030,1	1,8		
Telšių rajono	61110,2	17449,1	28,6			84,8	0,1	1808,0	3,0	935,2	1,5
Trakų rajono	47275,3	7755,2	16,4					573,0	1,2		
Ukmergės rajono	52209,6	15299,0	29,3	397,7	0,8			777,9	1,5	1883,9	3,6
Utenos rajono	61810,9	22862,2	37,0	2415,4	3,9			1807,3	2,9		
Varėnos rajono	37607,3	8847,0	23,5			1500,0	4,0	2374,2	6,3	3798,0	10,1
Vilkaviškio rajono	51474,0	12851,7	25,0	2282,3	4,4			252,0	0,5	644,6	1,3
Vilniaus rajono	101172,9										
Zarasų rajono	30768,4	5985,3	19,5					2957,8	9,6	239,7	0,8
Elektrėnų	36557,2	7550,3	20,7					2803,8	7,7	1362,0	3,7
Kalvarijos	14134,8	2649,5	18,7					1423,0	10,1	73,6	0,5
Kazlų Rūdos	16830,5	2194,3	13,0					127,3	0,8		
Pagėgių	14068,0	3789,5	26,9					834,0	5,9		
Rietavo	12306,4	1997,8	16,2	530,9	4,3			446,2	3,6	495,0	4,0
Iš viso	4179542,2	1283179,3	30,7	109424,4	2,6	7530,6	0,2	242908,0	5,8	56900,5	1,4