

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
EKONOMIKOS IR FINANSŲ VALDYMO FAKULTETO
EKONOMIKOS KATEDRA**

**GRAŽINA MIKALAUSKIENĖ
MOKESČIŲ ADMINISTRAVIMAS**

**SAVIVALDA LIETUVOJE: SAVIVALDOS FUNKCIJOS IR JŲ
FINANSAVIMAS**

Magistro baigiamasis darbas

**Darbo vadovas –
mokslų daktaras
Igoris Panovas**

Vilnius, 2006

TURINYS

Įvadas	3
1. Savivaldos ir savivaldybės samprata	6
1.1. Savivaldos samprata	6
1.2. Savivaldybės samprata	8
2. Savivaldybių veikla ir finansinis pajėgumas	10
2.1. Ekonominis savivaldybių veiklos pagrindas.....	10
2.2. Savivaldybių kompetencija ir funkcijos	13
2.3. Savivaldybių finansinis savarankiškumas	15
2.3.1. Europos vietos savivaldos chartija ir jos reikšmė savivaldai	15
2.3.2. Fiskalinės decentralizacijos ir savivaldybių finansinio savarankiškumo santykis..	17
2.3.3. Savivaldybių finansinio pajėgumo išlyginimas	18
3. Savivaldybių funkcijos ir jų finansavimas Lietuvoje	20
3.1. Savivaldybių funkcijos ir jų skirstymas	21
3.2. Savivaldybių funkcijų finansavimas	26
3.2.1. Savivaldybių finansai ir jų teisinis reguliavimas.....	26
3.2.2. Savivaldybių biudžetų pajamos ir jų formavimo problemos	32
3.2.3. Valstybinių (perduotų savivaldybėms) funkcijų finansavimas	47
4. Dėl funkcijų finansavimo ir metodikos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto tobulinimo...	53
Išvados ir pasiūlymai	54
Literatūra	56
Santrauka	60

IVADAS

Lietuvai atkūrus nepriklausomybę, pasirinktas demokratinės valstybės kelias. Kaip demokratinės valstybės santvarkos pagrindas, svarbi demokratijos sudėtinė dalis, pradėta plėtoti vietos savivalda. 1990 metais šalyje vėl atgaivintos ir realiai pradėjo veikti demokratiniais pagrindais suformuotos savivaldybės. Jų paskirtis – kurti, tobulinti ir pertvarkyti ekonominę, socialinę, kultūrinę ir ekologinę valdomos teritorijos sandarą, derinant savivaldžios bendruomenės ir valstybės interesus. Savivaldybės turi užtikrinti, kad jos piliečiai tiesiogiai ir savarankiškai spręstų visus jiems rūpimus klausimus. Žmonės nori, kad demokratiškai suformuotos savivaldybių tarybos būtų aukščiausiais vietos valdžios organais, pilnateisėmis šeiminingomis, spręstų ir tvarkytų jų valdomos teritorijos gyventojų poreikius ir svarbiausia, tuo tiki. Tokie žmonių lūkesčiai suprantami ir pagrįsti. Jie atitinka ne tik vietos savivaldos įstatymą, bet ir Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatas.

Kad savivaldybės galėtų atlikti viską, kas būtina savo bendruomenėje, jos turi turėti pakankamai lėšų. Realiai įtvirtinant mūsų krašte vietos savivaldos principus, buvo manyta, kad savivaldybių nuosavybės formų atsiradimo ir įteisinimo, jos derinamumo su kitomis nuosavybės formomis (pirmiausia su privačia nuosavybe) pagrindu savaime išsispręs ir finansinės vietos savivaldybių problemos. Deja, taip neatsitiko. Sukurta įstatyminė bazė leido demokratizuoti krašto valdymą, tačiau nepaisant įstatymų gausos, išspręsti opiausių savivaldos problemų, ypač susijusių su finansais, nepavyko.

Iki 1998 metų didžiausią biudžeto pajamų dalį sudarė tarp valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų dalijami mokesčiai. Atskirų rūšių mokesčių dalinis skyrimas finansuoti vietos savivaldos funkcijas pasižymėjo akivaizdžiai centralizuotu pobūdžiu. Toks finansavimas, o ir dotacijų skyrimas “reikalui esant” neužtikrino savivaldybių biudžetų stabilumo.

Vietos savivaldos apsauga ir stiprinimas įvairiose Europos šalyse yra svarbus įnašas į demokratiniais principais ir valdžios decentralizavimu grindžiamos Europos kūrimą. Tad Lietuvai įstojus į Europos Sąjungą, iškilo ir lieka svarbūs uždaviniai, kuo greičiau visiškai eliminuoti anksčiau vyravusios komandinės, centralizuotos valdymo sistemos liekanas ir įtvirtinti vietos savivaldą, kad būtų galima geriau patenkinti teisėtus gyventojų materialinius, buitinius ir kultūrinius poreikius. Šių uždavinių išsprendimo problemos yra daugiausia finansinio savivaldybių savarankiškumo įtvirtinimo bei vietos savivaldos funkcijų asignavimo iš biudžetinių pajamų problemos. Tradicinėse rinkos ekonomikos valstybėse savivaldybėms nuo seno laiduotas realus

finansinis savarankiškumas, kuris yra pagrįstas moksliskai (F.Miguelsas, 1891; K. Erzbergeris, 1919; A. Masgreivas, 1947) ir reglamentuotas įstatymų nustatyta tvarka. Ieškodama objektyvesnio ir moksliskai pagrįsto savivaldybių finansavimo užtikrinimo, Lietuva, išnagrinėjusi Danijos savivaldybių patirtį ir padedant šios šalies konsultantams, parengė savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodiką.

1997 metais Seimui priėmus savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymą, pasikeitė savivaldybių mokestinių pajamų sudėtis. Šiuo įstatymu buvo nustatyti pagrindiniai pajamų šaltiniai, formulėmis paremta dotacijų sistema siekiant išlyginti savivaldybių mokestines pajamas ir išlaidų struktūrų skirtumus. Jau nuo šio įstatymo taikymo pradžios, nustatant savivaldybių biudžetų finansinius rodiklius, kilo nesutarimų tarp valstybės valdžios institucijų ir savivaldybių. Vyko diskusijos ar teisingai perskirstomos pajamos tarp savivaldybių, ar pagrįstai apskaičiuojamos lėšos skirtos struktūriniais ir demografiniams skirtumams išlyginti. Didesnės savivaldybės buvo nepatenkintos ne tik pajamų nustatymo metodika, bet ir per mažu valstybės valdžios pasiūlyto rodiklio, padalinančio nacionalinio biudžeto lėšas tarp valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų, reikšme, o taip pat lėšų trūkumu valstybės perduotoms funkcijoms vykdyti.

Per prabėgusius metus buvo keli savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo pakeitimai. Tačiau ir dabar šio įstatymo pajamų paskirstymo mechanizmas kelia daugybę ginčų tarp savivaldybių. Abejojama ar lėšos paskirstomos savivaldybėms teisingai, nes biudžetų pajamų dydį lemiančių rodiklių parinkimas nėra aiškus. Lietuvos Respublikos Finansų ministro patvirtinta valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti lėšų paskaičiavimo metodika daugiau atspindi susiklosčiusią padėtį, nei paskirsto lėšas pagal aiškius kriterijus ir tvarką.

Dabar galiojantis savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas neužtikrina savivaldybių mokestinių pajamų stabilumo bei negarantuoja jų pajamų augimo. Metodikos įstatyme įteisintas reikalavimas kompensuoti savivaldybių pajamų netektis dėl valstybės institucijų sprendimų praktiskai gana sudėtingai įgyvendinamas. Taip pat lieka neišspręstas ir savivaldybių negautų joms prognozuotų pajamų kompensavimo klausimas. Svarbu, kad didesniąją biudžeto dalį sudarančių specialiųjų tikslinių dotacijų valstybės deleguotoms funkcijoms vykdyti apskaičiavimas būtų tiksliai apibrėžtas, užkertantis galimybes centrinei valdžiai daryti įtaką. Visos šios problemos reikalauja išsamesnės analizės, nes savivaldybių išlaidos yra prioritetingos, tenkinančios žmonių kasdienio gyvenimo poreikius.

Tyrimo objektas – savivaldybių funkcijos ir jų finansavimas

Darbo tikslas – nustatyti savivaldybių funkcijas, išnagrinėti savivaldybių biudžeto pajamų nustatymo bei valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms vykdyti reikalingų lėšų skaičiavimo metodikas, nustatyti savivaldybių finansavimo trūkumus, pateikti problemos sprendimo siūlymus.

Darbo uždaviniai –

- 1) ištirti savivaldybių funkcijas, jų skirstymą;
- 2) išnagrinėti savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų išlyginimo sistemą;
- 3) išanalizuoti ir įvertinti savivaldybių finansavimą;
- 4) teikti siūlymus savivaldybių finansavimo gerinimui.

Hipotezė – dabartinės savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo ir valstybinėms funkcijoms atlikti lėšų apskaičiavimo metodikos neužtikrina savivaldybių efektyvumo ir finansinio savarankiškumo.

Tyrimui naudosiu dokumentų analizę.

Tyrimo metodika – tirdama savivaldybių funkcijas ir jų finansavimą, naudosiu teisės aktų, mokslinės literatūros savivaldybių finansavimo klausimais ir statistinių duomenų analizę.

1. SAVIVALDOS IR SAVIVALDYBĖS SAMPRATA

1.1. Savivaldos samprata

Egzistuoja dvi vietos savivaldos sampratos [25. P. 12].

1. Vietos savivalda – tai savivaldybei (savivaldybės bendruomenei) suteikta teisė savarankiškai tvarkyti dalį įstatymų priskirtų jai visuomenės bendrųjų reikalų.

2. Vietos savivalda – tai savivaldybei (savivaldybės bendruomenei) suteikta teisė savarankiškai tvarkyti dalį įstatymų priskirtų jai visuomenės bendrųjų reikalų realizavimas. Jis pasireiškia įvairia vietos savivaldos subjektų veikla:

1) savivaldybės valdžios vykdymu (tai daro tiesiogiai savivaldybės bendruomenė, taip pat savivaldybės politinės valdžios institucijos arba tik jos);

2) savivaldybės valdžios priimtų sprendimų vykdymu (tai daro savivaldybės vykdomosios institucijos ir savivaldybės administracija);

3) dalyvavimu tvarkant vietos reikalus įvairiomis tiesioginės demokratijos raiškos formomis (tai daro savivaldybės bendruomenės nariai ir jų grupės);

4) viešųjų paslaugų teikimu (tai daro savivaldybės biudžetinės ir viešosios įstaigos bei savivaldybės kontroliuojamos įmonės).

Esminis skirtumas tarp dviejų vietos savivaldos sampratų yra tai, kad pirmuoju atveju vietos savivalda suprantama kaip tam tikro subjekto teisė savarankiškai veikti, antruoju – kaip tam tikro subjekto savarankiška veikla, arba kaip tam tikram subjektui suteiktos teisės savarankiškai veikti įgyvendinimas.

Nagrinėjant abu vietos savivaldos subjektų modelius išskirtini šie svarbūs momentai:

1) savivaldybės vykdomosios valdžios institucijos, kaip ir savivaldybės bendruomenė, bendroje sistemoje vaidina dvejopą vaidmenį:

a) įgyvendina (vykdo) tai, ką nusprendžia savivaldybės valdžia (savivaldybės bendruomenė ir savivaldybės taryba), t.y. vykdo viešojo administravimo funkcijas;

b) turi įstatymų ir/ar savivaldybės tarybos jiems suteiktą teisę priimti privalomus vykdyti sprendimus (t.y. nustatytose ribose pačios vykdo savivaldybės valdžią);

2) specialistai nesutaria, ar viešąsias paslaugas teikiantys subjektai (įstaigos, įmonės ir kt.) priskirtini prie vietos savivaldos subjektų.

Nusprendus jų nepriskirti vietos savivaldos subjektams, vietos savivalda apibrėžtina tik kaip savivaldybės valdžios ir viešojo administravimo funkcijų vykdymas su savivaldybės bendruomenės narių dalyvavimu tvarkant vietos reikalus.

Tiek Lietuvos, tiek užsienio institucijų įvairiuose oficialiai paskelbtuose dokumentuose vietos savivalda apibrėžiama nors ir panašiai, tačiau nevienodai:

Europos vietos savivaldos chartijoje vietos savivalda traktuojama taip: „Vietos savivalda reiškia, kad vietinės valdžios organai įstatymų nustatytoje ribose turi teisę ir gebėjimą tvarkyti ir valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį už tai prisiimdamos pilną atsakomybę ir vadovaudamosi vietos gyventojų interesais“.

Tarptautinės vietos savivaldybių sąjungos (IULA) Pasaulinėje vietos savivaldos deklaracijoje vietos savivaldos koncepcija apibrėžiama taip: „Vietos savivalda reiškia vietos valdžios teises ir pareigas savo atsakomybe reguliuoti ir tvarkyti visuomeninius reikalus vietos gyventojų interesų vardan. Šią teisę įgyvendina asmenys arba atstovaujantieji dariniai, periodiškai laisvai išrinkti remiantis visuotine ir lygia rinkimų teise, bei jų vyriausieji administratoriai, kurie taip pat turi būti išrinkti arba paskirti išrinkto darinio atstovų“.

Lietuvos Respublikos įstatymuose per nepriklausomybės laikotarpį buvo pateikti trys vietos savivaldos apibrėžimai: pirmas, pateiktas Vietos savivaldos pagrindų įstatyme, kitas apibrėžimas buvo pateiktas Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme ir trečiasis, dabartiniame Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme. Pagal šio įstatymo nuostatas „vietos savivalda – tai valstybės teritorijos administracinio vieneto – savivaldybės – teisė laisvai ir savarankiškai tvarkytis pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją ir įstatymus per administracinio vieneto nuolatinių gyventojų tiesiogiai išrinktų atstovų savivaldybės tarybą bei jos sudarytas vykdomąsias institucijas“ (Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas, priimtas 2000-10-12).

Iš pateiktų apibrėžimų galime padaryti išvadą, kad Lietuvoje per paskutinį dešimtmetį keitėsi požiūris į vietos savivaldą, todėl keitėsi ir vietos savivaldos apibrėžimai. Šiandien Lietuvoje vietos savivalda yra suprantama kaip savivaldybei suteikta teisė savarankiškai tvarkyti dalį bendrų visuomenės reikalų, kuri realizuojama per:

- savivaldybės politinės valdžios vykdymą;
- priimtų sprendimų įgyvendinimą;
- dalyvavimą savivaldybės tarybos rinkimuose bei vietos reikalų tvarkymą įvairiomis tiesioginės demokratijos raiškos formomis;
- viešųjų paslaugų teikimą. Ši veikla priskiriama netiesiogiai. Tą rodo savivaldybių

funkcijų skirstymas į viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo funkcijų grupes pagal veiklos pobūdį.

1.2. Savivaldybės samprata.

Valstybės teorijoje egzistuoja du požiūriai į savivaldybę: platesnis ir siauresnis.

Pagal platesnį požiūrį – savivaldybė – tai ypatinga žmonių bendruomenė (žmonių santalka, socialinė organizacija, socialinė grupė), tvarkanti dalį visuomenės bendrųjų reikalų. Ji sudaryta iš:

1) valstybės teritorijos dalyje (savivaldybės teritorija) gyvenančių žmonių (individų) kiekybinės gausybės (savivaldybės bendruomenė).

2) Savivaldybės teritorijoje tikslingai veikiančių ir kryptingą poveikį žmonėms darančių bei viešąsias paslaugas jiems teikiančių vietos savivaldos subjektų (savivaldybės valdžia).

Savivaldybei (platesniuoju požiūriu) būdingi šie požymiai:

1) savivaldybės politinės valdžios buvimas; Savivaldybės valdžią vykdo ir priimtus sprendimus įgyvendina tam tikrų institucijų ir įstaigų, kuriose dirba vietos politikai ir savivaldybių tarnautojai, visuma (savivaldybės viešoji valdžia).

2) Teritorinis organizavimo pagrindas. Savivaldybė funkcionuoja tam tikroje apibrėžtoje teritorijoje, kuri turi ribas, iki kurių galioja savivaldybės – ypatingos socialinės grupės – valdžios priimti sprendimai;

3) Savivaldybė – tai darinys, kuris yra savarankiškas ir nepriklausomas nuo kitų žmonių socialinių (visuomeninių) susivienijimų.

Žmonių santalka (socialinė organizacija), vadinama savivaldybe:

- iš valstybės gauna teisę savarankiškai tvarkyti dalį bendrų visuomenės reikalų su sprendimų iniciatyvos ir priėmimo teise bei veikimo laisve įstatymų nustatytose ribose;
- savivaldybei suteikiamas juridinio asmens statusas;
- savivaldybė nuosavybės teise valdo, naudoja ir disponuoja dalį viešojo turto.

Visi šie požymiai leidžia savivaldybę apibrėžti kaip teritoriniu pagrindu organizuotą politinę žmonių bendruomenę, gyvujančią nepriklausomai nuo kitų toje teritorijoje esančių žmonių socialinių grupių.

Siauresniu požiūriu – savivaldybė – tai žmonių specialių organizacijų (institucijų), vykdančių savo veiklą valstybės teritorijos dalyje ir kryptingai veikiančių toje teritorijoje gyvenančius žmones bei jų socialines grupes, tvarkant dalį bendrų visuomenės reikalų, visuma.

Tiek siauresniu požiūriu, tiek platesniu požiūriu, savivaldybę sudarantys elementai sutampa. Abiejų požiūrių į savivaldybę skirtumas yra tas, kad elementai – specialios institucijos ir įstaigos, - kurios pagal siauresnį požiūrį yra apibrėžiamos kaip savivaldybė, tėra tik ypatingos žmonių bendruomenės (socialinės grupės), pagal platesnį požiūrį vadinamos savivaldybe, sudedamoji dalis, apibrėžiama kaip savivaldybės viešoji valdžia.

Lietuvoje per laikotarpį atkūrus nepriklausomybę, keitėsi pagrindiniai savivaldybių sudarymą ir veiklą reglamentuojantys teisės aktai ir savivaldybės apibrėžimai.

Pirmasis savivaldybės apibrėžimas buvo pateiktas Vietos savivaldos pagrindų įstatyme:

„Savivaldybė – tai administracinio-teritorinio vieneto gyventojų visuma su jų formuojamais valstybinės valdžios ir valdymo organais“ (Vietos savivaldos pagrindų įstatymas, priimtas 1990-02-12).

1992 metais referendumu priėmus Lietuvos Respublikos Konstituciją, kurioje buvo nustatytos svarbios nuostatos, vadovaujantis Europos vietos savivaldos chartija, savivaldybės apibrėžimas pasikeitė. Naujasis savivaldybės apibrėžimas buvo pateiktas Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatyme:

„Savivaldybė yra Lietuvos Respublikos teritorijos administracinis vienetas, kurį valdo jo gyventojų bendruomenės išrinktos savivaldos institucijos pagal Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymą ir kitus įstatymus“ (Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas, priimtas 1994-07-07).

Naujausias savivaldybės apibrėžimas pateiktas 2000 m. spalio mėn. 12 d. priimtame Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatyme. Čia savivaldybės terminas apibrėžiamas taip:

„Savivaldybė – valstybės teritorijos administracinis vienetas, turintis juridinio asmens statusą bei Lietuvos Respublikos Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per savivaldybės tarybą“.

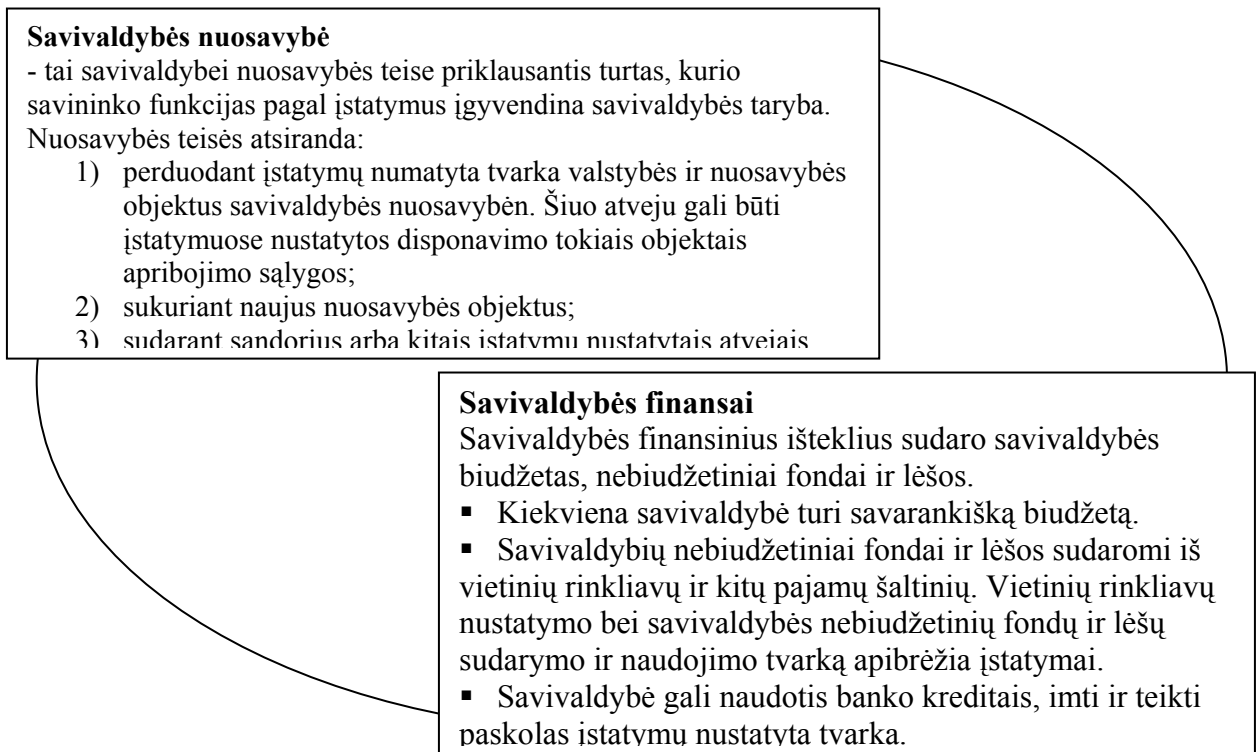
Apibendrinant galima teigti, kad per visą nepriklausomybės laikotarpį buvo nuosekliai laikomasi platesnio požiūrio į savivaldybę (savivaldybė – ypatinga žmonių bendruomenė – skirta tvarkyti dalį visuomenės bendrų reikalų).

2. SAVIVALDYBIŲ VEIKLA IR FINANSINIS PAJĖGUMAS

2.1. Ekonominis savivaldybių veiklos pagrindas – nuosavybė ir finansai.

Savivaldybių ekonominės veiklos pagrindą sudaro atitinkamos savivaldybės nuosavybė, savivaldybei priskirto vietinio ūkio objektai, vietinių biudžetų, nebiudžetinės ir kitos savivaldybės lėšos (žr schemą Nr. 1)

Schema Nr. 1. Ekonominis savivaldybių veiklos pagrindas



Svarbiausia ekonominio savivaldybių veiklos pagrindo dalis – savivaldybių finansai.

Savivaldybė vykdo įvairias įstatymų priskirtas funkcijas, taigi jai, kaip ir bet kuriam kitam ūkiniam subjektui, yra reikalingas veiklos finansavimas. Kitaip tariant, savivaldybės vykdomoms socialinėms, ekonominėms bei kitoms vietinės reikšmės programoms finansuoti, taip pat savivaldybių įstaigų išlaikymui yra reikalingos pajamos. Visos savivaldybės veiklai užtikrinti reikalingos pajamos, taip pat planuojamos išlaidos yra fiksuojamos savivaldybės biudžete.

Biudžetas ekonominiu požiūriu – tai pajamų ir išlaidų sąmata nustatytam laikotarpiui, dažniausiai kalendoriniams metams. Ši sąmata sudaroma iš dviejų viena nuo kitos neatsiejamų dalių – pajamų ir išlaidų. Sukaupiama nacionalinių pajamų dalis skiriama švietimui, kultūrai, mokslui, sveikatos apsaugai, socialiniam aprūpinimui bei socialinėms pašalpoms, gamtos apsaugai,

ūkiui plėtoti, valstybinės valdžios ir valstybės valdymo institucijoms, krašto apsaugai išlaikyti. Tai atliekama per įvairius tiesioginius ir netiesioginius mokesčius, rinkliavas bei kitas pajamas. 1 priede parodytos valstybės ir savivaldybių biudžetų 2000 – 2005 metų pajamos ir išlaidos. Iš lentelės duomenų matome, kad kasmet, pradedant 2000 metais, išlaidos viršija pajamas.

Centrinė ir vietinės (savivaldybių) valdžios pasidalija funkcijomis, kurioms atlikti yra sudaromi biudžetai. Lietuvos biudžeto sistemą sudaro savarankiškas Lietuvos Respublikos biudžetas ir savarankiški vietos savivaldybių biudžetai. Tai reiškia, kad centrinė ir savivaldybių valdžios disponuoja biudžetais, kuriuos formuoja ir naudoja pagal priimtus įstatymus ir atliekamas funkcijas [46.P. 290].

Savivaldybių pajamų sistemą sudaro savivaldybių biudžetinės ir nebiudžetinių įplaukų pajamos. Biudžeto pajamos formuojamos iš jų teritorijoje esančių įmonių, įstaigų ir organizacijų mokamų mokesčių, iš pajamų už jų nuosavybei priklausančio turto eksploatavimą, valstybės biudžeto dotacijų ir kitų joms pagal įstatymus priskirtų pajamų šaltinių.

Vietinių valdymo institucijų pajamų bei išlaidų sistema buvo pradėta išsamiau tyrinėti XIX a. pabaigoje. Jos fiskalinės funkcijos užuomazgos siekia viduramžių pabaigą ir tai tik miestuose. Čia išsiskyrė bendros valstybės išdo pajamų formavimosi iš mokesčių tendencijos. Miestų finansinio poreikio patenkinimui reguliariai pradėti rinkti vietiniai mokesčiai. Tokia rinkliavų sistema transformavosi į tiesioginį apmokestinimą, siejamą su miesto gyventojams teikiamomis paslaugomis. Be to mokesčių registrų ir žemės nuosavybės knygų įvedimas sudarė galimybę objektyviai nustatinėti mokesčius bei sukūrė geresnio jų valdymo ir tvarkymo prielaidas.

Komunalinio apmokestinimo teorijos (F. Miquelsas, 1891 m; K.Erzbergeris, 1919 m.) rėmuose tvirtėjo pažiūros, kuriomis vadovaujantis skelbta, kad vietinės valdžios administruojamų teritorijų finansams bendrieji ūkinės komercinės veiklos pajamų mokesčiai nepriimtini. Šią svarbią teorinę nuostatą po Antrojo pasaulinio karo išplėtojo A.Masgreivas (1947 m.), suformulavęs bendras taisykles, pagal kurias žemesnieji vyriausybinių lygiai (t.y. vietos savivaldybės) turėtų disponuoti turto ir taip vadinamais algalapio, t.y. fizinių asmenų, gaunančių pajamas iš veiklos, atliekamos pagal sudarytą darbo sutartį, mokesčiais; viduriniojo lygio valdymo institucijos (provincijų, valstijų vyriausybės) – pajamų, vartojimo ir gamtinių išteklių mokesčiais, o aukščiausio lygio (centrinė) vyriausybė – pajamų ir išlaidų mokesčiais, taip pat gamtinių išteklių mokesčiais. Šiuo požiūriu išskirtinos finansų teoretikų ir specialistų praktikų pastangos harmonizuoti valstybinius ir vietinius mokesčius, imamus atskiruose administraciniuose teritoriniuose vienetuose.

Pavyzdžiui harmonizuojant mokesčių struktūras skirtingose Vokietijai priklausančiose valstybėse didžiausios reikšmės turėjo Prūsijos finansų bei mokesčių reforma, kurią 1891 – 1893 metais įvykdė F.Miquelsas. Ši reforma savavaldžioms bendruomenėms perdavė turto mokesčio pajamas bei įvedė bendrąjį pajamų mokestį, kuris vėliau tapo pagrindiniu valstybiniu mokesčiu.

Panašia tvarka apie 1900 m. buvo pakeisti pajamų bei turto mokesčiai ir kitose Vokietijos žemėse. Po 1919 – 1920 metais atliktos finansų reformos buvo suvienodintas ne tik Reicho finansų tvarkymas, bet ir mokesčių srityje galioję įstatymai. Žemėms ir savavaldžioms bendruomenėms atiteko verslo, žemės ir statinių nuosavybės bei vietinių akcizo ir vartojimo mokesčių pajamos; papildomas jų pajamų šaltinis buvo iš centrinės valdžios gaunamos lėšos, pervedus dalį jos surinktų pagrindinių mokesčių. Beje ši mokesčių sistema iš esmės tebegalioja ir šiandieninėje Vokietijoje.

Tarp teoretikų ir specialistų praktikų nėra bendros nuomonės mokesčių ir apmokestinimo klausimu. Vieni mano, kad egzistuojantys mokesčiai savo esme turi racionalizuoti netolygų pajamų paskirstymą. Kiti gina teiginį, kad nors mokesčiams ir būdinga nacionalinių pajamų perskirstymo funkcija, tačiau jai realizuoti būtina radikali mokesčių reforma.

Moksliniu požiūriu mokesčių ir jų administravimo klausimais įvairovė, taip pat mokesčių skaičiaus, jų tarifo taikymo rinkos ekonomikos šalyse skirtingumas neleidžia kol kas apmokestinimo problemų tyrinėtojams sukurti mokesčių sistemos modelį, kuris geriausiai tiktų posocialistinėms šalims.

Kiekviena iš vyraujančių iki šiol biudžetinių pajamų formavimosi iš mokesčių koncepcijų ir teorijų (netgi pačios seniausios) pasižymi savais privalumais, todėl kuri koncepcija ar teorija bus priimta radikaliai reformuojant atskiroje šalyje apmokestinimo sistemą ir siekiant tobulinti mokesčių administravimą iš dalies priklauso ir nuo valstybinės bei vietinės valdžių sandaros, vyriausybės vykdomos biudžeto pajamų ir išlaidų politikos nuostatų, susiformavusio fiskalinės decentralizacijos laipsnio.

2.2. Savivaldybių kompetencija ir funkcijos

Vietos savivaldos organų kompetencija – tai, tarsi, ūkinių, kultūrinių ir teisinių šių organų funkcijų valstybės struktūriniame mechanizme atspindys. Vietinio valdymo institucijų kompetencija ir realus veiklos turinys nėra identiški, kadangi ūkinės savivaldybių veiklos įstatymų leidyba dažniausiai atsilieka nuo konkrečios šalyje besiklostančios ekonominės ir politinės situacijos. Kita vertus, galimi įstatymiškai taikyti sprendimai ne visada pasiteisina kaip efektyvūs

savivaldinio aktyvumo padariniai. Kompetencijos analizė padeda apibrėžti vietos savivaldos sferą ir savivaldybių padėtį įgyvendinant valdomos bei tvarkomos teritorijos gamybinius, jos gyventojų materialinės bei dvasinės raiškos tikslus.

Demokratinėse šalyse, kur išplėtotą vietos savivalda, savivaldybių veiklos reguliavimo ir kontrolės forma yra įstatymų leidybos ir teismo valdžios. Galima teigti, kad vietiniam valdymui nuo seno yra būdinga [37. P.12-13]:

- 1) vietinio valdymo organas turi juridinio asmens teisę;
- 2) vietinio valdymo organai turi turėti įgaliojimus valdyti atitinkamą teritoriją, nors šio reikalavimo kai kurioms vietos valdžios instancijoms galima ir netaikyti;
- 3) savivaldybė privalo (nors iš dalies) finansuoti iš vietinių mokesčių;
- 4) vietos savivaldybei gali vadovauti tikrai visuotinės rinkimų teisės pagrindu išrinkti atstovai, tiesiogiai už juos balsuojant šio organo valdomos teritorijos gyventojams;
- 5) vietinio valdymo organas turi būti pajėgus vykdyti jam įgaliotas valdymo funkcijas. Minėtas funkcijas gali apibrėžti tik įstatymas.

Demokratinėse valstybėse savivaldybių veiklos sferą apibrėžia įstatymai. Didžiojoje Britanijoje, Kanadoje, Suomijoje, Švedijoje vietinė renkamoji valdžia gali savarankiškai priimti sprendimus, apsiribodama įstatymuose numatyta kompetencija. Vokietijos įstatymuose nėra išvardintos vietos vykdomųjų organų teisės ir pareigos, neapibrėžtos veiklos sritys, o tik nurodyta, kurių klausimų jie neturi teisės spręsti. Pirmiausia tai gynyba ir užsienio politika. Tačiau kiekvienoje šalyje vienaip ar kitaip reguliuojama socialinės apsaugos sistema: pensijos, valstybinis medicininis aptarnavimas, aplinkosauga, aprūpinimas gyvenamuoju plotu, vandens ir oro užterštumas, optimalus medžiaginių – daiktinių išteklių ir žemės naudojimas. Paprastai šie dalykai yra valstybės rūpestis.

Iš savivaldybių kompetencijos išplaukia jų funkcijos. Pastarųjų tyrimas turi didelę praktinę reikšmę, nes vietos savivaldybių funkcijos daug lemia vidinę valdymo (ir savivaldos) organų struktūrą. Vietos savivaldos teorijoje funkcijų klausimas susijęs su savivaldybių savarankiškos veiklos esmės ir turinio nustatymu tiek administracinio teritorinio vieneto gyventojų visumos, tiek ir pirminio darbo kolektyvo lygiu. Čia besiplėtojančių socialinių – ekonominių procesų ir jų valdymo problemiškas reikalauja atskirti ir konkretinti funkcijas. Funkcijų kilmė ir plėtra grindžiama savivaldybinio darbo pasidalijimu ir specializacija. Toks darbo pasidalijimas ir specializacija priklauso nuo ekonominių, socialinių, politinių santykių sistemos. Funkcijų visuma paprastai rodo savivaldybinio darbo, sprendžiant konkrečius uždavinius, turinį.

Galima teigti, kad vietos savivaldos funkcijos – tai savivaldybių savarankiškos konkrečios veiklos kryptingo poveikio nepertraukiami jų valdomose teritorijose besirutuliuojantiems socialiniams – ekonominiams procesams formos (rūšys) [40. P.149].

Literatūroje siūloma keletas funkcijų lygiu „valdymas-savivalda“ klasifikacijų. Pagal R.Stačioką, J.Rimą išskiriamos dvi grupės: 1) bendrosios ir 2) konkrečiosios vietos savivaldybių funkcijos.

Bendrosiomis vietos savivaldybių funkcijomis laikomos tos, be kurių praktiškai neįmanoma sėkmingai valdyti bet kurio savivaldybės teritorijoje funkcionuojančio objekto. Joms priskiriamos: prognozavimas, planavimas, organizavimas, koordinavimas, motyvacija (stimuliavimas), kontrolė (jungiant apskaitą ir analizę). Nuoseklus bendrųjų funkcijų realizavimas turi garantuoti savivaldybės teritorijos gyventojų visumos ir pirminių darbo kolektyvų lygiu efektyvų valdymą, įgyvendinant valstybės ekonominę ir socialinę politiką. Šią politiką derinant su teritorijos gyventojų interesais nustatomos pagrindinės valstybinės, ūkinės ir socialinės vietos savivaldybių veiklos kryptys ir prioritetai.

Vietos savivaldybių funkcijos, kurias skiriame detalizuodami bendras funkcijas, vadinamos konkrečiomis. Šios funkcijos paprastai rodo vietos savivaldos kiekvienos grandies savarankiškumą ir specifiką. priede Nr.2 išskirtos konkrečios funkcijos pagal atskiras savivaldybių savarankiškos veiklos kryptis .

Tai plačiausiai taikoma funkcijų klasifikacija.

Savivaldybių funkcijų klasifikavimui įtaką daro ir teorijos apie vietos savivaldą, bei savivaldybes. Vadinamosios valstybinės savivaldos teorijos atstovai pripažįsta valstybės viršenybę savivaldybei ir teigia, kad visos funkcijos, kurias atlieka savivaldybės, yra valstybės pavesttosios. Dalis savivaldybėms pavestų funkcijų yra vadinamos ribotai savarankiškomis savivaldybių funkcijomis (priedas Nr. 3, 1 lentelė). Prie ribotai savarankiškų priskiriamos tos funkcijos, kurių vykdymas ribojamas valstybės valdymo subjektų nustatytais taisyklėmis, griežtesne kontrole, tikslinės paskirties lėšų skyrimu. Iš šių funkcijų išskiriama dar viena funkcijų grupė – tai funkcijos, kurias valstybė savivaldybėms paveda vykdyti valstybės vardu (savivaldybių laisvė jas vykdančioms yra dar labiau suvaržyta).

Kitų – vadinamųjų laisvųjų bendruomenių prigimtinių teisių – teorijų šalininkai, pripažįstantys savivaldybės viršenybę valstybei ir teigiantys, kad teritorinės bendruomenės egzistavo dar iki valstybės susikūrimo (paskelbimo), savivaldybių funkcijas skirsto į prigimtines (savas, autonomines) ir valstybines (atliekamas valstybės vardu ir jai pavedus). Šios dvi funkcijų grupės griežtai atskiriamos viena nuo kitos. (priedas Nr. 3, 2 lentelė). Pripažįstama, kad dalis

prigimtinių funkcijų vis dėlto nėra vykdomos visai laisvai. Specialistai išskiria tam tikrą jų dalį ir vadina ribotai savarankiškomis.

Labai svarbu, kad savivaldybių funkcijos būtų pakankamai finansuojamos.

2.3. Savivaldybių finansinis savarankiškumas

2.3.1. Europos vietos savivaldos chartija ir jos reikšmė savivaldai.

Europos vietos savivaldos chartija yra tarptautinė konvencija, reikalaujanti, kad ją ratifikavusios Europos valstybės laikytųsi tam tikrų sąlygų, principų ir tradicijų. Chartija įtvirtina vietos savivaldos konstitucinio ir teisinio pagrindo principą. Joje įtvirtinta nuostata, kad savivaldos institucijos yra bet kurios demokratinės santvarkos pagrindas. Dėmesys vietinės valdžios stiprinimui yra labai svarbus, nes modernioje demokratijoje piliečiai yra ne pasyvūs stebėtojai, bet aktyvūs sprendimų priėmimo dalyviai. Paprastai valstybės piliečiai apie tai kas ir kaip vyksta šalyje, sprendžia iš to, ką mato savo savivaldybėje.

Chartija įpareigoja šalis laikytis pagrindinių taisyklių, garantuojančių politinę, administracinę bei finansinę vietos valdžios institucijų nepriklausomybę. Joje įtvirtinta nuostata, kad vietos valdžios institucijų autonomijos laipsnis turi būti tikros demokratijos kertinis akmuo. Chartija dažnai vadinama „mažąja savivaldos konstitucija“, ji suteikia teises garantijas tolesnei savivaldos plėtrai, padeda spręsti dažnai problematiškus centrinės ir vietos valdžios santykių klausimus.

Chartijos 4 straipsnio 3 dalis nurodo, kad viešas pareigas pirmumo tvarka įgyvendina arčiausiai piliečių esantys vietinės valdžios organai. Vadinasi, aukštesnysis valdžios lygmuo turėtų įsijungti tik tada, kai žemesniu lygiu nepakankamai gerai tvarkomasi. Šis principas Europos Sąjungos šalyse gerai žinomas ir Europos vietos savivaldos chartija yra pirmasis teisinis instrumentas, kuris šiuos dalykus sprendžia. Chartijos 4 straipsnyje nurodyta, jog pagrindinės vietos savivaldos galios turi būti numatytos konstitucijoje, statute arba reglamente.

Finansai yra svarbiausias viso savivaldybių darbo pamatas. Dažnai numatoma daug ką padaryti, bet dėl finansų trūkumo geros idėjos lieka tik popieriuje. Dėl to dažnai kyla nesutarimų tarp savivaldos institucijų ir centrinės valdžios. Kad ir esant gerai ekonominei padėčiai, savivaldybės niekada nemany, jog jos pakankamai gauna finansų, o centrinė valdžia visada yra nusistačiusi daugiau neduoti. Chartija labai aiškiai pabrėžia, jog savivaldybės turi būti tikros, kad gaus tuos finansinius išteklius, kurie yra numatyti.

Chartijos 9 straipsnis pavadintas „Vietinės valdžios organų finansiniai ištekliai“. Tai vienas iš pačių didžiausių straipsnių ir svarbiausių savivaldybių finansų srityje. Šiame straipsnyje yra keletas taisyklių, kurios privalomos visoms valstybėms, dėl kurių jos negali daryti jokių išlygų. Be to šis straipsnis tarsi duoda atsakymą į du dalykus, kurie yra būdingi įvairioms valstybėms, nesvarbu ar tai būtų federacinė ar vietos savivalda. Pirmas iš jų yra finansiniai įvairių valdžios lygmenų santykiai. Labai gerai žinoma, kad jeigu aukščiausioji valdžia perduoda kai kuriuos įgaliojimus žemesnio lygio valdžioms, bet šito darbo nefinansuoja, tai toks perdavimas yra tik formalus – faktiškai perdavimas egzistuoja tik popieriuje. Toks teoriškas kokių nors įgaliojimų perdavimas, jeigu žemesnio lygio valdžia neturi jokių išteklių, jeigu nėra finansavimo, netenka jokios reikšmės. Nors chartijos 9 straipsnis pažymi, kad vietos valdžios organai turi teisę turėti atitinkamus savo finansinius išteklius, proporcingus konstitucijos ir įstatymų numatytiems įsipareigojimams tačiau čia lieka neaiškumas - kokie tie „atitinkami ištekliai“?

Kitas labai svarbus dalykas, kad vietinė valdžia galėtų pati nuspręsti, kam išleis tuos pinigus, kurie jai skiriami. 9 straipsnio 1 dalimi skelbiama: „Šalies ekonomikos politika suteikia vietinės valdžios organams teisę turėti atitinkamus savo finansinius išteklius, kuriuos jie savo nuožiūra gali laisvai panaudoti suteiktų įgaliojimų ribose“.

Kitas svarbus chartijos 9 str. reikalavimas – paskirstant išteklius konsultuotis su vietos valdžia. Finansinių išteklių pakankamumas, apie kurį kalbama šiame straipsnyje, diskutuotinas klausimas. Juk vienos šalys yra pakankamai turtingos, tad savivaldybės gali pakankamai finansuoti. Tuo tarpu kitos teigia, kad pinigų tinkamai finansuoti savivaldybes, neturi. Kyla klausimas: ar chartija gali prisidėti prie šios problemos sprendimo?

Chartija siūlo keletą būdų kaip spręsti šiuos klausimus. Vienas iš jų – stengtis nustatyti tam tikrą Europos standartą ir po to pasinaudoti priežiūros mechanizmu, pažiūrėti ar tikrai yra laikomasi šių standartų. Tai būtų toks procesas, kuris prasidėtų nuo aiškių vietinės valdžios kompetencijų nustatymo nacionalinėse sistemose, aiškesnis pasidarytų finansavimo lygis jose, o po to jau būtų galima kalbėti apie atitinkamumą ar pakankamumą. Žinoma šis būdas nėra lengvas. Sunku įvertinti finansavimo įgaliojimus. Čia kyla daug problemų.

Apibendrinant galima pasakyti, kad labai svarbu išspręsti centrinės ir vietinės valdžios santykių klausimą. Chartija siūlo, kad būtų palaikomi tam tikri ryšiai tarp įvairių valdžios lygmenų ir, kad šie santykiai būtų grindžiami partneryste. Chartijos siūlymas konsultuotis reiškia teikti informaciją, kad galėtų vykti diskusija tarp skirtingų valdžios lygmenų.

Chartijoje yra numatyti pagrindiniai principai, kuriuos turi gerbti kiekvienos demokratinės šalies savivaldybės. Chartijos principai bendri. Bet remiantis chartija, prireikus galima kreiptis į

centrinę valdžią ir pasakyti: jūsų elgesys prieštarauja bendriesiems chartijos principams, prieštarauja demokratijai apie kurią kalba chartija.

2.3.2. Fiskalinės decentralizacijos ir savivaldybių finansinio savarankiškumo santykis

Vietinių viešųjų finansų teorija teigia, kad fiskalinė decentralizacija sprendimus dėl valstybės išlaidų ir apmokestinimo priartina prie rinkėjų. Čia galima rasti tris pagrindinius ekonominius pranašumus. Pirma, jei žmonės gauna daugiau to, ko jie nori, jų gerovė didėja. Antra, gyventojai noriau moka mokesčius už viešąsias paslaugas, kurias jie vertina. Tada pastangos surinkti daugiau vidaus įplaukų duoda geresnius rezultatus. Trečia: viešosios paslaugos teikiamos ekonomiškesniu būdu. Taip yra daugiausia dėl to, kad paprastai lengviau atskaitomybės pareikalauti iš vietinių, negu iš valstybės centrinėje vyriausybėje dirbančių pareigūnų.

Į fiskalinę decentralizaciją galima žiūrėti ir kaip į procesą, kuris leidžia naudoti neišnaudojamus ekonominius pajėgumus. Fiskalinė decentralizacija pasinaudoja vietinės bendruomenės igūdžiais, žiniomis ir supratimu, taip ji pritaiko tuos neišnaudotus pajėgumus nacionalinės plėtros tikslams. Fiskalinė decentralizacija skatina žmones ieškoti sprendimų savo kolektyvinėms problemoms spręsti, o ne vykdyti įsakymus ar nurodymus, kuriuos jiems duoda toli esanti vyriausybė.

Santykių tarp centro ir vietos valdžios institucijų fiskalinio reguliavimo būdai (mokesčių nustatymo ir jų administravimo srityse) pasižymi sava specifika, kurią nulemia priklausymas tam tikram ūkio tipui, valstybinės struktūros, administracinio – teritorinio suskirstymo ypatumai, istorinės tradicijos. Visa tai gali būti apibendrinta dviem tipais:

1) centrinės valdžios institucijos vaidina pagrindinį mokesčių ir apmokestinimo iniciatyvos vaidmenį, o vietos valdžia, nors ir gali savarankiškai nustatyti mokesčių tarifus, yra priversta prisitaikyti prie centrinės valdžios formuojamo mokesčių „klimato“. Toks požiūris būdingas federalinėms valstybėms, pavyzdžiui JAV;

2) tai dalinis valdžios institucijų dalyvavimas, būdingas praktiškai visoms kontinentinės Europos šalims. Nustatant mokesčius šioje sistemoje pagal kompetenciją fiksuojama kiekvieno lygio valdžios įtaka.

Abu tipai turi savo pranašumų ir trūkumų. Pirmasis suteikia vietos valdžios institucijoms laisvę vykdyti „savą“ mokesčių politiką (pavyzdžiui nustatyti pajamų mokesčio tarifus ir verslo korporacijų pelno mokesčius), bet tuo pat metu gerokai padidina mokesčių bazės nestabilumą.

Antrasis tipas, atvirkščiai, laiduoja mokesčių įplaukų stabilumą ir tolygumą visoje tam tikros savivaldybės valdomoje teritorijoje, bet riboja savarankišką mokesčių politiką. Išskylančios prieštaravimai šalinami tam tikru centro ir vietos valdžios institucijų kompromisu.

Fiskalinės decentralizacijos plėtojimo klausimai, suteikiant savivaldybėms didesnę savarankiškumą nustatyti ir rinkti vietinius mokesčius, aktualūs ir todėl, kad:

- 1) piniginės lėšos, kurias savivaldybės sukaupia ir gali naudoti savo funkcijoms įgyvendinti, sudaro materialinį vietinio valdymo pagrindą;
- 2) įstatymų leidyboje ir savivaldos teorijoje fiskalinės decentralizacijos kriterijus – renkamųjų vietos valdymo institucijų finansinis savarankiškumas, kuris suprantamas kaip teisė sudaryti savo biudžetą, numatyti pajamų šaltinius, rinkti vietinius mokesčius, vykdyti kredito ir kitas finansines operacijas. Taigi vietos gyventojų renkama valdžia savarankiška tiek, kiek ji savarankiškai valdo ir tvarko savo finansus;
- 3) daugeliu atvejų administracinė centrinės vyriausybės kontrolė, taikoma vietos valdymo institucijoms, yra pagrindinai vien finansinio pobūdžio. Savivaldybių finansinius įgaliojimus reglamentuoja įstatymas. Jis apibrėžia vietinių mokesčių nustatymo ir rinkimo tvarką. Išskirtina tai, kad pernelyg centralizuota mokesčių sistema sąlygoja išsiplėtusios administracinių komandinių institucijų hierarchijos formavimąsi;
- 4) finansinio pobūdžio sprendimai, veiksmingų jų įgyvendinimo būdų paieškos visada darė ir daro konsoliduojantį poveikį gerinant savivaldybių institucijų vidaus santykius, aktyvinant ūkinę ir finansinę veiklą.(40. P.185).

2.3.3. Savivaldybių finansinio pajėgumo išlyginimas

Plėtojant fiskalinę decentralizaciją ir siekiant didesnio savivaldybių finansinio savarankiškumo taikytinos [40. P.191] dvi alternatyvos:

Pirmoji alternatyva – savivaldybė yra savarankiška ir pati atsako už savo savarankiškumo finansinį pagrindą. Pasirinkus šią savivaldos finansavimo alternatyvą, bet kuri vietos savivaldybė būtų tiesiogiai finansuojama jos administruojamos, t.y. valdomos ir tvarkomos, teritorijos gyventojų bendruomenės. Vietos valdžios institucijos vykdytų tik funkcijas, kurias patikėtų konkreti savivaldi teritorinė bendruomenė. Centrinės valdžios deleguotų savivaldybėms funkcijų atlikimą privalėtų apmokėti vyriausybė, arba atskiros ministerijos. Tokiu atveju valstybės biudžetas

ir atskirų savivaldybių biudžetai būtų nesusieti kažkokiais tai reguliaciniais ir centro „įteisintais“ fiskalinio priklausomumo ryšiais.

Antroji alternatyva – vietos savivaldybių savarankiškumą keičia centro valdžios „laiminama“ ir, žinoma, jos nuožiūra suteikiama iš valstybės biudžeto dotacija. Ji skiriama tikslu, kad kiekviena savivaldybė privalo savo administruojamos teritorijos gyventojams teikti vienodo lygio, apimties ir panašios kokybės paslaugas. Šios alternatyvos pasirinkimas užtikrina tvarką, kai visos savivaldybės privalo teikti maždaug vienodo lygio paslaugas, tačiau savarankiškumo kaupti biudžetines pajamas neturi. Tokį modelį geriausiai atitiktų šimtaprocentinis savivaldybių finansavimas iš valstybės biudžeto pagal pasirinktus reguliacinius kriterijus. Suprantama, toks mokesčių surinkimas į centro valdžios institucijų administruojamą valstybės biudžetą, ir tik po to, mokestinių įplaukų savivaldybėms skirstymas centro nuožiūra kelia grėsmę efektyviam ūkininkavimui.

Savivaldybių mokestiniams finansiniams pajėgumams išlyginti užsienio šalyse taikoma keletas modelių (priedas Nr.4).

3. SAVIVALDYBIŲ FUNKCIJOS IR JŲ FINANSAVIMAS LIETUVOJE

Daugelis institucijų ir įstaigų – tiek valstybinės valdžios, tiek savivaldos – beveik vieningai pasisako už galimybę turėti kuo daugiau joms priskirtų funkcijų, kurių įgyvendinimas pagrįstas biudžeto lėšomis. Tuo tarpu piliečiui labiausiai rūpi, kad paslauga jam būtų suteikiama kuo pigiau, greičiau ir procedūros jas teikiant būtų paprastos ir suprantamos. Paslaugos gavėjui dažnai ne labai rūpi ar paslaugas, kurių organizavimui jis pats neturi jokios įtakos, jam suteikia valstybinės valdžios, ar savivaldos institucijos ir įstaigos. Jis paprasčiausiai eina pas arčiausiai esantį tarnautoją (pareigūną) ir reikalauja išspręsti jo problemas vienoje vietoje ir kuo greičiau.

Įstatymais nustatant funkcijas savivaldybėms, dalijant jas tarp valstybinės valdžios ir savivaldybių, iki šiol skiriama labai mažai dėmesio tokiems pamąstymams kaip:

- ar funkcija įgyvendintina visoje valstybėje vienodomis sąlygomis;
- ar funkcijai vykdyti būtini valstybės vykdomosios valdžios sprendimai;
- ar vykdant funkciją galima atsižvelgti į vietos sąlygas;
- ar funkciją vykdyti galima tik priėmus sprendimus vietose
- ar vykdant funkciją būtini vietos valdžios savarankiški sprendimai

Šiais teiginiais reiktų pasitikrinti prieš priimant sprendimą, kokias funkcijas turėtų vykdyti savivaldybės institucijos ir įstaigos, o kokias turėtų vykdyti valstybės institucijos. Tačiau tokios praktikos neturime, tad savivaldos „stiprumo“ požymiu ir toliau lieka savivaldybei perduotų funkcijų kiekis, o ne savivaldybės tarybos galimybė priimti sprendimus dėl šių funkcijų įgyvendinimo bei galimybių jas įgyvendinti atsižvelgiant į vietos sąlygas ir savivaldybės finansines galimybes. Tokia padėtis sukelia tam tikrų problemų santykiuose tarp savivaldybių atstovaujamųjų ir vykdomųjų institucijų. Savivaldybėms vis daugiau pavedama (deleguojama) vykdyti funkcijų, kurios nieko bendra neturi su vietos savivaldos atstovaujamosios institucijos (vietos valdžios) galiomis. Prie tokių funkcijų galėtume priskirti funkcijas, būdingas tam tikroms profesinėms grupėms, kurios pačios turi savivaldos struktūras valstybėje ir vietose (pvz., žemės ūkio veiklos reguliavimas), bei išskirtines valstybės (pvz., krašto apsaugos) funkcijas, kurias tiesiogiai įgyvendina savivaldybės vykdomosios institucijos kitos įstaigos. Tokių funkcijų įgyvendinimas reguliuojamas įstatymais ir vyriausybės nutarimais, nustatomi konkretūs įpareigojimai, įgaliojimai bei taisyklės, kaip jas atlikti. Esant tokiam šių funkcijų vykdymo reglamentavimui, savivaldybių tarybos netenka galimybių ne tik paveikti tokių funkcijų įgyvendinimą, nustatyti taisykles ir tvarką, bet ir kontroliuoti savivaldybės vykdomąsias bei kitas institucijas ir įstaigas, kurios įgyvendina šias

funkcijas. Savivaldybių vykdomosios institucijos ir administracijos padaliniai bei atskiros įstaigos tampa nepriklausomos nuo savivaldybių tarybų. Suprantama, kad tokių savivaldybės įstaigų reikšmė viešajame gyvenime didėja, tačiau tai niekaip nesietina su savivaldos stiprinimu. Kyla klausimas, ar funkcijas, dėl kurių įgyvendinimo nereikalingi savivaldybių tarybų (atskiris atvejais ir savivaldybių vykdomųjų institucijų) sprendimai, verta pavesti vykdyti savivaldybių įstaigoms.

Nuolat didindami šių funkcijų dalį savivaldybės funkcijų balanse, netrukus savivaldybių institucijų visuma bus atskaitinga valstybės valdymo institucijoms. Toks valstybės valdžios ir savivaldos hibridas įmanomas ir netgi gali būti pagrįstas ekonomiškai, tačiau tai neturės nieko bendra su vietos savivalda. Jeigu norime stiprinti vietos savivaldą, turime ieškoti naujų formų santykiuose tarp valstybinės valdžios ir savivaldybių. Viena iš tokių galėtų būti funkcijų įgyvendinamų sutarčių pagrindais, plėtra. Valstybės perduodamos, deleguojamos funkcijos, kurioms įgyvendinti nereikalingi savivaldybių tarybų sprendimai ir kurias įgyvendinti, nepakenkdamos savo pagrindinei veiklai, gali savivaldybės įstaigos, galėtų būti atliekamos sutartiniais (kontrakto) pagrindais. Savivaldybės vykdomoji institucija bei kiti savivaldybės viešojo administravimo ar viešųjų paslaugų teikimo subjektai, savivaldybės tarybai priėmus sprendimą (dėl sutarties patvirtinimo), galėtų atlikti tokias funkcijas, tam gaudami konkretų finansavimą. Tokiu būdu būtų pakankamai aiškiai atskirtos savivaldybių savarankiškosios funkcijos ir subalansuoti savivaldybių institucijų santykiai bei savivaldybės atstovaujamosios institucijos įtaka jas įgyvendinant.

3.1. Savivaldybių funkcijos ir jų skirstymas

Lietuvoje savivaldybių funkcijos pradėtos skirstyti nuo 1995 metų.

Funkcijos buvo skirstomos į dvi grupes – savarankiškašias ir valstybės deleguotąsias.

Nuo 2000 metų spalio mėnesio, priėmus vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymą, savivaldybių funkcijos skirstomos į grupes pagal 2 kriterijus:

- 1) **pagal veiklos pobūdį;**
- 2) **pagal sprendimų priėmimo laisvę.**

Savivaldybių funkcijos pagal veiklos pobūdį skirstomos į vietos valdžios, viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo.

Kitas savivaldybių funkcijų skirstymo būdas - pagal sprendimų priėmimo laisvę. Šiuo būdu savivaldybių funkcijos skirstomos į :

1) savarankiškas. Jas savivaldybės atlieka pagal įstatymų suteiktą kompetenciją, įsipareigojimus savo bendruomenei ir jos interesais. Įgyvendindamos šias funkcijas, savivaldybės turi sprendimų iniciatyvos, jų priėmimo bei įgyvendinimo laisvę ir yra atsakingos už šių funkcijų atlikimą;

2) priskirtas (ribotai savarankiškas). Įgyvendindamos šį ir kitus įstatymus ir jų pagrindu priimtus kitus teisės aktus, savivaldybės šias funkcijas atlieka atsižvelgdamos į vietos sąlygas ir aplinkybes;

3) valstybinės (perduotas savivaldybėms). Tai yra valstybės funkcijos, perduotos savivaldybėms atsižvelgiant į gyventojų interesus. Šios funkcijos perduodamos įstatymais ir įgyvendinamos vadovaujantis teisės aktais. Savivaldybės, įgyvendindamos šias funkcijas, turi įstatymų nustatytą sprendimų priėmimo laisvę;

4) sutartinės. Šių funkcijų įgyvendinimas grindžiamas sutartimis.

Lietuvos savivaldybių funkcijų grupavimas (priedas Nr.5) akivaizdžiai parodo savivaldybių veikimo – laisvai ar suvaržytai – galimybes.

Savarankiškas funkcijas savivaldybės atlieka pagal įstatymų suteiktą kompetenciją, įsipareigojimus savo bendruomenei ir jos interesais. Atlikdamos šias funkcijas, savivaldybės turi sprendimų iniciatyvos ir jų priėmimo teisę bei veikimo laisvę ir atsako už šių funkcijų atlikimą. Vietos savivaldos įstatyme šios funkcijos nurodytos 14 punktų. Prie savarankiškųjų funkcijų priklauso ir tos funkcijos, kurios įstatymu dar nėra priskirtos valstybės institucijoms. Vadinasi iškilus būtinybei tvarkyti naujus, iki tol dar niekieno netvarkytus reikalus, nuo pat pradžių jų privalo imtis vietos savivaldos subjektai. Jei jų pastangų ir finansinių galimybių nepakanka, jei problema tampa regionine ar visuotine, tuomet, vadovaujantis subsidijavimo principu, tą visuomenės reikalų tvarkymas priskiriamas valstybinio administravimo subjektams. 2003 m. savarankiškosios savivaldybių funkcijos buvo papildytos dar vienu punktu – „savivaldybės biudžeto sudarymas ir tvirtinimas“.

Ribotai savarankiškos arba priskirtosios funkcijos nustatomos vietos savivaldos įstatymu, net 28 punktais ir įgyvendinamos įstatymų ir jų pagrindu priimtų teisės aktų tvarka atsižvelgiant į vietos sąlygas ir aplinkybes. Vykdančios šias funkcijas savivaldybių veikimo laisvė yra ribojama (apribojimus nustato įstatymai ir Vyriausybės nutarimai), vykdoma griežtesnė veiklos priežiūra, reikalaujama, kad būtų skiriamos bent minimalios lėšos ir užtikrinami minimalūs standartai (reikalavimai). Šias funkcijas, skirtingai nei savarankiškas, savivaldybės privalo vykdyti. 2005 m. savivaldybėms priskiriama nauja funkcija 28 punktu „savivaldybėms priskirtas triukšmo prevencijos ir valstybinio triukšmo valdymo įgyvendinimas.“

Valstybinės (perduotos savivaldybėms) funkcijos, įstatymu apibrėžtos kaip valstybės funkcijos. Tačiau jas vykdo savivaldybės. Šios funkcijos perduotos savivaldybėms manant, kad Lietuvos piliečiams yra kur kas patogiau ir priimtinau, kad tas funkcijas vykdytų būtent savivaldybės. Be to, perduoti šias funkcijas vykdyti savivaldybėms, skiriant tam reikiamų lėšų, yra racionaliau, negu steigti valstybinio administravimo įstaigas žemesniuose valstybės teritorijos administraciniuose vienetuose. Vykdydamos šias funkcijas savivaldybės yra dar labiau suvaržytos, nei vykdydamos ribotai savarankiškas funkcijas. Suvaržymai nustatomi įstatymais. Šios funkcijos vietos savivaldos įstatyme apibrėžtos 33 punktais.. Be to jų sąrašas nėra baigtinis, nes nurodoma, kad gali būti ir „kitų įstatymais perduotų funkcijų“. Vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas (priimtas 2000 m. spalio mėn.) taip pat reikalauja, kad vykdant šias funkcijas savivaldybėms būtų skiriamos lėšos iš valstybės biudžeto specialių dotacijų forma. Tačiau ši nuostata iki 2002 metų realiai nebuvo įgyvendinama. O ir paskutiniaisiais metais, kai perduodamos vis naujos funkcijos savivaldybėms, finansavimo problema išlieka. Pradedant 2002 metais perduotos šios valstybinės funkcijos:

- „vaikų ir jaunimo teisių apsauga“ (2002m.)
- „dalyvavimas rengiantis mobilizacijai“ (2003m.)
- „valstybės garantuojamos pirminės teisinės pagalbos teikimas;“(2005 m)
- „socialinės globos teikimo asmenims su sunkia negalia užtikrinimas.“(nuo 2007-01-01)
- „gyvenamosios vietos deklaravimo duomenų ir gyvenamosios vietos neturinčių asmenų apskaitos duomenų tvarkymas;“(nuo 2007-07-01)

Sutartinės funkcijos – tai atskira grupė funkcijų, kurias sunku priskirti kuriai nors iš anksčiau minėtų funkcijų grupei. Įstatymas apibrėžia tik tai, kad: 1) jų įgyvendinimas grindžiamas sutartimis; 2) tai paprastai trumpalaikės ir sezoninio pobūdžio funkcijos; 3) savivaldybės gali sudaryti tokias sutartis tik tuo atveju, jei savivaldybės taryba tam pritaria. Prie sutartinių funkcijų grupės priskiriama ir kelių savivaldybių bendra veikla bendriems tikslams pasiekti, sudarant jungtinės veiklos sutartis. Iš esmės tai yra teisinis pagrindas savivaldybių ūkiniams susivienijimams steigti, kurie kitose valstybėse yra labai populiarūs ir sudaro atskirą ūkinės veiklos teisinę formą (ūkinius susivienijimus, veikiančius kaip kooperatyvai).

Toks funkcijų grupavimas po šio įstatymo priėmimo susilaukė daugiau kritikos nei pritarimo. Pastebėta, kad dabar veikiančiame Vietos savivaldos įstatyme nėra aiškiai apibrėžtas viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo funkcijų atskyrimas. Šiame įstatyme neįtvirtinta Viešojo administravimo įstatymo nuostata, kad viešojo administravimo institucija, kuri administruoja tam tikros viešosios paslaugos teikimą, negali pati teikti šios paslaugos. Kritikų

nuomone, esama padėtis neskaitina viešųjų paslaugų kokybės gerėjimo, nesant konkurencijos didėja paslaugų kaštai, pasilieka terpė korupcijai. Šioje dalyje pasigesta aiškaus valstybės tarnautojo, vykdančio viešąjį administravimą, kompetencijos apibrėžimo. Vertinant funkcijų grupavimą pagal sprendimų priėmimo laisvę pastebėta, kad teoriškai tai teisinga ir pateisinama, tačiau praktikoje toks skirstymas neapibrėžia ir neišryškina savivaldybės institucijų ir valstybės institucijų perdavusių savivaldybei dalies savo reikalų sprendimą, kompetencijos ribų. Ši kritikų grupė funkcijų grupavimą siūlo sieti tiesiogiai su institucijų ir pareigūnų kompetencija jas įgyvendinant. Jų nuomone funkcijas reikėtų grupuoti į dvi pagrindines grupes: valstybės viešosios politikos įgyvendinimo funkcijas ir savivaldybės politikos formavimo funkcijas.

Daug kritikos susilaukia vietos savivaldos įstatymo 7 str., kurio pavadinimas yra „priskirtosios“ (ribotai savarankiškos) savivaldybių funkcijos. Siūloma atsisakyti savivaldybių funkcijas grupuoti pagal šį požymį. Siūlymas grupuoti savivaldybių funkcijas į pagrindines dvi grupes – savarankiškašias ir valstybės priskirtas bei sutartines – jau buvo bandytas įgyvendinti keičiant daugybę vietos savivaldos įstatymo straipsnių. Tačiau šis projektas nesusilaukė Seimo pritarimo, nes tam nepritarė Švietimo ministerijos vadovai, kadangi švietimo funkciją šiame įstatymo projekte buvo siūloma perkelti į savarankiškųjų funkcijų grupę, kaip funkciją, kurią įgyvendinti savivaldybei išimtinę kompetenciją suteikia Konstitucijos 40 ir 41 straipsniai.

Tačiau yra ir kitas požiūris, pagal kurį savivaldybės funkcijas siūloma skirstyti į daugiau grupių ir lygių, priklausomai nuo savivaldybių (jų institucijų) kompetencijos jas įgyvendinant.

Ieškant išeities ir vertinant, kad savivaldybės net ir dalį savarankiškųjų funkcijų, jau nekalbant apie perduotas, vykdo valstybėje kartu su valstybės institucijomis, galima būtų pagalvoti ir apie savivaldybių funkcijų skirstymą priklausomai nuo funkcijų įgyvendinimo apimčių. Tokį skirstymą galima būtų įvardyti kaip funkcijų skaidymą pjūviais „vertikaliai“ ir „horizontaliai“. Toks skirstymas, įgyvendinant atskiras funkcijas, padėtų suprasti savivaldybės ir valstybės institucijų veiklos apimtis atskirose srityse. Pavyzdžiui savivaldybės kai kurias funkcijas privalo vykdyti savarankiškai ir privalomai, ir tik savivaldybės yra atsakingos valstybėje už šių paslaugų teikimą (šilumos, vandens tiekimas), kitas vykdo savarankiškai ir pakankamai savanoriškai (paplūdimių priežiūra, vaikų žaidimų aikštelių įrengimas), dar kitas funkcijas jos vykdo laisvai, tačiau toje srityje dirba ir valstybės institucijos (kultūros renginių organizavimas). Yra dar ir savarankiškoji privaloma funkcija, kur veikia ne tik savivaldybės, bet ir valstybė (švietimas, sveikata). Panašiais pjūviais būtų galima skirstyti ir valstybės perduotas funkcijas.

Kritikos vertas pastebėjimas dėl dabar Vietos savivaldos įstatyme išvardytų funkcijų netolygaus savo apimtimi išdėstymo, kai viena iš funkcijų apima ištisą sritį, kita, įvardyta greta, yra

šios, aukščiau įvardytos sudėtinė dalis ar netgi maža dalelytė. Pavyzdžiui, Vietos savivaldos įstatymo 7 str. 1 punktas nustato „1) vaikų, jaunimo ir suaugusiųjų bendrojo lavinimo organizavimas;“ tuo tarpu po jo antras punktas nustato „2) kaimo bendrojo lavinimo mokyklų moksleivių, gyvenančių toli nuo mokyklos, nemokamo pavėžėjimo į mokyklas ir į namus organizavimas;“. Turbūt niekam nekylo abejonių, kad bendrojo lavinimo organizavimas yra plati sąvoka, į kuri tikrai telpa ir toks praktinis dalykas, kaip vaikų pavėžėjimas į mokyklą.

Nagrinėjant klausimus, susijusius su Lietuvos savivaldybių funkcijomis pažymėtini šie momentai:

1) nustatant funkcijas ir apibrėžiant savivaldybių laisvę, iš esmės yra laikomasi Europos vietos savivaldos reikalavimų: savarankiškosios ir valstybinės funkcijos nustatomos įstatymais, savivaldybių veikla ribojama įstatymais ir poįstatyminiais aktais, priimtais įstatymų pagrindu;

2) nuo 1995 m. savivaldybių funkcijos pradėtos skirstyti. Tačiau ir paskutinis savivaldybių funkcijų grupavimo modelis (2000–10–12) sukelia abejonių dėl kai kurių funkcijų priskyrimo vienai ar kitai funkcijų grupei pagrįstumo;

3) Savivaldybių funkcijų apimtis keičiasi laiko atžvilgiu. 1990 – 1991 ir 1994 – 1995 metais vyko funkcijų centralizavimas (funkcijų perdavimas valstybinio administravimo subjektams). Nuo 1999 metų pasirinkta funkcijų decentralizavimo kryptis. funkcijų perdavimas vietos savivaldos subjektams vyksta iki šiol.

4) Nuo 2000 metų Vietos savivaldos įstatyme nurodytos praktiškai visos savivaldybėms pavestos vykdyti funkcijos ir savivaldybės valdžios institucijų įgaliojimai;

5) Savivaldybių veikla yra gerokai suvaržyta. Daugumą funkcijų sudaro ribotai savarankiškosios ir valstybės funkcijos. Jas vykdydamos savivaldybės patiria didelį valstybinį administracinį reglamentavimą;

6) Nepakankamai nuosekliai laikomasi Europos vietos savivaldos chartijos reikalavimo – užtikrinti savivaldybių funkcijų ir joms reikalingų vykdyti finansinių išteklių adekvatumą.

Apibendrinant galima pasakyti, kad negalima pamiršti, jog savivaldybė yra decentralizuota viešojo administravimo sistema – tai reiškia, kad jos valdžia turi teisę priimti sprendimus Konstitucijos ir įstatymų nustatytose ribose savarankiškai; jos valdžia privalo visiškai atsakyti už kompetencijos ribose nustatytų funkcijų įgyvendinimą ir ši atsakomybė neturėtų būti dubliuojama (valstybės institucijų).

Nustatant kompetenciją ir priskiriant funkcijas savivaldybėms turi būti vadovaujamasi subsidiarumo principu. Tai yra patikėti savivaldybėms visas funkcijas, kurios būtinos vietos gyventojams ir dėl kurių įgyvendinimo sprendimus gali priimti savivaldybių institucijos, o teikti – savivaldybių įstaigos bei kontroliuojamos įmonės. Tik įsitikinus, kad savivaldybės nepajėgios kokybiškai, efektyviai ir ekonomiškai atlikti vienos ar kitos funkcijos arba tos funkcijos įgyvendinimui keliama ypatingi reikalavimai, ją perduoti valstybės valdžios institucijoms.

Perduodant savivaldybėms valstybės funkcijas, atsisakyti tiesioginio jų įgyvendinimo priskyrimo savivaldybių įstaigoms ar netgi šių įstaigų padaliniams, numatyti galimybes tokių funkcijų vykdymo būdus bei įgyvendinimo kontrolę suteikti savivaldybės valdžiai. Valstybės perduotos funkcijos neturėtų sudaryti bendrame savivaldybių funkcijų krepšyje daugiau kaip vieną penktąją dalį visų savivaldybių funkcijų.

Nepriskirti savivaldybėms funkcijų, dėl kurių vykdymo reikalingi valstybinės valdžios sprendimai arba tai susiję su tam tikrais visos valstybės interesais ir kurių įgyvendinimui savivaldybių valdžios ir vykdomosios institucijos negali turėti jokios įtakos.

Savivaldybių funkcijų įgyvendinimo finansavimas turi būti garantuotas per savarankiškus savivaldybių biudžetus.

3.2. Savivaldybių funkcijų finansavimas

3.2.1. Savivaldybių finansų teisinis reguliavimas.

Savivaldybių finansus reguliuoja visa eilė teisės aktų. **Lietuvos Respublikos Konstitucija** 121 ir 127 straipsniais nustato savivaldybių biudžetų savarankiškumo, jų sudarymo, pajamų nustatymo bei lengvatų teikimo galimybes.

„121 straipsnis. Savivaldybės sudaro ir tvirtina savo biudžetą. Savivaldybių tarybos turi teisę įstatymo numatytoje ribose ir tvarka nustatyti vietines rinkliavas, savo biudžeto sąskaita savivaldybių tarybos gali numatyti mokesčių bei rinkliavų lengvatas.“

„127 straipsnis. Lietuvos biudžetinę sistemą sudaro savarankiškas Lietuvos Respublikos valstybės biudžetas, taip pat savarankiški vietos savivaldybių biudžetai. Valstybės biudžeto pajamos formuojamos iš mokesčių, privalomų mokėjimų, rinkliavų, pajamų iš valstybinio turto ir kitų įplaukų. Mokesčiai, kitas įmokas į biudžetus ir rinkliavas nustato Lietuvos Respublikos įstatymai.“

Lietuvos savivaldybių biudžetų formavimo ir vykdymo pagrindines nuostatas reguliuoja **Lietuvos Respublikos Biudžeto (biudžetinės) sandaros įstatymas**. Juo yra paskirstomi

nacionalinio biudžeto pajamų šaltiniai tarp valstybės ir savivaldybių biudžetų. Vadovaujantis šiuo įstatymu skirstomos ir faktiškos šių pajamų šaltinių įmokos. Pagal dabar galiojantį biudžeto sandaros įstatymą, savivaldybių biudžetų pajamas sudaro (priedas Nr.6):

- 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;
- valstybės biudžeto dotacijos ir kitos pervedamos lėšos;
- 4) negražintina finansinė parama (piniginės lėšos);
- 5) pajamos, gautos už išnuomotą arba suteiktą naudotis valstybinę žemę, valstybinio vidaus vandenų fondo vandens telkinius ir Vyriausybės nustatyta tvarka paskirsčius lėšas už parduotus ne žemės ūkio paskirčiai valstybinės žemės sklypus;
- 6) kitos įstatymų nustatytos pajamos.

. Į savivaldybių biudžetų pajamas įskaitomos įmokos už ilgalaikio materialiojo ir nematerialiojo turto realizavimą.

Kita Biudžeto sandaros įstatymo nuostata reglamentuoja savivaldybių biudžetų išlaidų dalį. Šiame įstatyme nustatyti ir biudžetų projektų rengimo, jų tvirtinimo bei vykdymo organizavimo bendrieji principai.

Biudžeto sandaros įstatyme nuo jo priėmimo buvo 18 pakeitimų, kurie daugiau ar mažiau įtakoją savivaldos plėtrą ir savivaldybių biudžetų pajamas. Nuo 1999 metų savivaldybių biudžetų pajamos pradėjo mažėti, didėjo savivaldybių skolos. Biudžeto sandaros įstatymo pakeitimo įstatymas (2000-07-11 Nr. VIII-1821) įpareigojo savivaldybes iki biudžetinių metų pabaigos grąžinti kreditorines trumpalaikes paskolas, nors 1999 metais ir 2000-aisiais savivaldybės negavo beveik 0,5 mlrd. litų. Kaip tuo laikotarpiu atrodė savivaldybių biudžetai galima matyti priede Nr.7 pavaizduotoje Kretingos r.savivaldybės biudžeto diagramoje.

Pažymėtina, kad biudžeto sandaros įstatymo pakeitimo įstatymo (2000-07-11 Nr. VIII-1821) 31 straipsnio 2 dalimi panaikinta Vyriausybės atsakomybė už atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu nustatytą pajamų plano vykdymą. Šio straipsnio nuostatomis nepagrįstai atsakomybė perkeliama savivaldybėms. Praktiškai savivaldybės negali būti atsakingos už pajamų plano vykdymą, nes mokesčių administravimo teises turi tik Finansų ministerijai pavaldžios institucijos. Todėl, jei prognozuojamas planuotų biudžetų pajamų nesurinkimas, Finansų ministerija ir Vyriausybė turėtų inicijuoti atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo pakeitimą. Pagal šią

įstatymo 32 straipsnio 2 dalies pakeitimo nuostatą savivaldybės savo veiklos finansavimą turi planuoti pagal faktiškai gautas lėšas.

Savivaldybių finansų sistemos stabilumui didžiausią įtaką turėjo **Europos savivaldos chartijos** ratifikavimas 1999 m. gegužės mėn. 25 d. Kartu Lietuva įsipareigojo suderinti vietos savivaldą reguliuojančius įstatymus su Chartijos nuostatomis ir laikytis visų joje įtvirtintų reikalavimų. Chartijos priambulėje pabrėžiama, kad pasirašiusios valstybės, žinodamos, kad vietos savivaldos apsauga ir stiprinimas įvairiose Europos šalyse yra svarbus įnašas į demokratinius principais ir valdžios ir decentralizavimu grindžiamos Europos kūrimą, tvirtindama, kad šių tikslų realizavimas reikalauja garantuoti, kad egzistuočių vietos valdžia suformuota iš demokratišku būdu sudarytų, sprendimus priimančių institucijų ir galinti pakankamai savarankiškai priimti įsipareigojimus ir pasirinkti jų vykdymo būdus, priemones ir šaltinius jiems įgyvendinti. Šios Chartijos 9 straipsnis apibudina vietinės valdžios organų finansinius išteklius. Šio straipsnio 1 dalyje rašoma:

„Šalies ekonomikos politika suteikia vietinės valdžios organams teisę turėti atitinkamus savo finansinius išteklius, kuriuos jie savo nuožiūra gali laisvai panaudoti suteiktų įgaliojimų ribose“. Iš tikrųjų savivaldybės savo sprendimais gali daryti poveikį tik nedidelei daliai į jų biudžetus patenkančių mokesčių. Tai vietinėms rinkliavoms, prekyviečių mokesčiams, mokesčiams už verslo liudijimų išdavimą. Savivaldybės didžiąją dalį joms reikalingų lėšų gauna iš gyventojų pajamų mokesčio, žemės mokesčio, kurį nustato ir renka centrinė valdžia.(priedas Nr.8). Klaipėdos apskrities VMI mokesčių ir kitų įmokų į biudžetus apyskaitoje parodyta kokių ir kiek mokesčių ir įmokų pakliūna į valstybės ir į savivaldybių biudžetus. Iš pateiktų duomenų matyti, kad didžioji dauguma mokesčių tenka valstybei, o tik palyginti labai nedidelė dalis atitenka savivaldybėms. Nuo 2003 metų savivaldybės renka žemės nuomos mokestį. Šio ir kitų mokesčių dydžius savivaldybės gali tik mažinti, tuo atsisakydamos dalies įplaukų į savo biudžetus. Tokie sprendimai priimami pvz., atleidžiant naujai steigiamas įmones nuo žemės arba žemės nuomos mokesčio. Bet tokia priemonė kartais yra vienintelė kuria savivaldybės gali bent kiek pareguliuoti investicijas į savo teritoriją. Visi kiti reguliavimo svertai, darantys įtaką ūkinei veiklai yra valstybinės valdžios rankose. Todėl bent kiek padidinti įplaukas į savo biudžetą savivaldybės gali tik parduodamos joms priklausančių turtą. Tačiau tokio turto savivaldybės neturi arba turi labai mažai ir jis daugumoje savivaldybių nelikvidus. Pagal įstatymą savivaldybėms perduotas tik tas valstybės turtas, kuris buvo reikalingas savivaldybių funkcijoms atlikti.

Didesnių įplaukų savivaldybės galėtų gauti privatizuodamos kai kurias joms priklausančias įmones. Tačiau daug kur tokios įmonės (komunalinių paslaugų, transporto) vietinėje

rinkoje užima monopolinę padėtį todėl neparengtas jų privatizavimas gali pabloginti paslaugų kokybę ir pakelti kainas.

Kol kas Lietuvos savivaldybių mokestinių pajamų akumuliacinio sistemos neužtikrina finansinio savarankiškumo.

Labai svarbi Chartijos 9 straipsnio 2 dalies nuostata, kad „Savivaldos organų finansiniai ištekliai turi būti proporcingi konstitucijos ir įstatymų numatytiems įsipareigojimams“ ir 4 dalis, kurioje sakoma: „Finansų sistema, kuria grindžiami vietiniams valdžios organams prieinami finansiniai ištekliai, yra pakankamai įvairi ir lanksti, kad leistų jiems neatsilikti nuo jų uždavinių įgyvendinimo kaštų realaus kilimo“.

Pažymėtina, kad įgyvendinant Europos vietos savivaldos nuostatas, Lietuvos teisinėje sistemoje savivaldybių finansų klausimais įvyko teigiamų poslinkių. Tačiau, reikia paminėti, kad pagrindinė problema, praktiškai iki 2002 metų, (2000 metų birželio 2 d. bendru susitarimu įteisinta Vyriausybės ir LSA dvišalė komisija, kuri dėl vyriausybės kaitos realiai veikti pradėjo tik 2001 m. rudenį) buvo – dialogo nebuvimas. Problemos kildavo ne tiek dėl Lietuvos teisinės bazės neatitikimo Europos vietos savivaldos chartijos nuostatomis, nors tai labai svarbu, savivaldybių finansų srityje, bet dėl to, kad vyriausybė per mažai kreipė dėmesio į savivaldybių pastabas ir pasiūlymus dėl savivaldybių biudžetų finansinio poreikio subalansavimo. Derybų nebuvimo ir Savivaldybių asociacijos argumentų ignoravimo rezultatas - centrinės valdžios institucijos nesilaikė įstatymų, reglamentuojančių savivaldybių biudžetų sudarymo principus, ypač kai savivaldybėms buvo perduotos papildomos funkcijos ir įsipareigojimai, nenumatant finansavimo šaltinių jiems vykdyti. Taip kasmet blogėjo savivaldybių finansinė padėtis ir tai privertė savivaldybes imtis kraštutinių priemonių. 2000 metų birželio mėn. buvo kreiptasi į Europos Tarybos Vietos ir regionų valdžių kongresą, informuojant apie Europos vietos savivaldos chartijos nuostatų nesilaikymą Lietuvoje. Tačiau situacijai nesikeičiant, net du trečdaliai savivaldybių kreipėsi į Aukštesnįjį administracinį teismą dėl Vyriausybės veiksmais padarytos žalos atlyginimo ir savivaldybių pažeistų finansinių teisių gynimo. 2000 m. rugpjūčio mėnesį prasidėjusi garsi 39 savivaldybių byla, po pusantrų metų trukusio bylinėjimosi buvo pripažinta, kad valstybė turi kompensuoti savivaldybėms padarytas skolas. Pažymėtina, kad šios skolos 200 mln. sumoje savivaldybėms užbaigtos grąžinti 2005 metais. 2006 metais vyriausybė grąžino 27,3 mln. litų teismo priteistą skolą valstybės tarnautojams, dirbantiems savivaldybėse, dėl darbo užmokesčio koeficiento neteisėto sumažinimo.

Chartijos 9 straipsnio 3 dalyje išdėstyta nuostata dėl vietinių mokesčių, kurioje rašoma: „Vietinės valdžios organai bent dalį finansinių išteklių gauna iš vietos mokesčių ir rinkliavos, kurių

dydį nustato jie patys vadovaudamiesi statutu“. Iki šiol nėra aišku ar vietiniu mokesčiu vadintina tik tas mokestis kurio dydį savivaldybė gali nustatyti jai suteiktų galių ribose ar teisė nustatyti mokesčio dydį ir yra tas požymis, kuris leidžia mokesčius skirstyti į vietinius ir nevietinius? Taip pat neaišku prie kokių – valstybinių ar vietinių priskirtinas tas mokestis, kurio dydį nustato centrinė valdžia, bet visos šio mokesčio sumos patenka į savivaldybių biudžetus. Vadinasi egzistuoja ne viena vietinio mokesčio samprata.

Pastebėtina, kad Europos Tarybos leidiniuose, kur rašoma apie savivaldybių nuosavus finansinius išteklius, vietinius mokesčius siūloma skirstyti į

- tuos, kurių dydį savivaldybės turi teisę nustatyti;
- tuos, kurių dydį nustato centrinė valdžia.

Vietiniai mokesčiai, kurių dydį gali nustatyti savivaldybės, skirstomi į tuos mokesčius, kurių dydį savivaldybės gali nustatyti be jokių apribojimų ir į tuos, kurių dydį savivaldybės gali nustatyti esant tam tikroms centrinės valdžios apibrėžtomis riboms. Mokesčio dydžio nustatymo būdų gali būti įvairių, pvz., centrinė valdžia nustato „žemutinę“ ir „aukštutinę“ mokesčio tarifo ribą, o savivaldybės nustato tikslų mokesčio tarifą, prisilaikant tų ribų. Kitas būdas gali būti, kai nustatomas atitinkamo dydžio mokesčio tarifas ir savivaldybėms leidžiama tam tikru dydžiu didinti ar mažinti.

Lietuvoje panašiu būdu nustatomas verslo liudijimų fiksuotas mokestis, kai Vyriausybė nustato didžiausią atitinkamos veiklos rūšies verslo liudijimo dydį, o savivaldybės gali nustatyti tik mažesnę ar patvirtinti jau nustatytą. Požiūris, kad savivaldybės neturi teisių nustatyti mokesčių dydžio didėjimo kryptimi, o gali tik juos mažinti (taikyti lengvatas savo biudžeto sąskaita) tampa įprastu. Vis dėlto Lietuvoje yra keletas vietinių mokesčių, atitinkančių visus vietiniams mokesčiams keliamus reikalavimus. O Konstitucijos 127 straipsnio 3 dalis sudaro prielaidas turėti Lietuvoje vietinius mokesčius. Konstitucinė nuostata, kad mokesčius nustato įstatymai, tokios galimybės ne tik nepanaikina, bet suprantama kaip teisinė prielaida. Sąvoka „mokesčio nustatymas“ derėtų suprasti kaip įvairių mokesčių elementų, tarp jų ir tarifo bei minimalių ir maksimalių to tarifo ribų nustatymą ir savivaldybėms suteikta teisė fiksuoti konkretų mokesčio dydį tose ribose. Taigi, Lietuvoje vis dėlto egzistuoja teisinės prielaidos vietiniams mokesčiams įvesti ir taikyti [15, P. 63].

Europos šalyse, analizuojant vietinius mokesčius, galima pastebėti, kad visose šalyse vietinių mokesčių struktūroje vyrauja: turto mokesčiai (anglosaksų šalyse), ir pajamų mokesčiai (skandinavų šalys). Tose šalyse kur vyrauja pajamų mokesčiai, pajamos iš vietinių pajamų mokesčių sudaro nuo 40 procentų (Norvegija) iki 60 procentų (Švedija) visų savivaldybių

finansinių išteklių bendros apimties. Tuo tarpu valstybėse kur vyrauja vietiniai turto mokesčiai, pajamos iš jų sudaro apie 5 procentus (Olandija), iki 20 procentų (Vokietija) visų išteklių apimties. Šie rodikliai teigia, kad perėjus prie vietinių pajamų mokesčių, savivaldybėms atsiranda galimybės ne tik savarankiškiau tvarkyti finansinius išteklius, bet ir turėti jų daugiau. Lietuvoje tarp vietinių mokesčių vyrauja turto mokesčiai (gyventojų pajamų mokestis nėra vietinis mokestis – tai dalijamas mokestis ir naudojamas kaip priemonė lyginti visų savivaldybių pajamas).

Šiandien Lietuvoje mokesčiai, priskiriami vietiniams, iš esmės atlieka tik ekonominio reguliavimo funkciją, t.y., mažinant turto mokesčius, taikant jų lengvatas ar diferencijuojant verslo liudijimų mokesčius yra skatinama verslo plėtra, sprendžiamos socialinės ir finansinės atskirų ūkio subjektų problemos. Tačiau savivaldybės negali lanksčiau reaguoti į ekonominius pokyčius, padidėjusias išlaidas, susiduriama su lėšų trūkumu, nes mokesčiai dar neatlieka fiskalinės (kaupimo) funkcijos. Turėdamos teisę padidinti vietinių mokesčių tarifus, savivaldybės galėtų sukaupti papildomų lėšų ir jas panaudoti laikiniams sunkumams įveikti ar teikiamų paslaugų kokybei gerinti. Reikia pažymėti, kad teisė didinti vietinių mokesčių tarifus, gali turėti labai reikšmingų pasekmių. Bendruomenės nariai skausmingai reaguoja į mokesčių didinimą, tačiau tokiu atveju padidėja gyventojų reiklumas ir kontrolė savivaldybei. Tuo pačiu didėja ir savivaldybės atsakomybė prieš gyventojus. Tokiu būdu keičiasi vietos valdžios ir bendruomenės santykiai. Kaip teigia kai kurie Europos Tarybos ekspertai, vietos savivalda pakyla į aukštesnį savo raidos etapą.

Tačiau pažymėtina, kad teisė didinti vietinius mokesčius sukelia tam tikras grėsmes – atskirose valstybės teritorijos vietose atsiranda mokesčių diferenciacija, mat miestų savivaldybės turi realias galimybes nustatyti mažesnius tarifus negu rajonų savivaldybės, sunkiau taikyti pajamų lyginimo mechanizmus. Todėl sulaukti visiškos sėkmės įvedus naujus vietinius mokesčius ar didinant jų tarifus, tikėtis sunku.

Chartijos 9 straipsnio 5 dalyje rašoma: „Finansiškai silpnesnių vietinių valdžios organų apsauga reikalauja, kad būtų įvestos finansinio sulyginimo procedūros ar lygiavertės priemonės, kurios pakoreguotų nelygų potencialių finansinių išteklių paskirstymą ir vietinės valdžios organams tenkančias finansinės atsakomybės pasekmes. Šios procedūros ar priemonės neturi mažinti vietinės valdžios organų veiklos savarankiškumo”.

Lietuvoje savivaldybių finansinio sulyginimo procedūros numatytos **Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymu** (1997-07-02 Nr. VIII-385). Tai vienas svarbiausių normatyvinių aktų, reglamentuojančių savivaldybių finansus. Šis įstatymas nustato savivaldybių biudžetų pajamų šaltinius ir savivaldybių biudžetams skiriamą

valstybės biudžeto dotacijų bei lėšų apskaičiavimo, tvirtinimo ir pervedimo tvarką. Jo tikslas yra savivaldybių mokestinių pajamų ir išlaidų struktūros skirtumų išlyginimas. Taip stengiamasi sudaryti visoms savivaldybėms vienodas finansines galimybes sudaryti savo biudžetus.

Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas nuo jo priėmimo buvo keistas 8 kartus. Tačiau visi įstatymo pakeitimai, o taip pat ir naujas metodikos įstatymo pakeitimo įstatymas (2005-12-08, Nr. X-434) turi nemažai trūkumų ir yra tobulintinas.

Nuo 1990 metų be minėtų teisės aktų buvo priimta visa eilė teisės aktų, turėjusių įtakos ar įtakojančių savivaldybių funkcijas ir jų finansavimą.

3.2.2. Savivaldybių biudžetų pajamos ir jų formavimo problemos

Paskelbus Lietuvos nepriklausomybę, pagal tuometinį administracinį teritorinį suskirstymą buvo 44 rajonai, 12 respublikos miestų, 80 rajonų miestų, 19 miesto tipo gyvenviečių ir 427 apylinkės. Toks administracinis teritorinis suskirstymas išliko iki 1995 metų. (priedas Nr.9). Šiems administraciniais teritoriniais vienetams 1990 m. Vietos savivaldos pagrindų įstatymas suteikė savivaldos teisę ir nustatė dvi savivaldybių pakopas: žemesniąją ir aukštesniąją.

1994 m., priėmus šiuos teisės aktus: Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų Vietos savivaldos Savivaldybių tarybų rinkimo, Apskrities valdymo įstatymus, pradėtas įgyvendinti naujas vietos savivaldos modelis. Vietoj buvusių 582 vietos savivaldybių vienetų, iš kurių 562 buvo žemesniosios pakopos po įvykdytos reformos liko tos pačios 56 aukštesniosios pakopos savivaldybės. Savivaldybės savo teritoriją padalijo į seniūnijas. Šiuo įstatymu buvo nustatyta savivaldos institucijų organizavimo tvarka ir įgaliojimai.

Įvykdžius Lietuvos Respublikos administracinių vienetų reformos antrąjį etapą Lietuvoje iš viso veikia 60 savivaldybių – žemesnieji administraciniai vienetai, teritoriškai sudarantys dešimt apskričių. Lietuvos savivaldybių pasiskirstymas pagal dydį pateiktas 1 lentelėje.

Atgavus nepriklausomybę, atsikūrusių savivaldybių egzistencija daugelį Lietuvos žmonių nuvylė, nes nuolat buvo atgaminamas aktyvus komandinis centrinės valstybinės valdžios kišimasis į savivaldybių veiklą. Užuoat suteikusi savivaldybėms laisvę veikti, centrinė valdžia varžė savivaldybių finansinį biudžetinį savarankiškumą.

1 lentelė. Lietuvos savivaldybių pasiskirstymas pagal dydį

Gyventojų skaičius (tūkstančiais)	Savivaldybių skaičius
Mažiau 20	6
21 – 40	26
41 – 90	23
91 – 589	5
Iš viso:	60

Pradiniame savivaldybių veiklos etape jų biudžetų pajamos iš esmės buvo formuojamos, darant iš valstybės biudžeto dalinius atskaitymus fizinių asmenų pajamų mokesčio ir pridėtinės vertės mokesčio įplaukų sąskaita. Atskaitymų į miestų savivaldybių biudžetus normatyvai ir dotacijos parodyti (2 lentelėje).

2 lentelė. Atskaitymų iš Lietuvos Respublikos 1993-1995 metų valstybės biudžetų į miestų savivaldybių biudžetus normatyvai ir dotacijos

Miestas	Iš fizinių asmenų pajamų mokesčio (proc.)		Iš pridėtinės vertės mokesčio (proc.)		Dotacija (tūkst. Lt)	
	1993 m.	1995 m.	1993 m.	1995 m.	1993 m.	1995 m.
Vilnius	41	28	5	12,1	-	-
Alytus	28,1	33,1	5	40,1	-	-
Birštonas	100	100	100	98,8	262	-
Druskininkai	100	67,2	80,5	23,8	-	-
Kaunas	76,6	43,1	10	41,4	-	-
Klaipėda	43,6	30,4	5	7,4	-	-
Marijampolė	63,5	35,7	5	37,8	-	-
Neringa	100	100	100	100	591	822
Palanga	100	62,6	100	70,7	277	-
Panevėžys	47,9	39,6	5	51,7	-	-
Šiauliai	65,7	43,2	10	57,1	-	-

1996 ir 1997 metais atskaitymų iš pridėtinės vertės mokesčio atsisakyta. Savivaldybių biudžetų pajamose didžiausią lyginamąjį svorį sudarė centrinės valdžios reglamentuotos dalinės įplaukos iš fizinių asmenų pajamų ir juridinių asmenų pelno mokesčių. Šių atskaitymų normatyvai parodyti 3 lentelėje.

Taigi, 1996 ir 1997 metais didžiausią savivaldybių pajamų dalį sudarė įplaukos iš dviejų centrinės valdžios skirtų – fizinių asmenų pajamų ir juridinių asmenų pelno - mokesčių dalių.

3 lentelė. Atskaitymų iš valstybės biudžetų į savivaldybių biudžetus normatyvai (1996-1997) m.

Savivaldybės	Iš fizinių asmenų pajamų Mokesčio (proc.)		Iš juridinių asmenų pelno mokesčio (proc.)	
	1996 m.	1997 m.	1996 m.	1997 m.
Miestų (iš viso 12 savivaldybių)				
Vilniaus	49,6	55	22,5	5,5
Alytaus	78,7	89	41	7,7
Kauno	76,7	91	32,3	8
Klaipėdos	55,8	64	14,9	8,3
Marijampolės	63,1	88	41,8	10,1
Panevėžio	58,3	66	30,5	7,8
Šiaulių	92,6	100	60,1	100
Visagino	100	100	82,6	100
Birštono, Druskininkų, Neringos ir Palangos	Po 100	Po 100	Po 100	Po 100
Rajonų (iš viso 44 savivaldybės)				
Biržų	100	100	58,7	58,6
Jonavos	85,9	76	5,8	3,3
Kaišiadorių	100	100	95,9	42,5
Kėdainių	100	100	100	63,6
Mažeikių	82,7	78	60,3	13
Utenos	94,1	100	39	13,4
Kitų rajonų	po 100	po 100	po 100	po 100

Nagrinėjant 1992 – 1997 metų laikotarpį (iki įsigalint Savivaldybių biudžeto pajamų nustatymo metodikos įstatymui – 1997-07-02 Nr. VIII-385), matyti jog tiek miestų, tiek rajonų savivaldybių biudžetų pajamose iki 1996 metų dominavo įplaukos, gautos darant tam tikrus dalinius atskaitymus iš fizinių asmenų pajamų ir pridėtinės vertės mokesčių, o nuo 1996 m. iki 1998 m. sausio 1 d. – vykdant analogiškus atskaitymus iš fizinių asmenų pajamų ir juridinių asmenų pelno mokesčių įplaukų. Kartu su minėtaisiais dviem mokesčiais (kurių tik tam tikra dalis buvo skiriama savivaldybėms) vietiniams biudžetams atiteko visas nekilnojamojo turto, žemės ir

žemės nuomos, prekyviečių, žyminis mokesčiai. Pastarieji mokesčiai kartu paėmus, įnešdavo į savivaldybių biudžetus žymiai mažiau pajamų negu minėti „daliniai“ mokesčiai.

Galima daryti išvadą, kad atskirų rūšių mokesčių dalinis skyrimas finansuoti vietos savivaldos funkcijas pasižymi akivaizdžiai centralizuotu pobūdžiu – kiekvienais metais centrinė valdžia atseit apskaičiuodavo kiek tai savivaldybei reikėdavo išlaidų (pagal susiklosčiusią išlaidų struktūrą), koks tikėtinas jos finansinis pajėgumas. Jeigu šis rodiklis būdavo mažas, savivaldybei skirdavo net 100 proc. abiejų mokesčių, o jeigu to būdavo negana – numatydavo ir dotacijas.

Savivaldybių biudžetai 1996 m. gavo 1998,6 mln. Lt pajamų. Didžiausia įplaukų dalis surinkta iš fizinių asmenų pajamų mokesčio – 1514,7 mln. Lt, juridinių asmenų pelno mokesčio – 216,4 mln. Lt ir turto mokesčio – 177,4 mln. Lt.

Lietuvos savivaldybių biudžetai 1997 m. gavo iš viso beveik 2,5 milijardų litų pajamų. Daugiausia jų susidarė iš fizinių asmenų pajamų mokesčio (75,9 proc.) ir turto mokesčių (10,8 proc.). Iš juridinių asmenų pelno mokesčio pajamos sumažėjo palyginti su 1995 m., - 8 ir 1996 m. – 3,1 procentinio punkto.

1997 m. liepos mėn. 2 d. priėmus savivaldybių biudžeto pajamų nustatymo metodikos įstatymą (Nr. VIII-385), pasikeitė anksčiau galiojusi Lietuvos vietos savivaldybių pajamų sudėtis.

Kaip kaupėsi pajamos Lietuvos savivaldybių biudžetuose 1996 – 2000 metais pavaizduota priede Nr.10.

Analizuojamu laikotarpiu išskirtina tai, kad žymesnė dalis surinktos metinės fizinių asmenų pajamų mokesčio sumos patekdavo į savivaldybių biudžetus nei į valstybės biudžetą. Šis rodiklis, pavyzdžiui, 1996 m. buvo 71,4 proc., o 1998 m. jau siekė 82,4 proc., atitinkamai 1999 m. – 88,2 proc. ir 2000 m. – 88,1 proc. Vietos savivaldybėms atiteko biudžetinių įplaukų ir iš kitų mokesčių. Tačiau lėšų nepakakdavo. Pavyzdžiui, 1996 m. sausio 1 d. iš savivaldybių biudžetų išlaikomų įstaigų kreditinis įsiskolinimas siekė 131,6 mln. Lt. Debitinis įsiskolinimas sudarė 13,4 mln. Lt. Vėlesniais metais padėtis nė kiek negerėjo.

Savivaldybių mokesčių pajamų šaltiniams priskiriamus visus mokesčius Valstybinė mokesčių inspekcija tiesiogiai perveda į jų biudžetus, išskyrus fizinių asmenų pajamų ir žyminį mokestį.

Fizinių asmenų pajamų mokestis į savivaldybių biudžetus pervedamas atlikus, atskaitymus pagal atitinkamų metų Valstybės biudžetų ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme pateiktus rodiklius: atskaitymų iš fizinių asmenų pajamų mokesčio į Privalomąjį sveikatos draudimo fondo biudžetą dydį procentais; kiekvienos savivaldybės biudžetui skiriamą fizinių asmenų pajamų mokesčio (nuo 2003-01-01 gyventojų pajamų mokesčio) dalį procentais.

Gyventojų pajamų mokesčio dalys (be įmokų į Privalomojo sveikatos draudimo fondą) buvo paskirstytos sekančiai:

2002 m.	2003 m.	2004 m.	2005 m.	2006 m.
43,46	45,78	47,17	47,4	49,83

Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu (1997-12-02 Nr. VIII-547) apibrėžta, kad nuo 1998 m. fizinių asmenų pajamų mokesčio įmokos į Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetą sudaro 30 proc. apskaičiuotos jų pajamų mokesčio sumos. Įmokų dydis už valstybės lėšomis draudžiamus asmenis į Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetą, pavyzdžiui, 1998 m. buvo 242,5 Lt už kiekvieną valstybės lėšomis draudžiamą asmenį, o 2006 m. – 304,4 Lt.

Analizuojant prognozuojamas pajamas į valstybės biudžetą 2006 metais (4 lentelė), matome, kad didžiausią lyginamąją dalį nacionalinio biudžeto pajamose sudaro šie pagrindiniai mokesčiai: pridėtinės vertės mokestis, gyventojų pajamų mokestis, akcizų mokestis, pelno mokestis. Pajamos iš šių mokesčių sudaro 85 proc. viso nacionalinio biudžeto pajamų, iš kurių savivaldybių biudžetams tenka tik apie 8 proc. (tam tikra gyventojų pajamų mokesčio dalis).

4 lentelė. 2006 m. prognozuojamų pagrindinių mokesčių lyginamoji dalis nacionaliniame biudžete

Mokesčio pavadinimas	Prognozuojama mokesčio lyginamoji dalis nacionalinio biudžeto pajamose procentais	Mokesčio dalis skiriama savivaldybių biudžetams
Pridėtinės vertės mokestis	35	0
Gyventojų pajamų mokestis	24,5	apie 8 proc.
Akcizų mokestis	14,5	0
Pelno mokestis	11	0

Įplaukų iš fizinių asmenų pajamų mokesčio dalis mažinama toms savivaldybėms, kuriose santykis tarp prognozuojamų mokestinių pajamų vienam gyventojui ir vidutinių visų savivaldybių mokestinių pajamų vienam gyventojui, pakoreguotu nustatytu procentu, yra didesnis už Seimo patvirtintą rodiklį.

Žyminis mokestis įskaitomas į savivaldybės biudžetą tais atvejais, kai įstaiga, atliekanti veiksmus ar išduodanti juridinę galią turinčius dokumentus, yra iš jo išlaikoma. Įplaukos už parduotus žyminio mokesčio ženklus į savivaldybės biudžetą pervedamos pagal pardavusio ženklus

banko buvimo vietą. Kokie mokesčiai ir įmokos surenkami ir kaip jie perskirstomi, išsamesni duomenys pateikti priede Nr.8.

Lietuvos savivaldybių biudžetų formavimas pagal 1997 m. priimtą Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymą neužtikrino nei finansinio savivaldybių savarankiškumo, nei veiklos efektyvumo. Nustatydamas savivaldybių biudžetų išlaidas, Finansų ministerija savivaldybes skirstė pagal panašią infrastruktūrą ir funkcionavimo sąlygas į šešias grupes: 5 didieji miestai; miestai – kurortai; Alytaus, Marijampolės ir Visagino miestai bei trys rajonų grupės. Toks savivaldybių finansavimas neužtikrino minimalių daugelio savivaldybių poreikių ir prieštaravo Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos, Biudžetinės sandaros bei Vietos savivaldos įstatymams. Todėl Lietuvos savivaldybių asociacija (toliau – LSA) 2000 m. pasiūlė Prezidentui, Seimui ir Vyriausybei peržiūrėti 2000 m. valstybės ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą.

Rengiant naują savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymą, Lietuvos savivaldybių asociacijos valdybos pavedimu buvo pasitelkti nepriklausomi ekspertai. Jie turėjo įvertinti kokie veiksniai būtų svarbiausi skaičiuojant savivaldybių biudžetų išlaidas ir kokiais rodikliais reikėtų pagrįsti kiekvienos savivaldybės pajamų dydį. Šį darbą atliko Lietuvos regioninių tyrimų institutas. Atliktas darbas 2001 m. gegužės mėn. buvo pristatytas LSA valdybos posėdyje. Čia buvo pateikti nauji rodiklių svarbos koeficientai. Iš buvusių 13 koeficientų liko tik 6. Valdyba po ilgų diskusijų pritarė naujiems koeficientams.

Finansų ministerija, remdamasi LSA patvirtintais savivaldybių finansavimo reformos matmenimis, parengė Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo pakeitimo įstatymo projektą, kuris buvo pavestas apsvarstyti Ministro pirmininko potvarkiu sudarytai darbo grupei. Patikslintas buvo pateiktas Seimui.

2001 m. spalio 23 d. Lietuvos Respublikos Seimas priėmė Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo pakeitimo įstatymą Nr. IX-566 (Žin., 2001, Nr. 94-3307). Nauja buvo tai, kad valstybinės (perduotos savivaldybėms) funkcijos bei „besimokančio krepšelis“ bus finansuojami valstybės biudžeto tikslinėmis dotacijomis. Jų dydis apskaičiuojamas remiantis Finansų ministro 2001-04-12 įsakymu Nr. 101 „Dėl laikinųjų rekomendacijų rengiant valstybinių (perduotų savivaldybėms) funkcijų skaičiavimas 2002 metams“.

Vienas iš naujosios metodikos pranašumų buvo tai, kad ji užtikrino savivaldybių pajamų pastovumą. Savivaldybių pajamų ir atitinkamai išlaidų savarankiškoms funkcijoms atlikti dydis buvo tiesiogiai susietas su įplaukomis iš savivaldybėms priskirtų mokesčių. Ankstesnėje metodikoje sumažinus nacionalinio biudžeto apimtį, atitinkamai mažėtų savivaldybių biudžetų

bendra apimtis, kuri buvo nustatoma pagal patvirtintą trimetį prognozuojamų visų savivaldybių biudžetų išlaidų, kaip valstybės ir savivaldybių bendrų išlaidų dalies rodiklį (proc.). Kadangi šis rodiklis neužtikrino savivaldybių biudžetų pastovumo, naujajame Metodikos įstatyme jo atsisakyta.

Kad užtikrinti kiekvienos savivaldybės biudžeto pajamų pastovumą, įstatyme įteisinti pajamų išlyginimo rodikliai bei jų svarbos koeficientų reikšmės. Įstatymo priedėlyje nustatytos atskirų savivaldybių biudžetams skiriamos fizinių asmenų pajamų mokesčio dalys.

Pažymėtina tai, kad fizinių asmenų pajamų mokesčio dalis, tenkanti visų savivaldybių biudžetams, šiame įstatyme yra griežtai susieta su savivaldybių išlaidų ar pajamų pokyčio dėl Seimo ar Vyriausybės sprendimų.

Naujojoje metodikoje pakoreguota lėšų išlyginimo sistema. Lėšos savivaldybių pajamoms išlyginti apskaičiuojamos remiantis faktinėmis praėjusio laikotarpio įplaukomis, o ne prognozuojamomis pajamomis (10 str. 1 dalis). Tuo buvo siekta tikslesnio ir teisingesnio išlyginimo. Tuo tarpu, lyginant pagal prognozuojamas pajamas, esant netiksčiai prognozei, dažnai susiklosto situacija, kai mažesnes pajamas faktiškai gavusi, savivaldybė gauna mažesnę paramą pajamoms išlyginti, negu didesnes pajamas gavusi savivaldybė ir atvirkščiai.

Pajamų išlyginimas nėra idealus, todėl savivaldybėms naudingiau gauti daugiau pajamų. Pažymėtina, kad itin suinteresuotos didinti savo pajamas savivaldybės - „donorės“. Tai yra tos savivaldybės, kurių dalis fizinių asmenų pajamų mokesčio pervedama į valstybės išdo sąskaitą kitoms savivaldybėms remti. Savivaldybėms – donorėms lieka visas jų pajamų prieaugis, (fizinių asmenų pajamų mokesčio dalis, nustatyta įstatymo projekto priedėlyje turi likti pastovi neribotą laiką, jeigu nebus siauriamos savivaldybių savarankiškosios funkcijos arba plečiama savivaldybėms priskirtų mokesčių bazė).

Naujojoje metodikoje pakeista lėšų savivaldybių išlaidų struktūrų skirtumams išlyginti apskaičiavimo tvarka bei formulės. Šių lėšų negauna savivaldybės – donorės. Taigi, panaikintas beprasmiškas lėšų perskirstymas, kai iš pradžių atimama, o vėliau dalis lėšų iš valstybės išdo sąskaitos toms pačioms savivaldybėms grąžinama.

Kitas pakeitimas naujojoje metodikoje – pakeistas pajamų išlyginimo principas. Lyginama ne visos mokestinės įplaukos, o tik įplaukos iš fizinių asmenų pajamų mokesčio.

Šiuo įstatymo naujovė - įteisintas valstybės išpareigojimas savivaldybėms. Numatyta užtikrinti savivaldybėms fizinių asmenų pajamų mokesčio išlyginimą iš valstybės biudžeto tuo atveju jei šiam tikslui pritrūktų lėšų valstybės išdo sąskaitoje.

Demografiniai, socialiniai ir kiti rodikliai, naudojami savivaldybių išlaidų struktūrų skirtumams išlyginti bei jų svarbos koeficientų reikšmės įteisintos pačiame metodikos įstatyme.

Kad pritaikius naują metodiką, kai kurių savivaldybių biudžetai nesumažėtų, įstatymo 12 straipsnyje „įstatymo įgyvendinimas“ buvo numatyta:

1) Šio įstatymo nuostatomis Vyriausybė pradeda vadovautis rengdama 2002 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą.

2) Pereinamuoju 2002 ir 2003 m. laikotarpiu valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektuose numatomos reikiamo dydžio valstybės biudžeto bendrosios dotacijos kompensacijos, skirtos savivaldybėms iki 100 proc. kompensuoti 2002 ir 2003 biudžetiniais metais prognozuojamų palyginamaisiais dydžiais ir sąlygomis pajamų mažėjimą, jeigu pajamos sumažėtų daugiau nei 1 proc., palyginus su 2001 metų prognozuotomis pajamomis.

3) Pereinamuoju 2002 ir 2003 m. laikotarpiu valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektuose numatomos reikiamo dydžio bendrosios dotacijos kompensacijos valstybės biudžetui iš tų savivaldybių, kurių 2002 ir 2003 biudžetiniais metais prognozuojamos palyginamaisiais dydžiais ir sąlygomis pajamos didėja daugiau nei 7 proc., palyginti su 2001 metais prognozuojamomis pajamomis. Šios kompensacijos valstybės biudžetui grąžinamos iš savivaldybių biudžetų.

Tačiau, šiame metodikos įstatyme išvelgiami ir tam tikri trūkumai.

Kiekvienos savivaldybės biudžeto formavimui didžiausią poveikį daro veiksniai, kuriuos lemia nuo savivaldybės veiklos nepriklausantys objektyvūs dalykai. Tačiau yra rodiklių, kurie lemia savivaldybės biudžeto pajamų dydį ir išlyginimą. Tai demografiniai, socialiniai ir kiti rodikliai bei jų koeficientai. Kaip tik koeficientai nurodo šių rodiklių įtaką (svarbą) savivaldybių biudžetų pajamų dydžiui ir jų išlyginimui. Kokią įtaką vieno ar kito rodiklio įvedimas ar svarbos koeficientų keitimas darė vienos ar kitos savivaldybės biudžetams sunku pasakyti, nes savivaldybės neturi šios kompiuterinės programos. Statistinių rodiklių ir jų svarbos koeficientų kaita, kol Seime 2001 m. spalio 23 d. buvo priimtas Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo pakeitimo įstatymas Nr. IX-566, pateikta 5 lentelėje.

Lietuvos regioninių tyrimų instituto tyrimo išvadų 5 priedėlyje, 23 puslapyje rašoma: „Rodiklių svarbos koeficientai nustatomi remiantis preliminarina savivaldybių išlaidų struktūra po reformos (tai valstybinių funkcijų ir mokinio krepšelio), eliminuojant tas savivaldybių išlaidas, kurių dalis labai nežymi: viešosios tvarkos ir visuomenės apsaugos, sveikatos apsaugos, sveikatingumo (sporto) rekreacijos ir kultūros; kuro ir energijos tiekimo paslaugų; transporto ir ryšių; kitos ekonominės veiklos išlaidos“. Taigi eliminuojama dalis išlaidų grupių, nors užsitęsęs sveikatos

apsaugos ir kitoms reformoms, kai kurių savivaldybių taryboms tenka prisidėti prie šių išlaidų finansavimo, o mažoms savivaldybėms tai ženkli suma.

5 lentelė. Savivaldybių biudžetų palyginimą lemiantys rodikliai

Rodiklio Pavadinimas	Rodiklio svarbos koeficientas		
	Regioninių tyrimų instituto duomenys 2001-05-24	Regioninių tyrimų instituto duomenys (galutinė ataskaita)	Priimta Seime 2001-10-23 įstatymu Nr. IX-566
1. Savivaldybės teritorijos plotas	0,18	0,166	0,17
2. Kaimo gyventojų skaičius	0,19	-	-
3. Ikimokyklinio amžiaus vaikų skaičius	0,19	0,288	0,25
4. Bendrojo lavin. įstaigų patalpų plotas	0,16	0,101	0,13
5. Socialiai globojamų asmenų skaičius	0,17	-	-
6. Savivaldybių gatvių ir kelių ilgis	0,11	0,122	0,13
7. Vaikų nuo 7 iki 17 metų skaičius	-	0,0104	0,11
8. Pensijinio amžiaus gyventojų skaičius	-	0,168	0,13
9. Užstatytos teritorijos plotas	-	0,051	0,04
10. Kurorto statusą turinčių savivaldybių gyventojų tankumui priešingas rodiklis	-	-	0,04

Metodikos įstatymo 9 str. 2 dalyje nurodoma, kad demografinių, socialinių ir kitų rodiklių duomenys, kuriais vadovaujantis išlyginamas ateinančių biudžetinių metų savivaldybių gyventojų pajamų mokestis ir išlaidų struktūrų skirtumai, imami tokie kokie buvo paskelbti praėjusių biudžetinių metų oficialių statistinių leidinių duomenų bazėse. Paanalizavus lentelėje pateiktus savivaldybių biudžetų palyginimą lemiančius rodiklius pastebima, kad kyla įtarimų, jog dalis savivaldybių darė poveikį šių rodiklių ir jų svarbos koeficientų pasikeitimams. Be to iš 8 rodiklių dviejų rodiklių statistinių duomenų patikimumas abejotinas. Juo labiau, kad juos pateikia ne statistikos departamentas, o savivaldybės. Tai vietinių kelių ir miesto gatvių ilgis ir bendrojo lavinimo įstaigų plotas. Lyginant rajono kelių ilgį kilometrais, tenkantį vienam tūkstančiui ha teritorijos ploto, matyti, kad šis rodiklis skiriasi 1,5 – 2 kartus. Specialistų vertinimu, jeigu mechanizuotos teritorijos rodiklį galima laikyti objektyviu, formuojant lėšų poreikį savivaldybės biudžetui, tai gatvių ir kelių rodiklio nustatymas pagal jų ilgį palankesnis savivaldybėms, kurių

teritorijoje yra daug bei siaurų kelių ir gatvių. Todėl būtų objektyviau lėšų poreikį skaičiuoti pagal kelių ir gatvių plotą, t.y. pagal faktines išlaidas transporto infrastruktūros plėtrai, remontui, priežiūrai ir valymui. Bet pirmiausia kelia abejonių pirminių statistinių duomenų patikimumas. Jei teritorijos plotas sutampa, tai vietinių kelių ilgis skiriasi per 200 procentų.

Lėšų keliams paskirstymo problema yra labai aktuali, nes beveik 72 proc. Lietuvos kelių ir gatvių priklauso tvarkyti būtent savivaldybėms. Problema sudėtinga, nes 1995 m. valstybės turtas, įskaitant vietinės reikšmės kelius, buvo perduodamas savivaldybėms neinventorizavus jo ir neįregistravus Nekilnojamo turto registre. Kadangi savivaldybėms vis dažniau gyventojų priekaištauojama dėl blogos vietinių kelių ir gatvių būklės, šią problemą pristatysiu plačiau.

2002 m. gruodžio 31 d. Lietuvoje buvo 77148 km kelių, iš jų savivaldybėms priklausančių vietinių kelių ir gatvių – net 55813 km, arba daugiau nei 72,3 proc. Vien miesto gatvių, tai yra aktyviausiai naudojamų ir nudėvimų kelių, ilgis buvo 5831 km ir, palyginti su 21335 km valstybinės reikšmės kelių ilgiu, sudarė daugiau negu 27 procentus. Teisės aktais numatyta, kad savivaldybėms priklausantiems vietiniams keliams ir gatvėms iš valstybės biudžeto Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimui skirtų lėšų privalomai būtų skiriama 19,2 proc. Vyriausybė iš numatytų panaudoti vietinės reikšmės keliams ir gatvėms tiesti, taisyti, prižiūrėti 20 proc. minėtosios Programos finansavimo lėšų 4 proc. lėšų (arba 0,8 procentinio punkto visų Programos lėšų) skiria ne savivaldybėms, o kitoms institucijoms ir įstaigoms pasienio, nacionalinių parkų ir valstybės saugomų teritorijų keliams tvarkyti.

Reikia pripažinti, kad 2004 m. savivaldybėms priklausantiems vietiniams keliams ir gatvėms tiesti, taisyti ir prižiūrėti buvo skirta 23,46 proc. valstybės biudžeto Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimui skirtų lėšų. Gera, kad iš 5 proc. Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo lėšų rezervo net 85 proc. buvo skirti savivaldybėms (tai sudarė apie 4,26 proc. visų minėtosios Programos finansavimo lėšų).

Tačiau ir tokia valstybės skiriamų lėšų suma yra nepakankama, nes papildomos lėšos būtinos tiek kaimo kelių, tiek miesto gatvių būklei pagerinti ar bent nepabloginti. Vietinių kelių ir gatvių ilgis 2003 m. gruodžio 31 d. išaugo iki 57562 km, arba 1749 km, o valstybės lėšų, skiriamų savivaldybių vietiniams keliams ir gatvėms, proporcijos nepasikeitė.

LSA ne kartą kreipėsi į Vyriausybę su prašymu pakeisti kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo įstatymo 10 str. 4 dalį. Pageidaujama, kad savivaldybėms būtų skirta ne mažiau kaip 25 proc. Kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo lėšų vietiniams keliams ir gatvėms tiesti, taisyti, prižiūrėti bei saugaus eismo sąlygoms užtikrinti.

Panaši situacija ir su bendrojo lavinimo įstaigų patalpų ploto rodikliu. Nėra vienu kriterijų ir tikslų duomenų. Neaišku, koks plotas teikiamas – bendras, šildomas, naudingas, ar teikiant šį rodiklį, įskaitomas darželiuose naudojamų patalpų plotas (pradinėse klasėse). Bendrojo lavinimo įstaigų patalpų ploto palyginimo rodikliai pateikti 6 lentelėje.

6 lentelė. Bendrojo lavinimo įstaigų patalpų ploto palyginimo rodikliai.

Savivaldybė	Nuo 7 iki 17 m. vaikų skaičius	Bendrojo lavinimo įstaigų patalpų plotas kv.m.	Bendrojo lavinimo įstaigų patalpų plotas kv.m., tenkantis vienam nuo 7 iki 17 m. vaikui	Palyginimas (procentais)
Širvintų	3552	40161,5	11,3	100
Skuodo	5146	61011	11,8	104
Molėtų	4074	58857	14,4	127
Kupiškio	4431	57936	13,1	116
Ignalinos	3747	55900	14,9	132

Iš lentelėje pateiktų duomenų matyti kaip maždaug vienodo dydžio savivaldybėse (visos savivaldybės priskirtos tai pačiai grupei – turinčios iki 20 tūkst.gyventojų) skiriasi bendrojo lavinimo įstaigų patalpų ploto rodiklis: Širvintų savivaldybė, turinti 3552 vaikus nuo 7 m. iki 17 m. amžiaus pateikia 11,3 kv.m. plotą vienam vaikui, kai tuo tarpu Ignalinos savivaldybė, turinti 3747 tokio pat amžiaus vaikus pateiktas plotas – 14,9 kv.m. Skirtumas išryškėja trečdaliu.

Nuo 2002 m.savivaldybių biudžetų pajamos praktiškai buvo formuojamos vadovaujantis Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo pakeitimo įstatymu Nr. IX-566, pakoreguojant kai kuriuos jo straipsnius. Pažymėtina, kad Lietuvos Savivaldybių asociacijos siūlymu, Metodikos įstatymas buvo papildytas 12 straipsniu, kurio nuostatos nuo 2004 m. suteikė garantiją, jog ateityje nemažės savarankiškosios funkcijos įgyvendinti skirtos savivaldybių biudžetų pajamos palyginamosiomis sąlygomis (tam numatytos bendrosios dotacijos kompensacijos). Nauja savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo pakeitimo įstatymo 2005-12-08, Nr. X-434, (*Žin., 2005, Nr. 150-5463*) redakcija įtvirtino savivaldybių biudžetų finansinį stabilumą – metodikos įstatymo 10 straipsniu įteisintas esminis savivaldybių reikalavimas – užtikrinti savivaldybių biudžetų pakankamus pajamų šaltinius tais atvejais, kai Seimo ar Vyriausybės priimami sprendimai didina savivaldybių išlaidas ar mažina pajamas. Tačiau šie pakeitimai neišsprendė savivaldybių biudžetų formavimo problemų ir

nesuteikė visoms savivaldybėms vienodų finansinių galimybių sudarant savo biudžetus. Naikintina Metodikos įstatymo 12 straipsnio 2 dalis, kuri riboja savarankiškų funkcijų finansavimo augimo galimybes. Tokiu būdu, jeigu ateinantiems biudžetiniams metams prognozuojamos palyginamaisiais dydžiais ir sąlygomis pajamos (be specialių tikslinių dotacijų) savivaldybėje didėja, palyginti su einamaisiais biudžetiniais metais apskaičiuotomis pajamomis, tai šios kompensacijos valstybės biudžetui grąžinamos iš savivaldybių biudžetų: 2005 metais riba buvo 7 procentai, o 2006 metais – 19 procentų. Toks įstatymo reglamentas neturi analogų pasaulyje. Nors Vyriausybė teigia, kad šis pajamų augimo perviršis panaudojamas kaip kompensacija savivaldybėms, kurių pajamos mažėja, tačiau faktai kalba ką kitą – Vyriausybė 2006 metų nacionalinio biudžeto projekte iš 50-ties savivaldybių siūlo paimti net 203,3 mln. litų, kai tuo tarpu kompensacijas pajamų mažėjimui numatyta skirti tik 2 savivaldybėms, tam numatant 3,4 mln. litų.

Savivaldybių biudžetų apimtys nuo 1997 m., priėmus ir pradėjus taikyti Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymą, parodytos priede Nr.11. Iš pateiktos schemos matyti, kad sunkiausi Lietuvos savivaldybėms turėjo būti 1999 ir 2001 metai, nes tų metų biudžetuose pastebimas sąstingis, pvz. 1999 m. savivaldybių biudžetai sudarė 3,24 milijardai litų, o 2000 m. tik 3,18 milijardų litų, mažesnis biudžetas lyginant su 1999 m. buvo ir 2001 m. – 3,21 milijardų litų.

Analizuojant 2002 – 2005 metų savivaldybių biudžetus pastebimas biudžetų išlaidų dalies nacionaliniame biudžete mažėjimas (7 lentelė).: jei 2002 metais savivaldybių biudžetų išlaidos sudarė 34,10 proc., o 2005 m. – 25,71 proc.

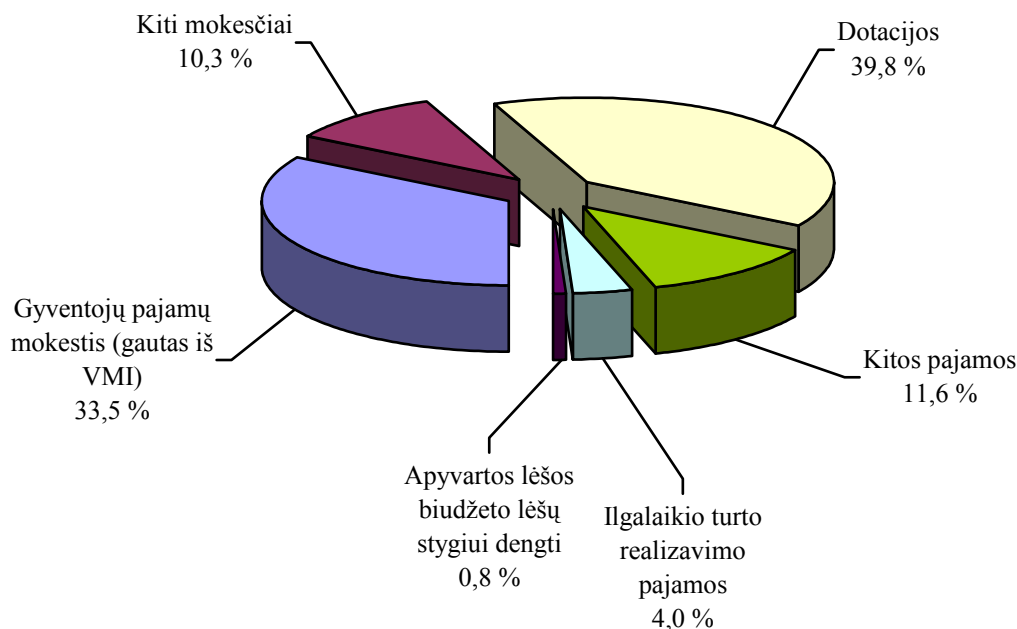
7 lentelė. Savivaldybių biudžetų išlaidų dalis nacionaliniame biudžete {FM duomenys} (tūkst. Lt)

Metai	Nacionalinis biudžetas	Savivaldybių biudžetai	Savivaldybių biudžetų lyginamasis svoris proc. nacionaliniame biudžete
2002	10444506	3561728	34,10
2003	11099895	3614814	32,57
2004	13573612	3934270	28,98
2005	15567511	4002842	25,71

Kaip atskiros savivaldybės biudžete (pvz., Klaipėdos m) pasiskirsto pajamos matome iš pateiktos diagramos Nr.1.

1 diagrama

Klaipėdos miesto savivaldybės 2006 m. biudžeto projekto pajamų struktūra (261087,7 tūkst.Lt)

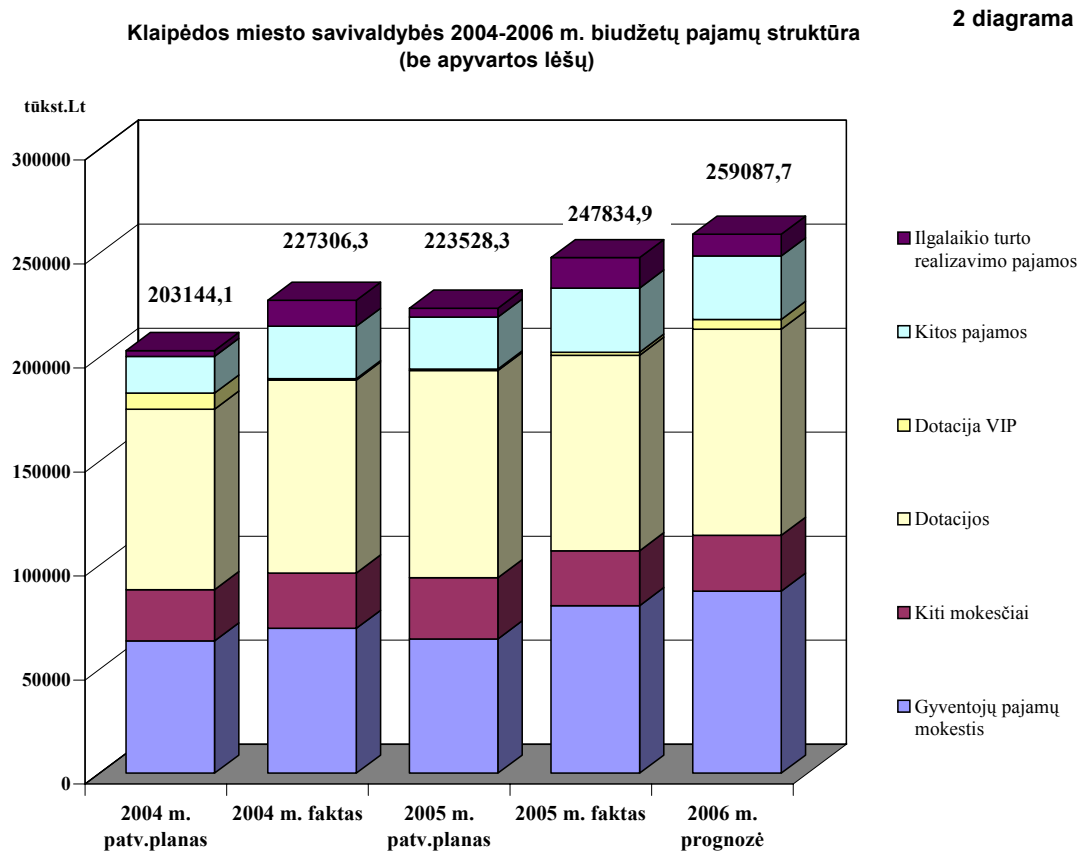


Schemoje parodytos 2006 metų biudžeto pajamų prognozės procentais pagal atskirus pajamų šaltinius. 2006 m.prognozės:

- Gyventojų pajamų mokestis (gautas iš VMI) - 87528
- Kiti mokesčiai - 26839,2
- Dotacijos - 103788,9
- Kitos pajamos - 30488,6
- Ilgalaikio turto realizavimo pajamos - 10443
- Apyvartos lėšos biudžeto lėšų stygiui dengti – 2000

Iš pateikiamos informacijos Paaiškinamajame rašte (priedas Nr. 12). apie Klaipėdos m.biudžeto pajamas galima daryti išvadą, kad 2006 m. biudžeto pajamos didžiaja dalimi didėja dėl valstybės vykdomos politikos (padidinta minimali mėnesinė alga, padidintas pedagogų, socialinių darbuotojų, medicinos darbuotojų darbo užmokestis ir pan..).Pažymėtina ir tai, kad biudžeto apimtis didėja ir dėl didesnių mokesčių ir kitų įplaukų ir kurios bus grąžinamos valstybės biudžetui kaip bendrosios dotacijos kompensacija, kadangi įstatymais ribojamas savivaldybės biudžeto savarankiškų ir priskirtų funkcijų finansavimo augimas iki 19 procentų.

Klaipėdos miesto savivaldybės 2004-2006 metų biudžetų pajamų struktūra pavaizduota 2 diagramoje. 2006 metų savivaldybės biudžeto pajamų struktūra išlieka panaši kaip ir 2005 metų.



Palyginus 2006 m. biudžeto planą su 2005 m. faktiškai gautomis biudžeto pajamomis (pagal preliminarinius duomenis), prognozuojama gauti 4,5 % arba 11252,8 tūkst. Lt daugiau (2005 m. faktiškai gauta 247834,9 tūkst. Lt pajamų be lėšų gautų pagal tarpusavio atsiskaitymus ir apyvartos lėšų biudžeto stygiui dengti). Tačiau įvertinus bendrosios dotacijos kompensacijos grąžinimą valstybės biudžetui, **realiai planuojamas biudžetas 5005,2 tūkst. Lt mažesnis.**

Klaipėdos m.savivaldybės 2006 m. biudžeto išlaidų struktūra pagal vykdomų funkcijų finansavimą pavaizduota 3 diagramoje (priedas Nr. 13), o 2006 metų asignavimų struktūra pagal vykdomų funkcijų finansavimą – 4 diagramoje (priedas Nr.14). Iš pateiktų duomenų matyti, kad savivaldybių biudžetuose net 2/3 išlaidų skiriama betarpiškai atlyginimams mokėti, t.y. vykdoma socialinė funkcija.

Išanalizavus savivaldybių biudžetų pajamas galima daryti išvadą, kad galiojantis Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas tik iš dalies įgyvendino Lietuvos savivaldybių lūkesčius dėl savivaldybių finansų sistemos tobulinimo.

Pajamų nustatymo metodikos įstatyme įteisintas pajamų paskirstymo mechanizmas yra sudėtingas, todėl mažai diskutuojamas ir kelia ginčus tarp savivaldybių. Tai patvirtina ir 2005 m. rugsėjo mėn. Lietuvoje viešėjusio Europos Sąjungos Regionų Komiteto pirmininko Peter Straub kalba, kurioje akcentuojama, kad „centralizuota biurokratija ir nepakankamas skaidrumas yra didžiausios lėšų skirstymo kliūtys“. Šioje kalboje P.Straub ragina Lietuvos vyriausybę „kuo greičiau pateikti žadėtuosius pasiūlymus kaip pagerinti savivaldybių finansavimą“.

Atsiliepdama į šį raginimą, Lietuvos vyriausybė, vykdamas Seimo 2006 m. sausio 18 d. valdybos sprendimą Nr.691 „Dėl darbo grupės naujos redakcijos Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo projektui parengti sudarymo“, parengė Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo projektą. Šio įstatymo projekto uždavinys – suderinti savivaldybių biudžetų pajamų nustatymą su pagrindiniais savivaldybių finansavimo principais išdėstytais Europos vietos savivaldos chartijoje ir Europos tarybos ministrų komiteto 2005 m. rekomendacijomis, kurios šalių narių valstybės valdžioms ir savivaldybėms siūlo atskirti savivaldybių nuosavus finansavimo šaltinius ir valstybės valdžios finansavimo šaltinius, bei pastarųjų lėšas nustatyti ir paskirstyti atskiroms savivaldybėms pagal centralizuotai nustatytus finansinius poreikius, įvertinančius savivaldybių tiesiogiai nekontroliuojamų objektyvių demografinės, fizinės ir socialinės struktūros veiksnių įtaką, siekiant sudaryti vienodas finansines galimybes kiekvienai iš savivaldybių.

Šiuo metu galiojančio Lietuvos Respublikos savivaldybių pajamų nustatymo metodikos įstatymo (Žin., 1997, Nr. 69-1743; 201 Nr. 94-3307), kuris nesistemiškai buvo keičiamas keletą kartų, pagrindinis trūkumas – nėra atskirti nuosavi savivaldybių finansavimo šaltiniai ir tai, kad joje yra netiksli valstybės valdžios finansinių lėšų skiriamų kiekvienai savivaldybei nustatymo sistema (gyventojų pajamų mokesčio dalys ir bendrosios dotacijos kompensacijos paskirstomos pagal subjektyvius principus vienoms savivaldybėms garantuojant niekuo nepagrįstą pajamų augimą iki 19 procentų, o kitoms paliekant „nulinį“ pajamų augimą).

Teikiamu įstatymo projektu išskirti nuosavi savivaldybių finansavimo šaltiniai, kurių pajamų dydį savivaldybės gali tiesiogiai įtakoti ir valstybės valdžios finansavimo šaltiniai, kurių pajamos priskiriamos ar paskirstomos savivaldybėms ir kurių dydžio jos negali tiesiogiai įtakoti. Projekte savivaldybės sugrupuojamos į tris grupes: miestų, kurortų ir rajonų savivaldybės. Kiekvienos savivaldybės išlaidų poreikio nustatymas orientuotas į standartinius kaštus vienam gyventojui. Siūloma procentinės dalis, apspręstas nuo savivaldybių sprendimų nepriklausančių objektyvių veiksnių, išskirtoms funkcijų grupėms nustatyti pagal dabartiniu metu labiausiai suprantamą ekspertinių įvertinimų metodą, apklausiant Lietuvos savivaldybes ir nustatant vidutinius

įvertinimus, toliau palaipsniui, sugretinimui panaudojant Europos Sąjungos išsivysčiusiose šalyse plačiai taikomą regresinę analizę ir nustatant ne tik patikslintą šių veiksnių bendros įtakos procentinės dalį, bet ir atskirai kiekvieno veiksnio kiekybinę įtaką.

Tačiau šis įstatymo projektas taip pat turi trūkumų, kurių analizę pateiksiu kitame skyriuje.

3.2.3. Valstybinių (perduotų savivaldybėms) funkcijų finansavimas

Naujos redakcijos Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas Nr.VIII-2018, priimtas 2000 metų spalio 12 d. (Žin., 2000, Nr. 91-2832), apibrėžia valstybines (perduotas savivaldybėms) funkcijas (8str.), kurioms atlikti asignavimai turi būti skiriami iš valstybės biudžeto arba valstybės piniginių fondų ir pervedami savivaldybėms kaip speciali dotacija (36 str.). Vykdam šio įstatymo nuostatas, ministerijos ir vyriausybės įstaigos parengė jų kuruojamų valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms vykdyti biudžeto asignavimų poreikio nustatymo metodiką. Ši metodika yra bendra visoms savivaldybėms. Metodika patvirtinta Lietuvos Respublikos Finansų ministro 2001-04-12 įsakymu Nr.101 „Dėl laikinųjų rekomendacijų rengiant valstybinių (perduotų savivaldybėms) funkcijų skaičiavimus 2002 metams“. Taip pat Lietuvos Respublikos vyriausybė 2001-06-21 nutarimu Nr.785 patvirtino Moksleivio krepšelio ir sutartinių moksleivių apskaičiavimo metodiką. Šių lėšų apskaičiavimą ir paskirstymą, o taip pat duomenų surinkimą atliko ir pateikė Finansų ministerijai atitinkamos ministerijos bei kitos Vyriausybės įstaigos.

Reikia pažymėti, kad tai pagal Vietos savivaldos įstatymą ribotai savarankiškos funkcijos ir pagal Moksleivio krepšelio ir sutartinių moksleivių apskaičiavimo metodiką savivaldybėms 2002 m. buvo skirta 64000 tūkst. litų didesnės sumos, negu savivaldybės šiam tikslui skyrė lėšų 2001 metais.

Pagal tuo metu galiojusį Vietos savivaldos įstatymą Nr.VIII-2018, valstybinių (perduotų savivaldybėms) funkcijų buvo 21, o valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms vykdyti skaičiavimo laikinosios rekomendacijos numatė lėšų paskaičiavimo tvarką 17 funkcijų.

Didžioji dalis savivaldybių biudžetų lėšų yra skiriama valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms ir Moksleivio krepšeliui finansuoti. Tačiau tik Moksleivio krepšeliui finansuoti metodika yra skaidri ir aiški.

Analizuojant valstybinio biudžeto lėšų valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms vykdyti paskirstymo 2002-2005 metams pateiktus FM duomenis (priedas Nr.15), kyla neaiškumų kokie veiksniai įtakojo panašių rajonų didžiulius lėšų skirtumus toms pačioms funkcijoms vykdyti, arba atvirkščiai – panašios lėšų sumos funkcijoms vykdyti labai skirtingose savivaldybėse tiek pagal užimamą teritorijos dydį, tiek pagal gyventojų skaičių.

Vienas iš netolygaus finansavimo pavyzdžių – priešgaisrinė tarnyba. Priešgaisrinės apsaugos funkcija priskirta vykdyti 51 savivaldybei, 9 savivaldybės priešgaisrinės apsaugos tarnybų neturi. 8 lentelėje pateikti duomenys rodo kaip skirtingai yra finansuojamas šios funkcijos vykdymas.

8 lentelė. Valstybės biudžeto lėšos priešgaisrinių tarnybų organizavimui

Savivaldybė	Gyventojų sk. tūkst. 2001-01-1	Teritorijos plotas kv. m	Užstatytos teritorijos plotas	Lėšos tūkstančiais litų			
				2002	2003	2004	2005
Širvintų	20,2	90579,6	1926,9	444	416,9	315,1	319
Kalvarijų	13,7	44044,0	1113,6	444	416,9	287,4	290
Telšių	58,1	143891,2	3135,9	444	416,9	404,2	412
Mažeikių	67,14	122024,8	3844,1	444	416,9	536,5	1049
Kupiškio	24,4	108012,7	2545,1	860	807,6	635,9	645
Kaišiadorių	37,1	108701,3	3817,5	654,9	614,0	802,8	822

Finansų ministro 2004-07-15 įsakymu Nr. IK–268 patvirtintose Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto lėšų valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms vykdyti skaičiavimo laikinosiose rekomendacijose vienai savivaldybės priešgaisrinei tarnybai nustatoma: viena tarnybos viršininko, specialisto finansinei-ūkinei veiklai vykdyti pareigybė bei devynios ugniagesių pareigybės vienai ugniagesių komandai. Taip pat nustatomos ilgalaikio materialiojo turto nuomos, elektros energijos, patalpų šildymo ir gamybinių poreikių, vandentiekio ir kanalizacijos, pastatų remonto, ryšių paslaugų, transporto išlaikymo ir aprangos įsigijimo išlaidos. Pažymėtina, kad finansų ministro įsakymu patvirtintoje lėšų valstybinėms funkcijoms skaičiavimo metodikoje nenumatytos lėšos turtui įsigyti. Priešgaisrinių tarnybų darbui reikia nuolat atnaujinti turimą gaisrų gesinimo techniką, vandens siurblius, gesinimo žarnas ir t. t., o tam visiškai nenumatomos lėšos. Atskirose savivaldybėse trūkstant lėšų, buvo sumažintos ugniagesių komandos nuo 9 iki 5 etatų.

Ankstesnė ir dabartinė valstybinių (perduotų savivaldybėms) funkcijų finansavimo metodika numato vienai ugniagesių komandai 9 pareigybes. Tačiau dėl nepaaiškinamų priežasčių Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos planuoja lėšas

tik faktiškai esamiems etatams. Iš pateiktų lentelėje skaičių matyti, kaip nevienodai skirstomos lėšos vadovaujantis viena ir ta pačia trejus metus galiojančia metodika. Priešgaisrinių tarnybų organizavimui skirtų lėšų skaičiavimo metodika yra nekonkreti, nenumatyti rodikliai, kuriais vadovaujantis būtų planuojamas ugniagesių komandų skaičius. Jeigu valstybė perduoda šią funkciją savivaldybėms ir ją finansuoja, tai turėtų nurodyti, kiek ugniagesių komandų turėtų būti savivaldybėse atsižvelgiant į tam tikrus rodiklius (aptarnaujamos teritorijos dydį, apgyvendinimo tankumą, užstatytos teritorijos plotą ir t. t.). Šie rodikliai nenumatyti, todėl lėšos savivaldybėms planuojamos netolygiai ir ši perduota funkcija finansuojama atsižvelgiant į faktiškai esamą padėtį. Šioje metodikoje nėra konkrečių dydžių ir rodiklių, kurie leistų tiksliai ir pagrįstai apskaičiuoti lėšas visoms savivaldybėms. Nebuvo siekta spręsti iš esmės, o parengta metodika, kad būtų vadovaujamasi Vietos savivaldos įstatymo 8 ir 36 straipsniais, reikalaujančiais skirti lėšas valstybinėms funkcijoms vykdyti kaip specialiąją tikslinę dotaciją.

Nagrinėjant skirtas lėšas pašalpoms bei kompensacijoms už šilumą ir vandenį, skaičiavimai ir mokėjimai savivaldybėms, kurių gyventojų skaičius ir socialiniai demografiniai rodikliai yra panašūs, matyti labai ženklūs skirtumai. Pavyzdžiui Molėtų savivaldybėje, kurioje yra 25,7 tūkst. gyventojų 2002 metais minėtai funkcijai vykdyti skirta 4285,8 tūkst. litų. Skuodo savivaldybei, kurioje yra 25,5 tūkst. gyventojų – 6006,4 tūkst. litų. Ignalinos savivaldybei, kurioje yra 23,0 tūkst. gyventojų, skirta 4648,9 tūkst. litų.

Minėtose lėšų skirstymo metodikos laikinosiose rekomendacijose lėšos pašalpoms ir kompensacijoms mokėti skaičiuojamos naudojant bazinių lėšų dydį – turimų paskutinių metų duomenis apie išlaidas atitinkamoms pašalpoms mokėti. Vadovaujantis šiais kriterijais ir skirstomas pastoviai vienodos lėšos atitinkamai savivaldybei.

Esant tiek daug nekonkretumo ir neaiškumo metodikoje, kiekvieną kartą valstybei perduodant funkciją savivaldybės žinion, nukenčia savivaldybė. Taip atsitiko perduodant žemės ūkio funkciją iš apskričių savivaldybėms. Vyriausybės nutarimo rengėjai teigė, kad 2002-04-01 materialiniai ir finansiniai ištekliai bus perduoti savivaldybėms „centas į centą“. Tai valstybinė (perduota savivaldybėms) funkcija. Tačiau apskritys, žinodamos, kad žemės ūkio funkcijos bus perduotos ir dalis etatų atiteks savivaldybėms, sumažino specialistams atlyginimus ir mokėjo mažiau negu numatyta įstatymais. Apskritims tom pačiom funkcijoms vykdyti sąmata buvo sudaryta 7,5 mln. Lt, o savivaldybė tas pačias funkcijas privalėjo vykdyti už 6,2 mln. Litų. Painiava dėl savivaldybėms skiriamų lėšų atsirado todėl, kad oficialiai nenustatyta, kiek iš tikrųjų vienos ar kitos funkcijos vykdymas kainuoja. 2002 metais daugelis savivaldybių šiai funkcijai vykdyti trūkstamų lėšų kiekį pervedė iš kitų valstybinių (perduotų savivaldybėms) funkcijų finansavimo

lėšų arba naudojo savarankiškosioms funkcijoms skirtas lėšas. Panašiai atsitiko su šios funkcijos vykdymu 2004 metais. Ruošiantis administruoti žemdirbiams skirtas tiesiogines Europos Sąjungos išmokas, savivaldybėse buvo įsteigti papildomi etatai. Iki perduodant funkciją savivaldybėms šių pinigų srautų, einančių per Nacionalinę mokėjimų agentūrą ir apskrities centrus, buvo neįmanoma suvaldyti. Tada buvo nuspręsta kiekvienoje seniūnijoje įvesti etatą, kad ūkininkai vietoje galėtų tvarkyti dokumentus, susijusius su Europos parama ir paraiškas bei deklaracijas dėl išmokų už pasėlius. Kai funkcijas perėmė savivaldybės, pasikeitė darbų apimtis. Štai toks pavyzdys: kai Europos paramos tvarkymas ėjo per apskritis, žemdirbiams ta parama sudarė tik 1 mln. litų, o reikalų tvarkymą perėmus savivaldybėms parama žemdirbiams padidėjo iki 16 mln. Ūkininkų padaugėjo 10 –15 kartų, tad suprantama, kad ir darbo, ir išlaidų žemės ūkio funkcijoms vykdyti padidėjo atitinkamai, tačiau skirta tik maža dalis atitinkamų lėšų.

Analizuojant kitas valstybines (perduotas savivaldybėms) funkcijas, reikalaujančias mažiau lėšų, pastebima, kad civilinės būklės aktų registravimo funkcijai vykdyti, skiriamos lėšų sumos, vadovaujantis Lietuvos Respublikos Finansų ministro 2004-07-15 įsakymu Nr. IK-268 „Dėl valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti lėšų apskaičiavimo metodikos patvirtinimo“ II skyriuje matome, kad lėšų poreikis mažinamas leistinu (pagal metodiką) maksimaliu 20 proc. dydžiu. Neatsižvelgiant į faktiškai gautą valstybės rinkliavą už civilinės būklės aktų registravimą kiekvienoje savivaldybėje. Taip savivaldybės praranda apie 5-7 proc. lėšų, reikalingų šiai funkcijai vykdyti. Šias lėšas galima būtų kompensuoti prognozuojant ateinančių metų biudžetą pagal faktiškai gautą valstybinę rinkliavą už praėjusius metus.

Paskaičiuojant lėšas atskirų valstybinių (perduotų savivaldybėms) funkcijų vykdymui, dažniausiai matomos išlaidos darbams, prekėms ir paslaugoms, tai ir numato metodika. Tačiau metodikoje nėra numatyta lėšų patalpų išlaikymui, ryšiams, transportui ir kitoms reikmėms. Tai taikytina tokioms valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms, kaip jaunimo teisių apsauga, vaikų teisių apsauga, valstybinės kalbos vartojimo ir taisyklingumo kontrolė.

Lietuvos Respublikos Finansų ministro 2004 m. liepos 15 d. įsakymu Nr. 1K-268 „Dėl valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti apskaičiavimo metodikos patvirtinimo“ patvirtinta nauja metodika pakeitė 2001 m. balandžio 12 d. galiojusias laikinas rekomendacijas. Nauja lėšų valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti skaičiavimo metodika iš esmės nesiskiria nuo anksčiau galiojusių laikinųjų rekomendacijų. Naujojoje lėšų apskaičiavimo metodikoje taip pat nėra konkrečių dydžių ir rodiklių, kurie leistų tiksliai ir pagrįstai apskaičiuoti lėšas visoms savivaldybėms.

Nepaaiškinami teikiamų socialinių paslaugų finansavimo netolygumai – apskritims priklausančios socialinės įstaigos gauna daug didesnę finansavimą negu savivaldybių. Kyla klausimai, kodėl, pavyzdžiui, vaiko globai apskritims priklausančiose įstaigose skiriama 1500 Lt per mėnesį, o savivaldybių įsteigtuose vaikų globos namuose ta suma tik 500 Lt. Didėjant rizikos grupės šeimų ir beglobių vaikų skaičiui, savivaldybės plečia socialinių paslaugų įstaigų tinklą ir susiduria su šių įstaigų išlaikymo problema. Neteisinga, kai skirtingo pavaldumo (valstybės, savivaldybių, nevyriausybinų organizacijų) vaikų globos namuose vaikai gauna skirtingas paslaugas, nes jų išlaikymui skiriamas nevienodas finansavimas.

Giliau analizuojant socialinių paslaugų teikimo funkciją, taip pat ryškūs finansavimo trūkumai. Jie matyti iš lentelėje pateiktų duomenų (priedas Nr. 16).

Vienišas asmuo už pagrindines pagalbą namuose paslaugas pagal 1998-01-29 Vyriausybės nutarimą Nr.111 nuo mokesčio yra atleidžiamas, jei jo pajamos neviršija 337 Lt 50 ct. Matome (2-5 atvejai), kad, asmens pajamoms viršijus nustatytą dydį bent 1 litu, paslaugų gavėjas privalo mokėti 50 proc. vidutinės paslaugos kainos per mėnesį. Vidutinė paslaugos kaina susijusi su lankomosios priežiūros darbo užmokesčiu, pagalbą namuose paslaugų gavėjų skaičiumi, kitomis išlaidomis, susijusiomis su pagalbą namuose teikimu(savivaldybėje pavirtinta vidutinė paslaugos kaina per mėnesį 120 Lt). Ši kaina nustatyta vadovaujantis norminiais aktais ir turi tendenciją didėti gerinant paslaugos kokybę. Staigus mokesčio šuolis (nuo 0 iki 50 proc.) paslaugos gavėjo finansinę situaciją labai pablogina. Paanalizuokime mokesčių dydžių už stacionarias paslaugas ir pagalbą namuose deramumą su gaunamų paslaugų mastais. Senelių globos namų gyventojas (2 atvejais) asmeninėms reikmėms papildomoms paslaugoms gauna vos ne 70 litų (20 proc. pajamų). Atmetus savivaldybės patvirtintas lėšas maistui (vienos dienos išlaidos maistui – 6,5 Lt), lieka 83 Lt mokesčiams už visas gaunamas paslaugas ir gyvenimo išlaidas. O norėdamas pagalbą namuose, šis asmuo už keletą valandų per savaitę paslaugų turėtų mokėti 60 Lt mokestį. Jam nelieka nė 100 Lt vaistams, mokesčiams už vandenį, elektrą, šilumą ir t.t. Socialinių paslaugų įstatymo pakeitimo įstatyme mokėjimo už pagalbą namuose paslaugą dydis, gyvenančiam su šeima asmeniui, numatomas iki 50 procentų asmens – gavėjo pajamų. Būtinai „gyvenantis su šeima“ sampratos paaiškinimas, diskutuotinas ir lėšų dydis. Vien už paslaugas namuose atidavus pusę lėšų, ar begalima tenkinti visus kitus gyvybinius poreikius (maistas, vaistai, šiluma, vanduo, elektra ir kt.)

Senelių globos namų gyventojui reikia mokėti 80 proc. gaunamų pajamų. Šis mokestis už socialinio darbo paslaugas, kai poreikiai tenkinami be individualių asmens pastangų, už vaistus, elektrą, šilumą, vandenį, sveikatos paslaugų, poilsio organizavimą ir t.t., palyginti su

mokesčio dydžiu už pagalbą namuose yra per didelis. Tai yra veiksnys, trukdantis socialinių paslaugų namuose plėtrą: potencialūs paslaugų gavėjai finansiškai nepajėgūs užsimokėti, o savivaldybėms šią funkciją perdavus be lėšų – paslauga vykdoma pagal galimybes.

Sunku paaiškinti kodėl 2004 m. valstybinei (perduotai savivaldybėms) funkcijai „valstybinės žemės ir kito valstybinio turto valdymui, naudojimui ir disponavimui patikėjimo teise“ visoms savivaldybėms buvo skirta 19,5 mln. litų, o 2005 metais 3,022 mln. litų. Ar tai reikia suprasti, kad šios funkcijos nereikės vykdyti? Gal turtas perduotas į savivaldybės rankas, savivaldybė teikė neteisingus statistinius duomenis ir ne pagal paskirtį naudojo valstybės pinigų? LSA nuomone ir 2006 metais minėtai funkcijai vykdyti skiriama nepakankamai lėšų, nes numatoma dar 1,766 mln. litų sumažinti šios funkcijos finansavimą. Toks pavyzdys akivaizdžiai parodo, kad valstybė nežino kiek iš tikrųjų funkcijų vykdymas kainuoja. Reikalinga iš esmės peržiūrėti ir paskaičiuoti valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti reikalingų lėšų poreikį. Turi būti paruošta ir visiems suprantama metodika, pagrįsta aiškiais kriterijais.

Ypatingai finansavimo problemos išryškėja, kai savivaldybei perduodamos naujos funkcijos, o finansavimas „pamiršamas“. Taip atsitiko daugelį kartų, pvz., pertvarkant Švietimo ir mokslo ministerijos Pedagoginio psichologinio centro struktūrą, nuo 2004 m. pedagoginės psichologinės pagalbos funkcijos perduotos savivaldybėse steigiamoms ir jau esamoms pedagoginėms psichologinėms tarnyboms. Tokių tarnybų skaičius savivaldybėse išaugo nuo 26 (2004 sausio 1d.) iki 52 (2005 m. gegužės 1 d.). Nuo 2004 m. LSA bendradarbiaujant su Sveikatos apsaugos ministerija galop pavyko susitarti dėl sveikatos priežiūros finansavimo mokyklose tvarkos – trečdalį lėšų, reikalingų sveikatos priežiūrai, skiria savivaldybė, o du trečdaliai skiriami iš Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžeto. Kitas pavyzdys: nuo 2005 metų balandžio 20 dienos įsigaliojo Nekilnojamųjų kultūros vertybių apsaugos įstatymo pakeitimo įstatymas, kuriuo savivaldybėms pavedama daug funkcijų be tam numatyto finansavimo.

4. DĖL FUNKCIJŲ FINANSAVIMO IR METODIKOS ĮSTATYMO PAKEITIMO ĮSTATYMO PROJEKTO TOBULINIMO

Valstybinių (perduotų savivaldybėms) funkcijų finansavimas sudaro apie 20 -25 procentus savivaldybių biudžetų išlaidų.

Tiek Lietuvos Respublikos Finansų ministro 2001 04 12 įsakymas Nr. 101 „Dėl laikinųjų rekomendacijų rengiant valstybinių (perduotų savivaldybėms) funkcijų skaičiavimus 2002 metams“, tiek Lietuvos Respublikos Finansų ministro 2004-07-15 įsakymas Nr. IK-268 „Dėl valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti lėšų apskaičiavimo metodikos patvirtinimo“ neįnešė nieko nauja.

Šiais teisės aktais nebuvo siekta spręsti iš esmės, o parengta metodika, kad būtų vadovaujamasi Vietos savivaldos įstatymo 8 ir 36 straipsniais, reikalaujančiais skirti lėšas valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms vykdyti kaip specialiąją tikslinę dotaciją. Didelis specialiųjų tikslinių dotacijų lyginamasis svoris savivaldybių biudžetų apimtyje sumažina savivaldybių finansavimą savarankiškų išlaidų srityje ir iš esmės neskatina savivaldybių racionaliau panaudoti šias lėšas.

Valstybinių (perduotų savivaldybėms) funkcijų finansavimo tobulinimas neatsiejamas nuo savivaldybių biudžetų pajamų metodikos tobulinimo. Akivaizdu, kad šiuo laikotarpiu yra svarbu:

- 1) objektyviai ir kokybiškai įvertinti atskirų valstybinių (perduotų savivaldybėms) funkcijų atlikimo kaštus (pagal tam tikrą standartą);
- 2) specialią tikslinę dotaciją valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms finansuoti pakeisti biudžeto bendrąja dotacija.

Tai padidintų savivaldybių finansinį savarankiškumą išlaidų srityje, nereikėtų sudėtingos ir netikslios lėšų apskaitos. Skatintų savivaldybes taupiai ir efektyviai naudoti lėšas, nes savivaldybėms sumažinus lėšų poreikį, pavyzdžiui, investavus į šilumos ūkio pertvarkymą, sumažėtų išlaidos už kompensacijas mažas pajamas gaunančioms šeimoms. Sutaupyta lėšas būtų galima panaudoti kitiems darbams ar paslaugoms finansuoti.

Deja dabar intensyviai svarstomas ir diskutuojamas 2006 metais paruoštas savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo projektas finansavimo srityje savivaldybėms esminio savarankiškumo nežada. Todėl Lietuvos savivaldybių asociacijos valdyba 2006m. birželio 7 d. nutarimu Nr. VN-53 „Dėl savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto“ iš esmės nepritaria Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo pakeitimo įstatymo projektui,

IŠVADOS IR PASIŪLYMAI

Išanalizavus savivaldybių funkcijas ir išnagrinėjus savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodiką ir valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti lėšų apskaičiavimo metodiką, hipotezė pasitvirtino. Analizuodama savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų sistemą, pastebėjau, kad savivaldybių teisė nustatyti mokesčius - svarbus požymis jų autonomiškumui. Todėl savivaldybių didesnėms biudžeto pajamoms ir finansiniam savarankiškumui veiksminga būtų įvesti vietinius mokesčius. Analizės metu pastebėjau tokias problemas:

1. Šiuo metu pagrindinė Lietuvos savivaldybių problema yra finansiniai ištekliai ir šaltiniai. Kad įvertinti ar savivaldybėms pakanka gaunamų finansinių išteklių deleguotiems įgaliojimams ir užduotims įvykdyti, galima tik apskaičiavus ir nustačius savivaldybių funkcijų vykdymo sąnaudas pagal atitinkamus standartus. Kol kas Lietuvoje nėra nustatytos funkcijų vykdymo sąnaudų ir kaštų apskaičiavimo metodikos. Nėra nustatytų ir paslaugų finansavimo standartų.

2. mažas savivaldybių finansinis savarankiškumas ir didelė centralizacija, skirstant lėšas savivaldybėms.

3. Turi būti užtikrintas savivaldybių biudžeto projekto viešumas jo rengimo stadijoje, kad visuomenė būtų supažindinta su kitų metų biudžeto projektu ir galėtų daryti jam įtaką. Biudžeto ataskaita turėtų būti paskelbta visuomenės žiniai. Dabartiniu metu labai mažos apimties informacinė sistema apie savivaldybių finansus, bei juos įtakojančius rodiklius, trukdo atlikti išsamią ir visapusišką analizę, (palyginamąją, išlaidų, rodiklių įtakojimą ir kt.).

4. Nėra aiškios politikos funkcijų skirstymo klausimu: kokias funkcijas turėtų vykdyti savivaldybės institucijos ir įstaigos, o kokias turėtų vykdyti valstybės institucijos. Dabartiniu metu dažnai savivaldybėms perduodama ne visa funkcija, o tik jos dalis. Tokiu būdu savivaldybė netenka galimybės funkcijos vykdymą pritaikyti prie vietos sąlygų, paveikti tokių funkcijų įgyvendinimą, nustatyti taisykles ir tvarką, bei kontroliuoti jos vykdymą.

5. Esant tokiai padėčiai viešųjų finansų kontrolė lėšų naudojimo efektyvumo ir naudingumo atžvilgiu yra nepajėgi tinkamai ir objektyviai įvertinti situaciją.

Šioms problemoms spręsti siūlau tokias priemones:

- 1) siekiant plėtoti savivaldybių finansinį savarankiškumą, užtikrinti sveiką konkurenciją tarp savivaldybių, jų atsakomybę prieš bendruomenės narius ir pajamų didinimą atskirose savivaldybėse, reikalinga įteisinti vietinius mokesčius.

2) kad užtikrinti stabilias savivaldybių biudžetų pajamas, būtų tikslinga gyventojų pajamų mokesčio įplaukas atiduoti valstybės biudžetui, pakeičiant šias pajamas bendrąja dotacija. Tokiu būdu būtų išspręsta savivaldybių negautų prognozuotų pajamų kompensavimo problema. Bendrosios dotacijos dydį sieti su valstybės biudžeto augimu.

3) suskirsčius savivaldybes į grupes ir kiekvienai grupei nustatčius tam tikrą normatyvinį pajamų lygį vienam gyventojui, būtų galima:

- apskaičiuoti kiekvienos funkcijos vykdymo kaštus;
- išsiaiškinti objektyvius išlaidų struktūrų skirtumus ir neefektyvius lėšų panaudojimo atvejus;
- planuoti savivaldybių investicijų programą.

4) atlikti išsamią savivaldybių atliekamų funkcijų analizę ir perskirstymą tarp valdžios lygių atsižvelgiant į šiuos kriterijus:

- ar funkcija įgyvendintina visoje valstybėje vienodomis sąlygomis;
- ar funkcijai vykdyti būtini valstybės vykdomosios valdžios sprendimai;
- ar vykdant funkciją galima atsižvelgti į vietos sąlygas;
- ar funkciją vykdyti galima tik priėmus sprendimus vietose;
- ar vykdant funkciją būtini vietos valdžios savarankiški sprendimai.

5) būtina mažinti specialiųjų tikslinių dotacijų valstybinėms funkcijoms finansuoti lyginamąjį svorį savivaldybių biudžetuose arba visiškai atsisakyti, paliekant tik kapitalo investicijoms, pakeičiant biudžetų bendrąja dotacija. Tai leistų savivaldybėms efektyviau panaudoti turimas lėšas, padidėtų savivaldybių savarankiškumas.

LITERATŪRA

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. Valstybės žinios. 1992, Nr. 33-1014.
2. *Europos vietos savivaldos chartija*. Valstybės žinios. 1999, Nr.82-2418.
3. Lietuvos Respublikos biudžetinės sandaros įstatymas. 1996-06-6 Nr. I-1372//Valstybės žinios. 1990, Nr.24-596; 1992, Nr.29(1)-854, Nr.34-1036; 1993, Nr.54-1049; 1995, Nr.18-404, Nr.47-1136.
4. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. 2003-12-23 Nr. IX-1946// Valstybės žinios. 2004, Nr. 4-47.
5. Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas. 1999-10-19 Nr. VIII-1362// Valstybės žinios. 1997, Nr. 69-1743; 2001, Nr. 94-3307; 2002, Nr. 123-5527; 2003, Nr.117-5320.
6. Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo 12 straipsnio ir priedėlio pakeitimo įstatymas. 2005-12-08 Nr. X-434// Valstybės žinios. 2005, 150-5463.
7. Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo pakeitimo įstatymo projektas (nauja redakcija)//
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=279928&p_query=&p_tr2=;
prisijungimo laikas: 2006-10-02.
8. Lietuvos Respublikos 1999 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. 1998-12-03 Nr. VIII-949// Valstybės žinios. 1998, Nr. 114-3186.
9. Lietuvos Respublikos 2000 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. 1999-12-23 Nr. VIII-1503// Valstybės žinios. 2000, Nr. 3 (atitaisymas).
10. Lietuvos Respublikos 2001 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. 2000-12-19 Nr. IX-89// Valstybės žinios. 2000, Nr. 111-3567.
11. Lietuvos Respublikos 2002 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. 2001-12-13 Nr. IX-643// Valstybės žinios. 2001, Nr. 110-3990.

12. Lietuvos Respublikos 2003 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. 2002-12-10 Nr. IX-1227// Valstybės žinios. 2002, Nr. 124-5619.
13. Lietuvos Respublikos 2004 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. 2003-12-11 Nr. IX-1884// Valstybės žinios. 2003, Nr. 121-5466.
14. Lietuvos Respublikos 2005 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. 2004-11-09 Nr. IX-2550// Valstybės žinios. 2004, Nr. 171-6303.
15. Lietuvos Respublikos 2006 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. 2005-12-08 Nr. X-433// Valstybės žinios. 2005, Nr. 150-5462.
16. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. 1999-06-17 Nr. VIII-1234// Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945.
17. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymas. 2006-06-27 Nr. X-736// Valstybės žinios. 1999, Nr. 60-1945; 2002, Nr. 123-5557; 2003, Nr. 104-4637; 2005, Nr. 76-2746.
18. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. 1994-07-07 Nr. I-533// Valstybės žinios. 1994, Nr. 55-1049; 2000, Nr. 91-2832; 2004, Nr. 73-2537.
19. Lietuvos Respublikos koncesijų įstatymo, vietos savivaldos įstatymo pakeitimo ir papildymo įstatymas. 2006-07-11 Nr. X-749// Valstybės žinios. 2006, Nr. 82-3251.
20. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. gegužės 5 d. nutarimas Nr. 548 „Dėl Lietuvos Respublikos Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatyme nurodytų rodiklių bei savivaldybių demografinių, socialinių ir kitų rodiklių pirminių statistinių duomenų derinimo taisyklių patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2004, Nr. 77-2678.
21. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001m. gegužės 14 d. nutarimas Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarkos patvirtinimo“// Valstybės žinios. 2001, Nr. 42-1455.
22. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001-06-21 nutarimas Nr.785 „Dėl bendrojo lavinimo mokyklų finansavimo reformos priemonių įgyvendinimo“// Valstybės žinios. 2001, Nr. 57-2040; 2003, Nr. 112-5026.

23. Lietuvos Respublikos Finansų ministro 2001-04-12 įsakymas Nr.101 „Dėl laikinųjų rekomendacijų rengiant valstybinių (perduotų savivaldybėms) funkcijų skaičiavimus 2002 metams“//Valstybės žinios. 2001, Nr. 34-1139.
24. Lietuvos Respublikos Finansų ministro 2004-07-15 įsakymas Nr.IK-268 „Dėl valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti lėšų apskaičiavimo metodikos patvirtinimo“//Valstybės žinios. 2004, Nr. 113-4246.
25. Astrauskas A. Vietos savivaldos samprata ir savivaldybės institucinė struktūra. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto leidykla, 2003.
26. Brazas A., Svetikas Ž., Astrauskas A. Savivaldybių finansų sistema// Fiskalinės decentralizacijos iniciatyva Lietuvoje (FDI-CRE), Vilnius: Lietuvos Respublikos valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerija.
27. Brogienė A., Šimašius R. Savivaldybių funkcijų finansavimo būdai//Verslas ir mokesčiai, Kaunas:1996.
28. Dėl savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo papildymo projekto// Savivaldybių žinios, 2003 rugs. 25, Nr.33.
29. Gronskas V. Mokesčiai į valstybinį biudžetą ir prekinės verslininkystės ardymas//Inžinerinė ekonomika, 1998. Nr.2.
30. Kleponis B. Savivaldybių funkcijos// Savivaldybių žinios, 2005 saus. 13, Nr.2.
31. Lazdynas R. Valstybė ir savivaldybė// Savivaldybių žinios, 2001 biržel. 14, Nr.22.
32. Rimas J. Savivaldybės biudžeto formavimo tobulinimas// Ekonomika ir valdymas-98 (tarptautinės konferencijos pranešimų medžiaga). Kaunas: Technologija, 1998.
33. Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo projekto aiškinamasis raštas// http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=279929&p_query=&p_tr2=; prisijungimo laikas: 2006-10-02.
34. Savivaldybių biudžetų pajamų dydį ir išlyginimą lemiančių rodiklių derinimo tvarka// Savivaldybių žinios, 2000 liep. 05, Nr.22.
35. Savivaldybių biudžetų palyginamumą lemiančių rodiklių parinkimas//Ataskaita. Lietuvos regioninių tyrimų institutas, 2001.
36. Savivaldybių ir ūkio reformos//Savivaldybė. 1994, Nr.9.
37. Stačiokas R. Užsienio šalių savivaldybės. Didžioji Britanija. Kaunas: 1991.
38. Stačiokas R. Vietos savivalda. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla. 1992.
39. Stačiokas R., Rimas J. Savivaldybių mokesčiai ir rinkliavos, Kaunas, 1996.

40. Stačiokas R., Rimas J. Lietuvos savivaldybių raida ir veiklos finansavimas. Kaunas: Technologija, 2002.
41. Stačiokas R., Rimas J. Savivaldybių ekonominio ir finansinio savarankiškumo tvirtėjimo prielaidos// Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai. 2003, Nr. 25.
42. Šimašius R. Savivaldybių kompetenciją būtina atskirti nuo centrinės valdžios//Naujoji rinka, 1996, Nr. 12.
43. Šimonėlis V. Kada pakeisime skylių lopymo metodiką//Savivaldybių žinios, 2005 lapkr. 03, Nr. 37.
44. Šveikauskienė K. Kada senatvė bus ori//Savivaldybių žinios, 2005 vasar. 17, Nr. 4
45. Tarptautinė konferencija. Europos vietos savivaldos šartija ir Lietuvos teisinė sistema. Vilnius, 2000 lapkr. 7-8d., išleido VSI "Savivaldybių žinios".
46. Viešojo administravimo efektyvumas. Kaunas. Technologija.2004.
47. Vietinių mokesčių koncepcijos metmenys// Savivaldybių žinios, 2002 saus. 24, Nr.3.
48. Zinkevičienė V. Gyvenamosios vietos deklaravimas grįžta į savo vietą – seniūnijas// Savivaldybių žinios, 2006 geg. 11, Nr. 16.
49. Biulletin for International Fiscal Documentacio, 1991, February.
50. Musgrave A. 9199590. The Theory of Public Finance – N.Y.
51. World Bank Report (Municipal Finance in Lithuania). (1997).- Washington, D.C.: World Bank.
52. Ботвинова Е., Гнедовский А. (1991). Налогообложение в зарубежных странах. – М: Объединение кредитно – финансовых предприятий „Менатеп“.
53. Налоги в развитых странах. (1991)./ Под.Ред. И. Г. Русаковой М.: Финансы и статистика.
54. Одинцова А. (1991) Территориальное управление во Франции//Вопросы экономики – №5.

SANTRAUKA

G. Mikalauskienės magistro baigiamasis darbas „Savivalda Lietuvoje: funkcijos ir jų finansavimas“

Šiame darbe nagrinėjama savivaldybių funkcijos, jų grupavimas, savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų išlyginimo sistema. Analizuojamais klausimais pateikiami statistiniai duomenys. Padarytos išvados ir pateikti pasiūlymai.

Pagrindinės sąvokos: viešasis administravimas, viešųjų paslaugų teikimas, subsidiarumo principas, fiskalinė decentralizacija

Baigiamojo darbo temos pasirinkimą nulėmė jos praktinis reikalingumas ir aktualumas.

Savivaldybių uždavinys – kuo geriau tenkinti gyventojų materialinius, buitinius, kultūrinius, švietimo ir kitus poreikius. Kiekviena savivaldybė turėtų savo valdomoje ir tvarkomoje teritorijoje gyventojams teikti vienodo lygio, vienodos apimties ir panašios kokybės paslaugas. Aktualu funkcijų pasidalijimas tarp įvairių valdymo lygių ir jų finansavimas. Labai svarbu, perduodant savivaldybėms funkcijas, kartu didinti ir pajamas.

Baigiamąjį darbą sudaro 4 dalys, įvadas, išvados ir pasiūlymai, literatūros sąrašas.

Pirmoje dalyje išdėstyta savivaldos samprata bei egzistuojantys požiūriai į savivaldybes.

Antroje dalyje siekta išaiškinti savivaldybių funkcijas ir jų paskirstymą tarp atskirų valdymo lygių. Išnagrinėta Europos vietos savivaldos chartijos reikšmė savivaldybių finansams.

Trečioje dalyje išnagrinėta situacija Lietuvoje nuo jos nepriklausomybės atkūrimo: savivaldybių funkcijų kaita ir skirstymas, svarbiausi teisės aktai, reglamentuojantys savivaldybių funkcijų finansavimą bei pajamų išlyginimą. Išanalizuotos savivaldybių biudžetų pajamos, jų formavimo problemos, o taip pat pateikta valstybinių (perduotų savivaldybėms) funkcijų finansavimo tvarka.

Ketvirtoje dalyje atlikta apžvalga dėl funkcijų finansavimo ir metodikos įstatymo pakeitimo įstatymo projekto tobulinimo.

Rašant darbą naudotasi Lietuvos ir kitų šalių mokslininkų (A. Astrausko, Ž. Svetiko, R. Stačioko, V. Gronsko, A. Jehle, A. Musgrave) ir kitais darbais (monografijomis, straipsniais, mokymo priemonėmis), taip pat teisės aktais (iš viso 54 šaltiniais).

**Final Master's Paper of G. Mikalauskiene
„Municipal Government in Lithuania: Functions and Financing“**

SUMMARY

This paper analyzes municipal government functions, aggregation, budget revenue and expenditure equalization system. Statistical data pertinent to analyzed issues is presented. Conclusions are drawn and suggestions offered.

Principal concepts: public administration, rendering of public services, subsidiarity principal, fiscal decentralization.

The subject of the final paper was determined by its practical necessity and relevance.

Municipal government tasks – to meet material, daily, cultural, educational and other requirements of the citizens to the best of its ability. Every municipal government in the territory under its control should provide services of equal level and extent and similar quality. Division of functions between various levels of management and its financing is relevant. It is very important to increase revenue when transferring functions to municipal governments.

The final paper is made of 4 parts: introduction, conclusions and suggestions, literature used. The first part of the paper states the concept and existing attitudes towards municipal government. The second part strives to ascertain functions of municipal government and their division between different levels of management and studies the importance of European municipal government charter to municipal government financing. In the third part situation in Lithuania since reinstatement of independence has been explored: municipal government function change and distribution, main legislation regulating municipal governments' functions financing and revenue equalization. Municipal government budget revenue, problems of its' formation were analyzed, also produced was financing order of state functions, now transferred to municipal governments. The fourth part gives a review of law improvement draft regarding alteration of the law on financing and methodology of functions.

For this paper works of Lithuanian and foreign scholars (A. Astrauskas, Z. Svetikas, R. Staciokas, V. Gronskas, A. Jehle, A. Musgrave) and other works (monographs, articles, training aids) and legal acts (54 sources in total) were used.

P R I E D A I

Priedas Nr. 1

Valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamos ir išlaidos 2000-2005 (Statistikos departamento duomenys)

	2000		2001		2002		2003		2004		2005	
	tūkst.LT	%	tūkst.LT	%	tūkst.LT	%	tūkst.LT	%	tūkst.LT	%	tūkst.LT	%
Pajamos	8723642	100,0	9275641	100,0	10571910	100,0	11359801	100,0	13814690	100,0	16489504	100,0
Mokestinės pajamos	8033120	92,1	8104680	87,4	8990814	85,0	9723069	85,6	11086375	80,3	12899962	78,2
Nemokestinės pajamos	687521	7,9	1159713	12,5	1559331	14,7	1603176	14,1	1203777	8,7	1386803,4	8,4
Pajamos iš kapitalo	3001	0,0	11249	0,1	21766	0,2	33557	0,3	134744	1,0	200168,4	1,2
Europos Sąjungos parama	-	-	-	-	-	-	-	-	1389794	10,1	2002570	12,1
Išlaidos	9468035	100,0	9987709	100,0	11673098	100,0	12489693	100,0	14560458	100,0	17062787	100,0
Ekonomikai	1147822	12,1	1164005	11,7	2145663	18,4	2535537	20,3	2895884	19,9	3986143	23,4
Socialinei sferai	4807570	50,8	5006145	50,1	5336632	45,7	5613582	44,9	6008823	41,3	6671803	39,1
Kitoms valstybės funkcijoms	3512643	37,1	3817559	38,2	4190803	35,9	4340573	34,8	5655751	38,8	6404841	37,5
Perteklius (+) / deficitas (-)	-744393	x	-712068	x	-1101188	x	-1129891	x	-745768	x	-573283	x

Konkrečiosios savivaldybių funkcijos (pagal R.Stačioką, J.Rimą):

- 1) formuojant socialinę – kultūrinę, ūkinę – finansinę, demografinę, ekologinę, investicinę regioninę politiką:
 - ilgalaikių socialinių – kultūrinių, sveikatos, ekonominių, demografinių, ekologinių, rekreacijos, poilsio ir turizmo, investicinių teritorijos raidos metodologinių pagrindų, tikslų nustatymas, prognozių analizė, alternatyvių projektų svarstymas ir programų tvirtinimas, respublikinių ir kito aukštesnio lygio projektų ir programų, vykdomų savivaldybės teritorijoje, realizavimas;
 - gamybinių jėgų plėtojimo ir išdėstymo Respublikoje ilgalaikių schemų siūlymai, atsižvelgiant į teritorijos poreikius ir spręstinas problemas, gyventojų užimtumą, vietinių išteklių naudojimą, materialinės ir gamybinės sferos subalansavimą;
 - kartu su teritorinėmis darbo biržomis rūpinimasis gyventojų užimtumo problemomis.
- 2) užtikrinant žmogaus teisių apsaugą, teisėtumą, ir viešąją tvarką:
 - piliečių teisių ir laisvių, įtvirtintų Lietuvos Respublikos Konstitucijoje ir kituose įstatymuose, įgyvendinimas;
 - bendra visų teritorijoje esančių įmonių, įstaigų ir organizacijų veiklos teisėtumo kontrolė;
 - įmonių, įstaigų, organizacijų, esančių savivaldybės teritorijoje, vadovų įsakymų ir potvarkių, bendrų susirinkimų, konferencijų, visuomeninių organizacijų narių (įgaliotinių) susirinkimų sprendimų sustabdymas, jeigu jie prieštarauja įstatymams arba savivaldybės tarybos kompetencijos rėmuose priimtiems sprendimams;
 - įmonių, įstaigų ir organizacijų, vietinių visuomeninių organizacijų registravimas įstatymo nustatyta tvarka;
 - sąlygų religinių bendruomenių veiklai sudarymas;
 - įstatymo nustatyta tvarka gyventojų susirinkimų ir sueigų organizavimas;
 - valstybinės ir viešosios tvarkos, juridinių ir fizinių asmenų turto bei priešgaisrinės apsaugos, saugaus kelių eismo organizavimas, įstatymų suteiktų įgaliojimų ribose vadovavimas savivaldybių policijai;
 - taisyklių, už kurių pažeidimą nustatyta administracinė atsakomybė, tvirtinimas. Tokios taisyklės paprastai yra: teritorijos užstatymo, žemių, miškų, vandens išteklių ir saugomų gamtos ir kultūros paminklų apsaugos ir išlaikymo, prekybos bendro naudojimo vietose, viešosios tvarkos, namų ir teritorijų prie namų, gyvenamųjų patalpų, visuomeninių pastatų ir statinių išlaikymo, inžinierinių

komunikacijų apsaugos, sanitarinio valymo, reklamos, iškabų, skelbimų ir kitos informacinės medžiagos panaudojimo, viešojo transporto naudojimo, teritorijos gerovės, sodinių išlaikymo ir apsaugos, naminių gyvulių laikymo, kitais įstatymų numatytais klausimais. Apie šias privalomas taisykles informuojami visi gyventojai ir jos pradeda galioti ne anksčiau kaip po dviejų savaičių paskelbus spaudoje, išskyrus kovos su stichinėmis nelaimėmis ir epizootijomis, t.y. infekcinių gyvulių ligų išplitimo taisykles, kurios įsigalioja nedelsiant).

3) plėtojant socialinę ir gamybinę infrastruktūrą, keliant gyventojų gerovę, tobulinant ūkinę veiklą ir tvarkant savivaldybės valdomą teritoriją:

- įstatymo nustatyta tvarka teikti administracinio – teritorinio suskirstymo keitimo siūlymus;
- parengti ir tvirtinti teritorijos plėtotės ir pertvarkymo generalinį planą, daryti jo pakeitimus;
- tvirtinti esamų gyvenviečių bei miestų plėtojimo ir naujų kūrimo generalines schemas;
- nustatyti visų objektų statybos, plėtimo ir rekonstrukcijos, pastatų ir teritorijos užstatymo, architektūros bei landšafto formavimo reikalavimus ir kontroliuoti, kaip jų laikomasi;
- spręsti visų socialinės ir gamybinės infrastruktūros objektų projektavimo ir statybos klausimus, atlikti vieningo užsakovo funkciją, nustatyti socialinės infrastruktūros eksploatavimo tvarką;
- teikti ypatingo statuso ar saugomų teritorijų nustatymo siūlymus, organizuoti jų apsaugą;
- nustatyta tvarka skelbti vietinės reikšmės saugomas teritorijas, gamtos, istorijos ir kultūros paminklus, organizuoti ir vykdyti jų apsaugą;
- atlikti savivaldybės turto savininko funkcijas, steigti naujas, reorganizuoti ir likviduoti savivaldybei nuosavybės teise priklausančias įmones, įstaigas ir organizacijas;
- įstatymo nustatyta tvarka sudaryti ir tvirtinti vietinį biudžetą, skirstyti papildomas biudžeto lėšas, taip pat kaupiti ir naudoti nebiudžetines lėšas ir fondus;
- įstatymo nustatyta tvarka keisti visų teritorijoje teikiamų gyventojams paslaugų kainas ir tarifus, nustatyti maksimaliai leistinas šių kainų ir tarifų ribas;
- teikti vietinio biudžeto įmokų tikslines lengvatas;
- skirstyti centralizuotai formuojamus išteklius gyventojams bei savivaldybei nuosavybės teise priklausančioms įmonėms, įstaigoms ir organizacijoms;
- steigti įvairius visuomeninius fondus ir nustatyti jų naudojimo tvarką;
- leisti vertybinius popierius, užtikrinti ilgalaikių įsipareigojimų savivaldybės vardu vykdymą;
- tvirtinti iš vietinių biudžetų išlaikomų įstaigų bendrą asignavimų sumą, darbo apmokėjimo sąlygas;
- nustatyta tvarka sudaryti valiutinius fondus;
- nustatyta tvarka skirti rinkliavas bei mokesčius;

- sudaryti sutartis ir bendradarbiavimo susitarimus su savo ir kitų savivaldybių teritorijoje esančiomis įmonėmis, įstaigomis ir organizacijomis, kitomis savivaldybėmis, užsienio firmomis bei užsienio vietinės valdžios ir valdymo organais;
- steigti kapines, jas išlaikyti ir uždaryti;
- plėtojant kultūrą ir švietimą, saugant ir puoselėjant tautines ir etnines tradicijas, jų istorinį tęstinumą;
- steigti ir išlaikyti nuosavas ir sudaryti galimybes steigti kultūros ir švietimo įstaigas, studijas, klubus, būrelius, sekcijas, skirti joms patalpas, talkinti įrengiant ir eksploatuojant tokias patalpas, sudaryti sąlygas funkcionuoti valstybinėms kultūros ir švietimo įstaigoms;
- aprūpinti gyventojus gyvenamuoju plotu ir sudaryti galimybę juo apsirūpinti.

5) teikiant pagalbą, socialinę globą, atliekant rūpybos ir labdaros funkcijas, aptarnaujant gyventojus:

- steigti sveikatos apsaugos, socialinės rūpybos, sanitarijos inspekcijas, kūno kultūros ir sporto sekcijas bei kitas socialines įstaigas, organizacijas, užtikrinti jų funkcionavimą;
- užtikrinti pirminę medicinos pagalbą, preventyvos sveikatos apsaugos reikalavimų laikymąsi;
- steigti psichologinės pagalbos ir socialinės reabilitacijos įstaigas;
- valstybinės higienos inspekcijos teikimu nutraukti kenksmingų, pavojingų sveikatai maisto produktų, kitos produkcijos gamybą, realizavimą, paslaugų teikimą, taip pat veiklą, neatitinkančią norminių aktų higienos klausimais reikalavimų;
- organizuoti invalidų bei vienišų ir nusenusių asmenų priežiūrą ir aptarnavimą, prireikus reguliarių nemokamą maitinimą, organizuoti renginius, kurių pajamas naudoti labdarai, skirstyti šias pajamas ir aukas.

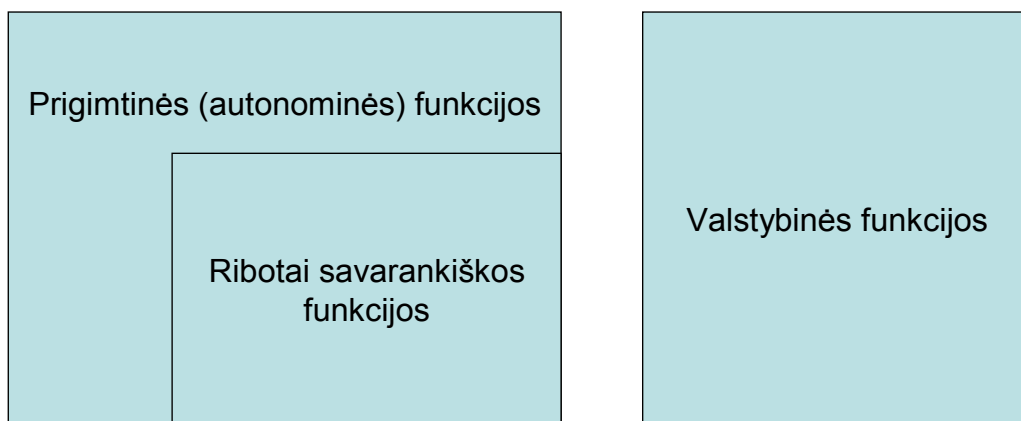
6) racionaliai naudojant vietinius išteklius, saugant gamtą:

- įstatymų nustatyta tvarka skirti žemės sklypus, vykdyti žemės naudojimo ir apsaugos, žemėtvarkos valstybinį valdymą bei kontrolę ir spręsti kitus klausimus;
- nustatyti gamtosaugos bei gamtonaudos reikalavimus teritorijoje ir kontroliuoti, kaip jie įgyvendinami. Jeigu nesilaikoma šių reikalavimų, taikyti teisines ir ekonomines sankcijas, netgi sustabdyti ūkinę veiklą;
- organizuoti kartu su teritorinėmis darbo biržomis racionalų gyventojų užimtumą, teritorijos gyventojų profesinį perkvalifikavimą ir rengimą, kvalifikacijos kėlimą, reabilitavimą (priemonių padedančių atgauti žmonių su sutrikusiomis organizmo funkcijomis sveikatą ir darbingumą, kompleksas);

- kartu su kitais valstybės organais parengti ir įgyvendinti preventyvines priemones, gyventojų gelbėjimą ir teritorijos ūkio apsaugą gaisrų, avarijų, katastrofų, stichinių nelaimių, epidemijų, infekcinių ligų protrūkių atvejais, likviduoti jų padarinius;
- užtikrinti priešgaisrinę apsaugą;
- sudaryti sąlygas įgyvendinti krašto apsaugos įstatymą.



1 lentelė. Savivaldybių funkcijų skirstymas (pirmasis būdas)



2 lentelė. Savivaldybių funkcijų skirstymas (antrasis būdas)

Dažniausiai taikomi modeliai savivaldybių mokestiniams finansiniams pajėgumams išlyginti [40. P.193].:

- 2) **A Modelis** taikomas siekiant išlyginti savivaldybių fiskalinę (mokestinę) pajėgumą kartu suvienodinant ir išlaidų poreikį. Jis apskaičiuojamas, kad nustatyti transfero (dotacijos) savivaldybei dydį, pagal formulę

$$Tr_i = IP_i - MP_i - STR_i, \quad (1)$$

Kurioje: IP_i - i savivaldybės išlaidų poreikis;

MP_i – savivaldybės mokestinis pajėgumas (nuosavos lėšos);

STR_i – specialios paskirties valstybės biudžeto dotacijos savivaldybei (pavyzdžiui asignavimai kapitalo investicijoms, kurių sąmatinė kaina viršija 5000 Lt, ir gamtosaugos objektams finansuoti).

Formulėje Tr_i žymi valstybės biudžeto bendrosios dotacijos savivaldybei, kuri skiriama tuo atveju, jei savivaldybei trūksta nuosavų lėšų tam tikro lygio ir apimties paslaugoms teikti, dydį.

Viena plačiausiai taikomų minėtojo išlyginimo matematinė išraiška

$$Tr_i = (IP_i - IP_n) - (MP_i - MP_n) - OTR_i, \quad (2)$$

Kurioje: IP_i – savivaldybės išlaidų poreikis;

IP_n – savivaldybės lėšų poreikis, apskaičiuojamas naudojant vienam gyventojui norminį lėšų dydį, dauginamą iš savivaldybės gyventojų skaičiaus;

MP_i – i savivaldybės mokestinis pajėgumas;

MP_n – mokestinio pajėgumo vidurkis.

Skirtumas $(IP_i - IP_n)$ nusako savivaldybės lėšų poreikio perviršį, palyginti su norminiu (šalies vidutiniu) dydžiu, o $(MP_i - MP_n)$ parodo savivaldybės mokestinio pajėgumo perviršį, palyginti su Respublikos vidurkiu, tenkančiu vienam gyventojui. Apskaičiavimo rezultatai rodo, kad transferų dydis turi būti padidintas, norint kompensuoti papildomą (išlaidų) lėšų poreikį, ir sumažintas, kai savivaldybės mokestinis pajėgumas viršija vidurkį..

- 3) **B Modelis** laiduoja tik savivaldybių mokestinių pajėgumų išlyginimą (apie išlaidų suvienodinimą, kaip A modelio taikymo atveju, jokios kalbos nėra). Transferas (dotacija) apskaičiuojamas taikant šią formulę:

$$Tr_i = G_i (MP/G - MP_i/G_i), \quad (3)$$

kur: santykis MP/G – Respublikos vidutinis mokestinio pajėgumo dydis;

santykis MP_i/G_i – konkrečios savivaldybės mokestinis pajėgumas, t.y. vieno gyventojų mokestinis pajėgumas.

Tada savivaldybė, kai jos mokestinis pajėgumas (skaičiuojant vienam gyventojui) yra žemesnis už šalies vidurkį, gautų tam tikro dydžio kompensacinį transferą.

4) **C Modelio** atveju transferai savivaldybių mokestiniam pajėgumui išlyginti įvertinami remiantis vien informacija apie savivaldybių išlaidų poreikį. Mokestinis savivaldybių pajėgumas nenustatomas. Tačiau pasitelkus daug demografinių, socialinių, ekonominių ir infrastruktūros bei politinę veiklą įvertinančių kriterijų, apskaičiuojamas kiekvienos savivaldybės lėšų poreikis. Šio modelio taikymas sudėtingas tuo, kad labai sunku įvertinti kiekvieno rodiklio poveikį savivaldybės išlaidų dydžiui.

5) **D Modelis**. Jį taikant, transferų dydis apskaičiuojamas, konkretaus mokesčio įplaukas padalijus iš gyventojų skaičiaus. Kai kuriose valstybėse taip yra nustatoma bendrosios biudžeto dotacijos dydis kiekvienai savivaldybei (pavyzdžiui, Vokietijoje panašiai skirstomos PVM įplaukos). Be abejo, šio modelio taikymas tik sušvelnina mokestinio pajėgumo skirtumus tarp savivaldybių, tačiau neatlieka, anot kai kurių autorių, visiško vadinamojo tarpsavivaldybinio finansų išlyginimo.

Lietuvos savivaldybių funkcijų skirstymas į grupes pagal Vietos savivaldos įstatymą [17. P.3]

Savarankiškosios savivaldybių funkcijos:

. Savivaldybių funkcijos pagal sprendimų priėmimo laisvę skirstomos į:

- 1) savivaldybės biudžeto sudarymas ir tvirtinimas;
- 2) ikimokyklinis vaikų ugdymas;
- 3) vaikų ir jaunimo papildomas ugdymas bei užimtumas, profesinis mokymas;
- 4) suaugusiųjų neformalusis švietimas;
- 5) maitinimo paslaugų teikimas ikimokyklinio ugdymo bei bendrojo lavinimo įstaigose;
- 6) socialinių paslaugų įstaigų, šeimynų steigimas, išlaikymas ir bendradarbiavimas su visuomeninėmis organizacijomis;
- 7) savivaldybės gyventojų sveikatos priežiūros rėmimas iš savivaldybės biudžeto;
- 8) gyventojų užimtumo, kvalifikacijos įgijimo ir perkvalifikavimo organizavimas, viešųjų bei sezoninių darbų organizavimas;
- 9) dalyvavimas užtikrinant viešąją tvarką ir gyventojų rimtį (nusikaltimų kontrolės ir prevencijos vietinių programų kūrimas ir įgyvendinimas pasitelkiant savivaldybių teritoriją aptarnaujančias policijos įstaigas bei įtraukiant į šią veiklą visuomenines organizacijas ir gyventojus);
- 10) kūno kultūros ir sporto plėtojimas;
- 11) turizmo ir gyventojų poilsio organizavimas;
- 12) savivaldybės saugomų teritorijų steigimas, vietinės reikšmės gamtos bei kultūros paveldo objektų paskelbimas savivaldybės saugomais objektais;
- 13) sąlygų verslo plėtrai sudarymas ir šios veiklos skatinimas;
- 14) kitos funkcijos, kurios nepriskirtos valstybės institucijoms.

Priskirtosios (ribotai savarankiškos) savivaldybių funkcijos:

Priskirtosios (ribotai savarankiškos) savivaldybių funkcijos yra:

- 1) vaikų, jaunimo ir suaugusiųjų bendrojo lavinimo organizavimas;
- 2) kaimo bendrojo lavinimo mokyklų moksleivių, gyvenančių toli nuo mokyklos, nemokamo pavėžėjimo į mokyklas ir į namus organizavimas;
- 3) savivaldybės teritorijoje gyvenančių vaikų iki 16 metų mokymosi bendrojo lavinimo ar kitokioje švietimo sistemos mokykloje užtikrinimas;
- 4) socialinių paslaugų planavimas ir teikimo organizavimas;
- 5) sąlygų neįgalių gyventojų (invalidų, visiškos negalios invalidų) socialiniam integravimui į bendruomenę sudarymas;
- 6) savivaldybių sveikatos programų rengimas ir įgyvendinimas;
- 7) pirminė asmens ir visuomenės sveikatos priežiūra;
- 8) alkoholio ir tabako reklamos draudimo ir ribojimo laikymosi ant išorinės reklamos priemonių kontrolė;
- 9) teritorijų planavimas, savivaldybės teritorijos bendrojo plano ir detaliųjų planų sprendinių įgyvendinimas;
- 10) gyventojų bendrosios kultūros ugdymas ir etnokultūros puoselėjimas (dalyvavimas kultūros plėtros projektuose, muziejų, teatrų bei kitų kultūros įstaigų steigimas, reorganizavimas, pertvarkymas, likvidavimas ir jų veiklos priežiūra, savivaldybių viešųjų bibliotekų steigimas, reorganizavimas, pertvarkymas ir jų veiklos priežiūra);
- 11) statinio architektūros ir statybos sklypo tvarkymo urbanistinių reikalavimų nustatymas statinio projektavimo sąlygų sąvade įstatymų nustatyta tvarka;

- 12) kraštovaizdžio, nekilnojamųjų kultūros vertybių bei savivaldybės įsteigtų saugomų teritorijų tvarkymas ir apsauga;
- 13) statinių naudojimo priežiūra, statinio projektavimo sąlygų sąvado bei statybos leidimų išdavimas įstatymų nustatyta tvarka;
- 14) infrastruktūros, socialinės ir ekonominės raidos planavimas, turizmo, būsto, smulkaus ir vidutinio verslo plėtros programų rengimas;
- 15) savivaldybei nuosavybės teise priklausančios žemės ir kito turto valdymas, naudojimas ir disponavimas juo;
- 16) šilumos ir geriamojo vandens tiekimo bei nuotėkų surinkimo ir valymo organizavimas;
- 17) valstybės paramos būstui įsigyti tvarkymas, socialinių būstų suteikimas;
- 18) aplinkos kokybės gerinimas ir apsauga;
- 19) sanitarijos ir higienos taisyklių tvirtinimas ir jų laikymosi kontrolės organizavimas, švaros ir tvarkos viešosiose vietose užtikrinimas;
- 20) komunalinių atliekų tvarkymo sistemų diegimas, antrinių žaliavų surinkimo bei perdirbimo organizavimas ir sąvartynų įrengimas bei eksploatavimas;
- 21) vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūra, taisymas, tiesimas bei saugaus eismo sąlygų užtikrinimas;
- 22) keleivių vežimo vietiniais maršrutais organizavimas, lengvatinio keleivių vežimo kompensacijų skaičiavimas ir mokėjimas;
- 23) adresų (gatvių, pastatų, statinių ir kitų savivaldybės teritorijoje esančių ir jai nuosavybės teise priklausančių objektų pavadinimų, pastatų bei gyvenamųjų namų ir butų numerių) suteikimas ir keitimas;
- 24) ritualinių paslaugų teikimo užtikrinimas bei kapinių priežiūros organizavimas;
- 25) dalyvavimas formuojant ir įgyvendinant regionų plėtros programas;
- 26) prekybos ir kitų paslaugų teikimo tvarkos turgavietėse bei viešosiose vietose nustatymas;
- 27) leidimų (licencijų) išdavimas įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka;
- 28) savivaldybėms priskirtas triukšmo prevencijos ir valstybinio triukšmo valdymo įgyvendinimas.

Valstybinės (perduotos savivaldybėms) funkcijos:

Valstybinės (perduotos savivaldybėms) funkcijos yra:

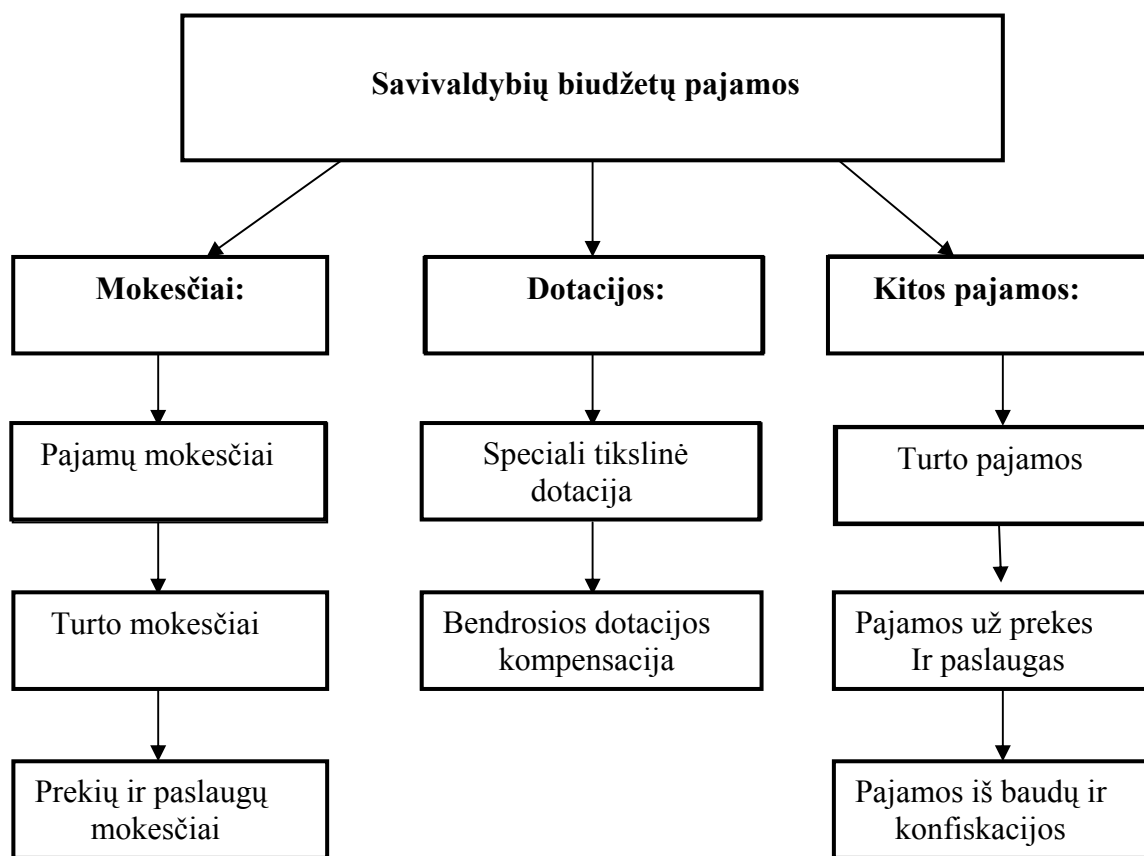
- 1) civilinės būklės aktų registravimas;
- 2) įstatymų priskirtų registrų tvarkymas ir duomenų teikimas valstybės registrams;
- 3) civilinės saugos organizavimas;
- 4) savivaldybės priešgaisrinių tarnybų organizavimas;
- 5) dalyvavimas valdant valstybinius parkus;
- 6) kompensacijų (šildymo išlaidų, išlaidų šaltam ir karštam vandeniui ir kt.) skaičiavimas ir mokėjimas;
- 7) mokinių nemokamo maitinimo savivaldybės įsteigtose mokyklose administravimas ir nepasiturinčių šeimų mokinių, deklaravusių gyvenamąją vietą arba gyvenančių savivaldybių teritorijose, 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 bei sprendimų dėl nuosavybės teisės atkūrimo priėmimas;
- 11) valstybės garantijų nuomininkams, išsikeliantiems iš savininkams grąžintų gyvenamųjų namų ar jų dalių ir butų, vykdymas;
- 12) dokumentų pilietybei suteikti rengimas; (neteko galios nuo 2006 m. balandžio 27 d.).;

- 13) valstybinės kalbos vartojimo ir taisyklingumo kontrolė;
- 14) savivaldybėms pagal teisės aktus priskirtų archyvinių dokumentų tvarkymas;
- 15) dalyvavimas atrenkant šauktinius į karo tarnybą;
- 16) dalyvavimas rengiantis mobilizacijai;
- 17) statistikos duomenų teikimas;
- 18) dalyvavimas rengiant ir įgyvendinant darbo rinkos politikos priemones bei gyventojų užimtumo programas;
- 19) dalyvavimas organizuojant Respublikos Prezidento, Seimo ir savivaldybių tarybų rinkimus;
- 20) dalyvavimas rengiant gyventojų apklausas ir referendumus;
- 21) dalyvavimas atliekant gyventojų ir būstų bei kitus visuotinius surašymus;
- 22) vaikų ir jaunimo teisių apsauga;
- 23) žemės ūkio produkcijos valstybinio supirkimo kvotų skirstymas;
- 24) ūkininkų ūkių registravimas;
- 25) pasėlių deklaravimas;
- 26) kanopinių žvėrių žemės ūkiui padarytos žalos nustatymas;
- 27) melioracijos ir hidrotechnikos įrenginių eksploatavimas, dirvų kalkinimo organizavimas;
- 28) traktorių, savaeigių ir žemės ūkio mašinų bei jų priekabų registravimas ir techninė priežiūra;
- 29) žemės ūkio klausimų koordinavimas, kaimo plėtros bei paramos žemės ūkiui ir kaimo plėtrai organizavimas ir įgyvendinimas Vyriausybės ar jos įgaliotos institucijos nustatyta tvarka;
- 30) valstybės garantuojamos pirminės teisinės pagalbos teikimas;
- 31) gyvenamosios vietos deklaravimo duomenų ir gyvenamosios vietos neturinčių asmenų apskaitos duomenų tvarkymas; (galioja nuo 2007 m. liepos 1 d.)
- 32) kitos įstatymų perduotos funkcijos. (galioja iki 2007 m. liepos 1 d.)
- 33) socialinės globos teikimo asmenims su sunkia negalia užtikrinimas. (galioja nuo 2007 m. sausio 14 d.)

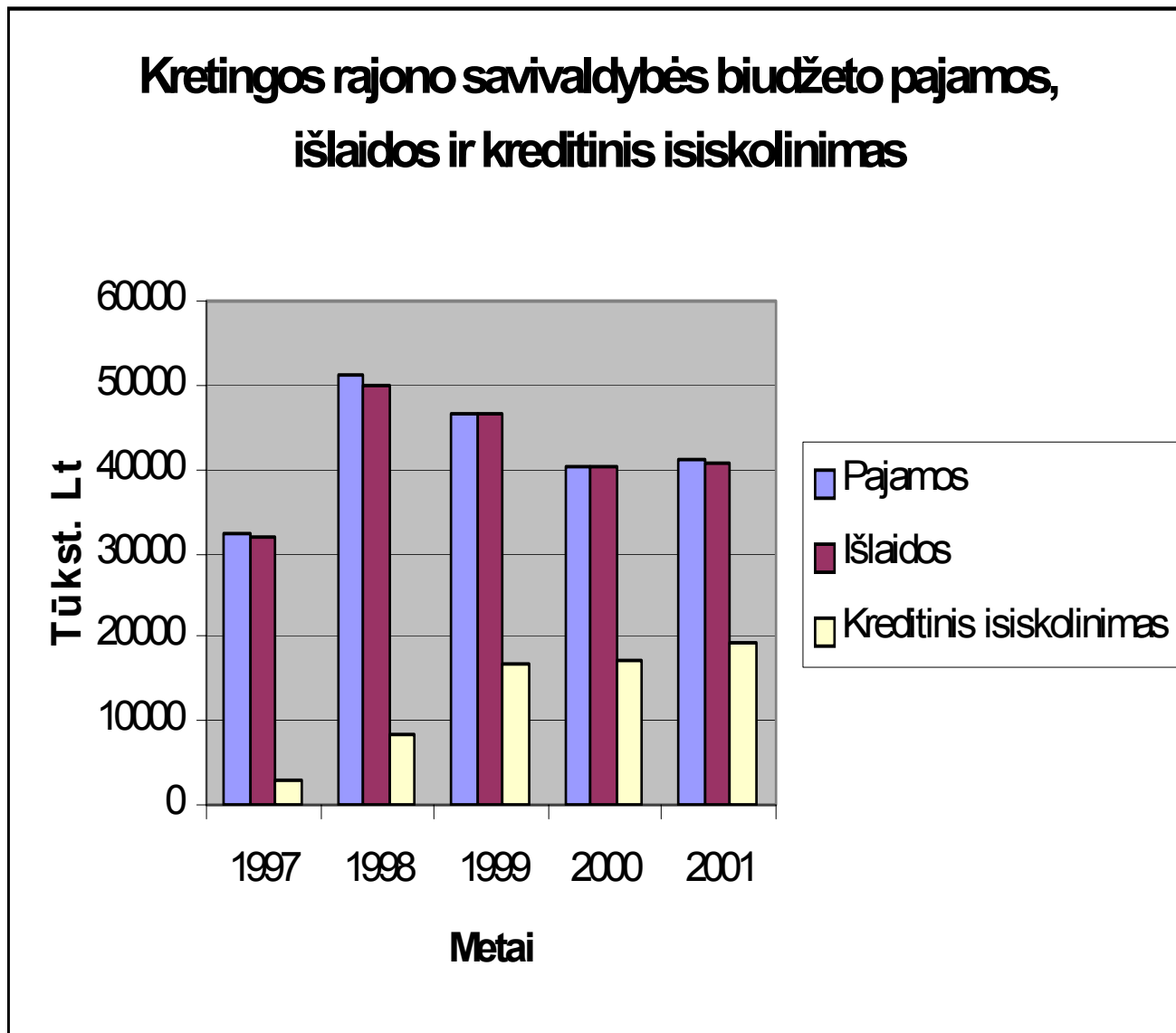
Sutartinės savivaldybių funkcijos:

1. Savivaldybės gali atlikti kitas šiame įstatyme nenumatytas valstybės funkcijas (viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo) pagal su valstybės institucijomis ar įstaigomis sudarytas sutartis. Savivaldybė tokias sutartis gali sudaryti tik tuo atveju, kai savivaldybės taryba pritaria. Sutartys sudaromos ir vykdomos vadovaujantis Civilinio kodekso ir kitų įstatymų nuostatomis. Sutartinės funkcijos paprastai yra trumpalaikės ar sezoninio pobūdžio.
2. Bendriems tikslams savivaldybė gali sudaryti jungtinės veiklos sutartis arba bendrų viešųjų pirkimų sutartis su valstybės institucijomis ir (arba) kitomis savivaldybėmis.

Lietuvos savivaldybių biudžetų 2006m. pajamų klasifikacija



Kretingos rajono savivaldybės biudžeto rodikliai 1997 – 2001 metais



Kretingos rajono savivaldybė kasmet valdo ir paskirsto per 40 mln. Lt pajamų ir išlaidų. Per paskutinius penkerius metus rajono savivaldybės biudžeto pajamos labai smarkiai svyravo ir nuo 1998 metų turėjo aiškią mažėjimo tendenciją. 1997 metais rajono biudžeto pajamos sudarė 32202 tūkst. Lt, išlaidos – 31782,0 tūkst. Lt, 1998 metais - pajamos 51270 tūkst. Lt, išlaidos – 49754 tūkst. Lt. 1999 metais atitinkamai – 46482 tūkst. Lt pajamų ir 46482 tūkst. Lt išlaidų, o 2000 metais rajono savivaldybės biudžetas gavo tik 40311 tūkst. Lt. pajamų, 2001 metais – 41100 tūkst. Lt. Mažėjant biudžeto pajamoms per paskutinius metus tolygiai augo kreditinis įsiskolinimas.

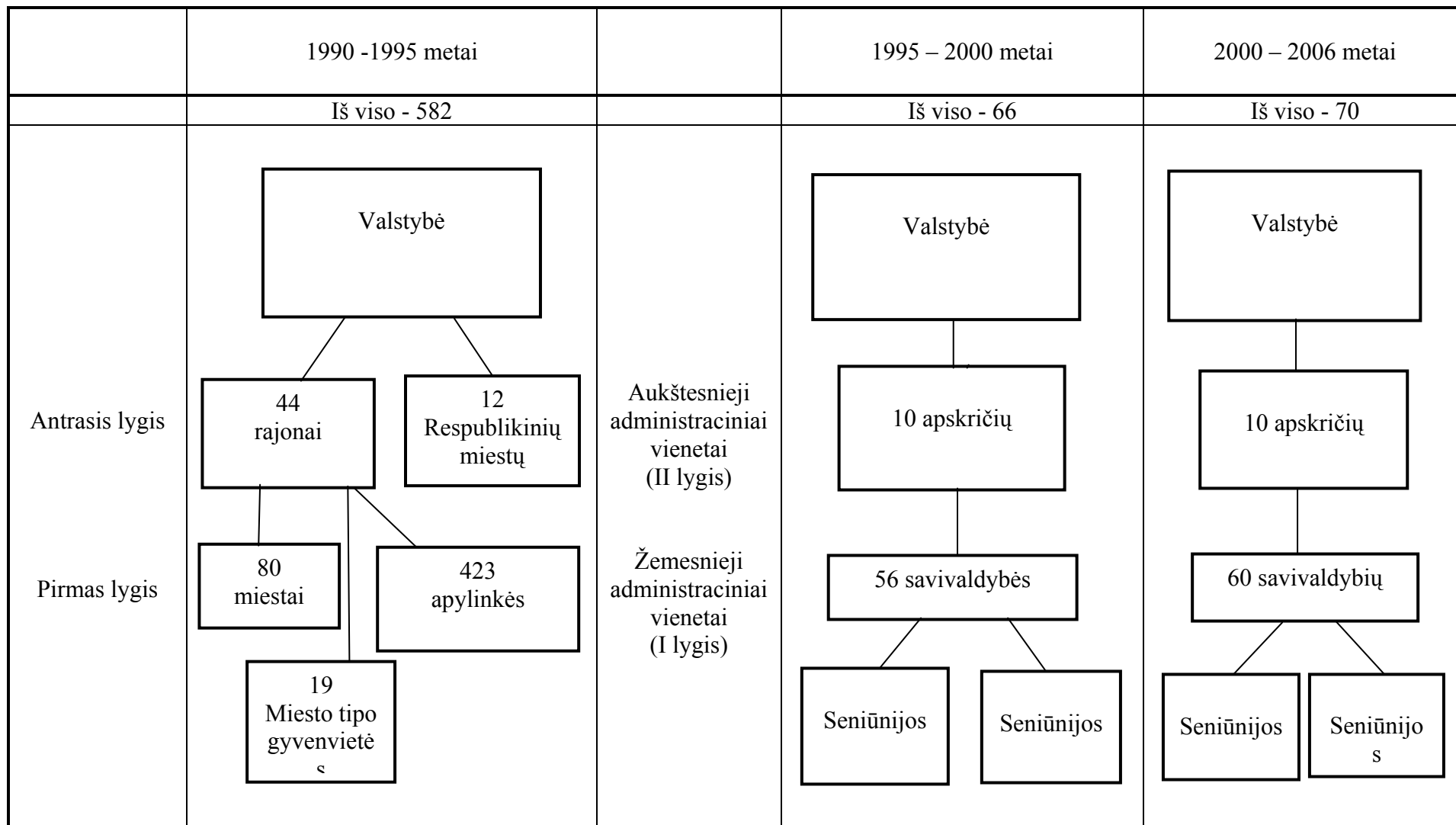
Surenkamų mokesčių ir įmokų pasiskirstymas į biudžetus.

Klaipėdos apskrities VMI MOKESČIŲ IR KITŲ ĮMOKŲ Į BIUDŽETUS APYSKAITA						
2005 m. sausio 1 d.						
(tūkst.Lt)						
Įmokų pavadinimas	Eil. Nr.	Iš viso įplaukė	Paskirstyta			
			valstybės biudžetui	savivaldybių biudžetams		fondams
				tiesiogiai savivaldybių biudžetams	per išdo sąskaitą	
1	2	3	4	5	6	7
I. PAJAMOS	1	864545,6	547914,0	162198,8	35637,0	118795,8
1. MOKESČIAI	2	763932,0	459300,8	150198,4	35637,0	118795,8
Pajamų ir pelno mokesčiai iš viso:	3	513678,1	261083,4	100500,4	35637,0	116457,3
Gyventojų pajamų mokestis	4	405288,5	152693,8	100500,4	35637,0	116457,3
Pelno mokestis	5	108389,6	108389,6	0,0	0,0	0,0
Darbo jėgos ir atlyginimo mokesčiai	6	2338,5	0,0	0,0	0,0	2338,5
Įmokos į Garantinį fondą	7	2338,5	0,0	0,0	0,0	2338,5
Turto mokesčiai iš viso :	8	40797,8	0,0	40797,8	0,0	0,0
Žemės mokestis	9	2704,4	0,0	2704,4	0,0	0,0
Paveldimo turto mokestis	10	221,2	0,0	221,2	0,0	0,0
Įmonių ir organizacijų nekilnojamo turto mokestis	11	37872,2	0,0	37872,2	0,0	0,0
Prekių ir paslaugų mokesčiai	12	206516,3	197616,1	8900,2	0,0	0,0
Pridėtinės vertės mokestis iš viso:	13	-30934,2	-30934,2	0,0	0,0	0,0
VMI administruojamas	14	-50191,2	-50191,2	0,0	0,0	0,0
Muitinės administruojamas	15	19257,0	19257,0	0,0	0,0	0,0
Atskaitymai nuo pajamų pagal Lietuvos Respublikos miškų įstatymą	16	722,6	722,6	0,0	0,0	0,0
Atskaitymai nuo pajamų pagal Lietuvos Respublikos kelių priežiūros ir plėtros programos finansavimo įstatymą	17	40383,0	40383,0	0,0	0,0	0,0
Prekių apyvartos mokestis iš viso:	18	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
VMI administruojamas	19	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Muitinės administruojamas	20	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Akcizai iš viso:	21	173841,4	173841,4	0,0	0,0	0,0
VMI administruojamas	22	173841,4	173841,4	0,0	0,0	0,0
Muitinės administruojamas	23	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Cukraus mokestis iš viso :	24	-106,8	-106,8	0,0	0,0	0,0
VMI administruojamas	25	-156,7	-156,7	0,0	0,0	0,0
Muitinės administruojamas	26	49,9	49,9	0,0	0,0	0,0
Loterijų ir azartinių lošimų mokestis	27	1591,6	1591,6	0,0	0,0	0,0
Transporto priemonių mokesčiai iš viso:	28	5841,1	5841,1	0,0	0,0	0,0
VMI administruojami	29	5841,1	5841,1	0,0	0,0	0,0
Muitinės administruojami	30	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Mokestis už aplinkos teršimą iš viso:	31	4091,5	1540,4	2551,1	0,0	0,0

už aplinkos teršimą gaminių ir pakuotes atliekomis	32	283,6	283,6	0,0	0,0	0,0
baudos ir padidinto tarifo mokestis	33	161,9	161,9	0,0	0,0	0,0
Prekyviečių mokestis	34	440,3	0,0	440,3	0,0	0,0
Rinkliavos iš viso:	35	10645,8	4737,0	5908,8	0,0	0,0
Valstybės rinkliavos	36	5706,4	4737,0	969,4	0,0	0,0
Vietinės rinkliavos	37	4939,4	0,0	4939,4	0,0	0,0
Mokesčiai už pramoninės nuosavybės objektų registravimą	38	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tarptautinės prekybos ir sandorių mokesčiai	39	601,3	601,3	0,0	0,0	0,0
Tarptautinės prekybos ir sandorių mokesčiai	40	601,3	601,3	0,0	0,0	0,0
2. KITOS PAJAMOS	41	100613,6	88613,2	12000,4	0,0	0,0
Turto pajamos iš viso :	42	59099,1	54000,6	5098,5	0,0	0,0
Palūkanos už paskolas	43	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Palūkanos už depozitus	44	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Lietuvos banko likutinis pelnas	45	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dividendai	46	12622,3	8076,3	4546,0	0,0	0,0
Palūkanos už kapitalo naudojimą	47	637,8	549,9	87,9	0,0	0,0
Nuomos mokestis už valstybinę žemę ir valstybinio vidaus vandenų fondo vandens telkinius	48	340,0	0,0	340,0	0,0	0,0
Mokestis už valstybinius gamtos išteklius iš viso:	49	1734,0	1609,4	124,6	0,0	0,0
už medžiojamų gyvūnų išteklių naudojimą	50	177,9	53,3	124,6	0,0	0,0
Naftos ir dujų išteklių mokestis	51	43765,0	43765,0	0,0	0,0	0,0
Pajamos už prekes ir paslaugas iš viso:	52	32534,4	29900,4	2634,0	0,0	0,0
Pajamos už patalpų nuomą	53	1893,3	0,5	1892,8	0,0	0,0
Konsulinis mokestis	54	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Pajamos už atsitiktines paslaugas	55	26408,9	25667,7	741,2	0,0	0,0
Įmokos už mokslą aukštosiose mokyklose	56	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Žyminis mokestis	57	1698,7	1698,7	0,0	0,0	0,0
Kitos pajamos	58	2533,5	2533,5	0,0	0,0	0,0
Pajamos iš baudų ir konfiskacijos iš viso:	59	8739,8	4578,4	4161,4	0,0	0,0
Pajamos iš baudų ir konfiskacijos	60	8739,8	4578,4	4161,4	0,0	0,0
Baudos už aplinkos teršimą	61	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kitos neišvardytos pajamos iš viso:	62	240,3	133,8	106,5	0,0	0,0
Valstybės ir savivaldybių kontrolierių išieškotos sumos	63	18,0	2,0	16,0	0,0	0,0
Žala, atsiradusi dėl valdžios institucijų neteisėtų veiksmų, išieškota regreso tvarka iš kaltų asmenų	64	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Iš savivaldybių biudžetų valstybės biudžetui grąžinamos bendrosios dotacijos kompensacijos	65	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kitos neišvardytos pajamos	66	222,3	131,8	90,5	0,0	0,0
II.SANDORIAI SU MATERIALIUOJU IR NEMATERIALIUOJU TURTO BEI FINANSINIŲ ĮSIPAREIGOJIMŲ PRISIĖMIMAS	67	13363,6	56,2	13307,4	0,0	0,0
1. MATERIALIOJO IR NEMATERIALIOJO TURTO REALIZAVIMO PAJAMOS	68	13363,6	56,2	13307,4	0,0	0,0

Ilgalaikio materialiojo turto realizavimo pajamos iš viso:	69	13360,9	54,2	13306,7	0,0	0,0	
Žemės ir žemės gelmių išteklių realizavimo pajamos	70	13266,1	0,0	13266,1	0,0	0,0	
Kito ilgalaikio materialiojo turto realizavimo pajamos	71	94,8	54,2	40,6	0,0	0,0	
Nematerialiojo turto realizavimo pajamos	72	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Nematerialiojo turto realizavimo pajamos	73	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Atsargų realizavimo pajamos iš viso:	74	2,7	2,0	0,7	0,0	0,0	
Strateginės ir neliečiamos atsargos	75	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Kitos atsargos	76	2,7	2,0	0,7	0,0	0,0	
2. SANDORIAI SU FINANSINIU TURTU IŠ VISO:	77	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Kitos gautinos sumos (vidaui)	78	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Kitos gautinos sumos (užsienio)	79	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
Neišaiškintos (laikiniai) pajamos	80	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
III. EUROPOS SĄJUNGOS PARAMA	81	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
IV. IŠ VISO ĮPLAUKŲ	82	877909,2	547970,2	175506,2	35637,0	118795,8	
Pervesta į biudžeto išlaidų sąskaitą	83	1074,7	1074,7	0,0	0,0	0,0	
Iš viso pervesta biudžetams ir fondams	84	876834,5	546895,5	175506,2	35637,0	118795,8	
Biudžetamas ir fondamas nepervestas lėšų likutis	85	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
V. IŠMOKOS IŠ VALSTYBĖS BIUDŽETO :	86	1074,7	1074,7	0,0	0,0	0,0	
kompensacija reabilituotiems asmenims	87	5,4	5,4	0,0	0,0	0,0	
žemės ūkio subjektams grąžinto (įskaityto) akcizo už gazolius ir (arba) jų pakaitalus suma	88	1069,3	1069,3	0,0	0,0	0,0	
Lėšų likutis valstybės biudžeto išlaidų sąskaitoje	89	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	

Lietuvos Respublikos administracinių vienetų sistema

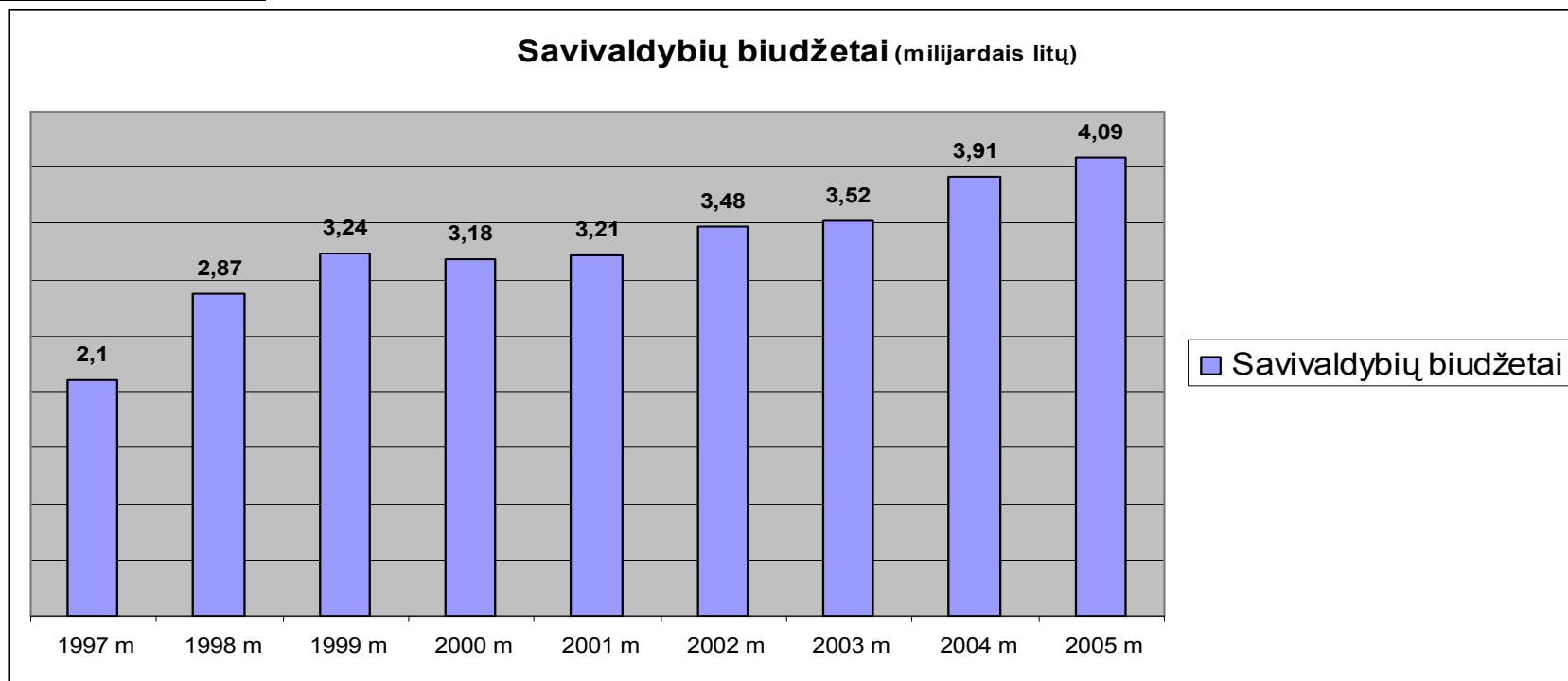


Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžeto pajamų struktūra

Pajamų straipsniai	1996		1997		1998		1999		2000	
	faktas	% nuo visų pajamų	faktas	% nuo visų pajamų	faktas	% nuo visų pajamų	faktas	% nuo visų pajamų	planas	% nuo visų pajamų
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Mokestinės pajamos										
Fizinių asmenų pajamų mokestis	1514756	71,4	1530555	72,6	2421738	82,4	2794600	88,2	2374696	88,1
Juridinių asmenų pelno mokestis	216483	10,2	141530	6,7	285					
Turto mokestis	177430	8,4	216857	10,3	235014	8,0	239691	7,5	246550	7,9
Žyminis mokestis	85763	4,0	73667	3,5	75726	2,6	72000	2,3	64400	2,1
Prekyviečių mokestis	4432	0,2	5463	0,3	6787	0,2	5922	0,2	7400	0,2
Iš viso:	1998864	94,2	1968072	93,4	2739550	93,2	3112213	98,2	3053046	98,4
Nemokestinės pajamos										
Palūkanos už valstybės kapitalo naudojimą	134	0,0	167		703		196	0,0	500	0,0
Dividendai už akcijas	693	0,0	426		1827				1200	
Pajamos iš baudų ir konfiskacijos	33081	1,6	36169	1,7	34004	1,2	38355	1,2	38355	1,2
Kitos pajamos	88707		50664	2,4	90962	3,1	17468	0,6	10412	0,3
Paskolos, grąžintinos valstybės biudžetui										
Įplaukos iš ūkiui suteiktų paskolų			1916	0,1	740					
Paskolos, gautos iš ūkio			44056	2,1	41005	1,4				

subjektų										
Paskolos su valstybės garantija			5658	0,3	29388	1,0				
Iš viso pajamų:	2121479	100	2107128	100	2938179	100	3168232	100	3103513	100
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Bendroji dotacija savivaldybėms	550617		481112		395782					
Speciali tikslinė dotacija savivaldybėms					365034		101768		242955	
Lėšos, gautinos iš valstybės biudžeto	95941		371469		20959					
Paskolos, gautinos iš valstybės biudžeto	2500		9680							
Iš viso:	2770537		2969389		3719954		3270000		3346468	
Bendrosios dotacijos kompensacija savivaldybėms									61329	
Iš viso:									3407797	

<i>metai</i>	Savivaldybių biudžetai
1997 m	2,1
1998 m	2,87
1999 m	3,24
2000 m	3,18
2001 m	3,21
2002 m	3,48
2003 m	3,52
2004 m	3,91
2005 m	4,09



AIŠKINAMASIS RAŠTAS
DĖL KLAIPĖDOS MIESTO SAVIVALDYBĖS 2006 METŲ BIUDŽETO PATVIRTINIMO

2006 m. sausio d.

Sprendimo projekto tikslas – patvirtinti Klaipėdos miesto savivaldybės 2006 metų biudžetą.

Klaipėdos miesto savivaldybės 2006 metų biudžeto projektas paruoštas vadovaujantis Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymu, Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymu, Lietuvos Respublikos 2005 m. gruodžio 8 d. Lietuvos Respublikos 2006 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu Nr.X-433, Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymu bei atsižvelgiant į Finansų ministerijos 2006 metų savivaldybių biudžetų pajamų prognozę ir 2005 metų faktiškas biudžeto pajamas.

Paaškinamajame rašte pirmiausia pateikiama informacija apie biudžeto pajamas. Toliau seka išlaidų nagrinėjimas pagal asignavimų valdytojus ir planuojamas vykdyti asignavimų valdytojų programas.

PAJAMOS

Klaipėdos miesto savivaldybės 2006 metų biudžeto prognozuojamos pajamos – 259087,7 tūkst. Lt, iš jų: pajamos iš mokesčių – 114367,2 tūkst. Lt, dotacijų – 103788,9 tūkst. Lt, kitų pajamų – 30488,6 tūkst. Lt, ilgalaikio materialiojo turto realizavimo pajamų – 10443,0 tūkst. Lt. Be to, siūlome, kaip ir praėjusiais metais, biudžeto apimtį padidinti 2000,0 tūkst. Lt, paskirstant apyvartos lėšas. Lyginant su 2005 m. patvirtintu pajamų planu, 2006 m. biudžeto pajamos didėja 15,8 % arba 35559,4 tūkst. Lt (2005 m. patvirtintas pajamų planas – 225528,3 tūkst. Lt), iš jų dėl šių priežasčių:

1. 9026,2 tūkst. Lt didėja dėl valstybės vykdomos politikos, iš jų:

1.1. 10403,0 tūkst. Lt arba 10,4 % didinamas savarankiškoms ir priskirtoms funkcijoms vykdyti. Biudžeto padidėjimas numatytas dėl šių išlaidų pokyčių:

- 1106,0 tūkst. Lt nuo 2005 m. rugsėjo 1 d. padidintam pedagogų darbo užmokesčiui mokėti;
- 390,0 tūkst. Lt nuo 2005 m. lapkričio 1 d. padidintam socialinių darbuotojų darbo užmokesčiui mokėti;
- 70,0 tūkst. Lt nuo 2005 m. liepos 1 d. padidintai minimaliai mėnesinei algai mokėti;
- 298,0 tūkst. Lt nuo 2005 m. liepos 1 d. padidintam medicinos darbuotojų darbo užmokesčiui mokėti;
- 7001,0 tūkst. Lt kompensacijoms (lengvatiniam keleivių vežimui) skaičiuoti ir mokėti, pakeitus šios funkcijos finansavimą, iš valstybės deleguotų perkėlus prie ribotai savarankiškų;
- 12,0 tūkst. Lt mokykliniams autobusams iš dalies išlaikyti;
- 45,0 tūkst. Lt pastatams pagal jų energetines savybes sertifikuoti;
- 1049,0 tūkst. Lt naujai mokytojų darbo apmokėjimo sistemai nuo 2006 m. sausio 1 d. įgyvendinti;
- 369,0 tūkst. Lt neformaliojo vaikų švietimo įstaigų, pagalbos mokiniui mokytojų darbo užmokesčiui padidinti;
- 113,0 tūkst. Lt ikimokyklinio ugdymo įstaigų auklėtojų papildomiems etatams nuo 2006 m. rugsėjo 1 d. įvesti;
- 50,0 tūkst. Lt mažinama aglomeracijų strateginiams triukšmo žemėlapiams parengti.

1.2. 1376,8 tūkst. Lt arba 1,4 % mažinamos tikslinės dotacijos, iš jų:

- 10634,2 tūkst. Lt mažinama tikslinė dotacija valstybės perduotoms funkcijoms vykdyti;
- 3841,0 tūkst. Lt didinamos lėšos moksleivio krepšeliui finansuoti. Sutartinio moksleivio krepšelio dydis nuo 2005-01-01 iki 2005-08-31 buvo 1728 Lt, nuo 2005-09-01 iki 2005-12-31 – 1802 Lt, nuo 2006-01-01 nustatytas – 1942 Lt. Be to, 2006 metais keičiasi krepšelio skaičiavimo metodika;

- 1594,6 tūkst. Lt mažėja dėl nebeskiriamos dotacija negautoms 1997-2000 metų pajamoms iš daleis kompensuoti. Lietuvos Respublikos Vyriausybės įsipareigojimas, pagal kurį Klaipėdos m. savivaldybei buvo numatyta 7564,6 tūkst. Lt įvykdytas pilnai: 2005 m. skirta 1594,6 tūkst. Lt, 2004 m. - 2601 tūkst. Lt, 2003 m. - 1337 tūkst. Lt, 2002 m. - 2032 tūkst. Lt.

- 4041,0 tūkst. Lt skiriama didesnė dotacija valstybės investicijų programai;
- 50,0 tūkst. Lt didinama aglomeracijų strateginiams triukšmo žemėlapiams;
- 2920,0 tūkst. Lt didinama valstybės biudžeto specialios tikslinės dotacijos kitoms savivaldybių reikmėms.

2. 120,9 tūkst. Lt mažėja dėl specialiųjų programų pajamų, iš jų:

- 200,0 tūkst. Lt mažėja mokesčio už aplinkos teršimą ir želdinių sunaikinimą įplaukos (aplinkos apsaugos rėmimo specialioji programa)

- 38,6 tūkst. Lt didėja privalomojo sveikatos draudimo biudžeto lėšos;

- 40,5 tūkst. Lt daugiau gaunant specialiųjų programų pajamų, iš jų: 18,2 tūkst. Lt mažiau už biudžetinių įstaigų įmokas už išlaikymą, 180,1 tūkst. Lt mažiau už teikiamas kitas paslaugas, 200,0 tūkst. Lt daugiau už savivaldybės gyvenamųjų patalpų nuomą, 38,8 tūkst. Lt daugiau už biudžetinių įstaigų ilgalaikio turto nuomą;

3. 6396,1 tūkst. Lt didėja pajamos savarankiškoms ir priskirtoms funkcijoms dėl mokesčių ir kitų prognozuojamų įplaukų didėjimo Klaipėdos mieste. Pagal Finansų ministerijos prognozuojamus rodiklius Klaipėdos miesto savivaldybės biudžetas savarankiškoms ir priskirtoms funkcijoms didėja 19074,0 tūkst. Lt. Tačiau, įvertinus tai, kad 2004-2005 metais tvirtinant biudžetą, pajamos padidintos 12677,9 tūkst. Lt daugiau negu Finansų ministerija prognozavo, 2006 metais didėja 6396,1 tūkst. Lt.

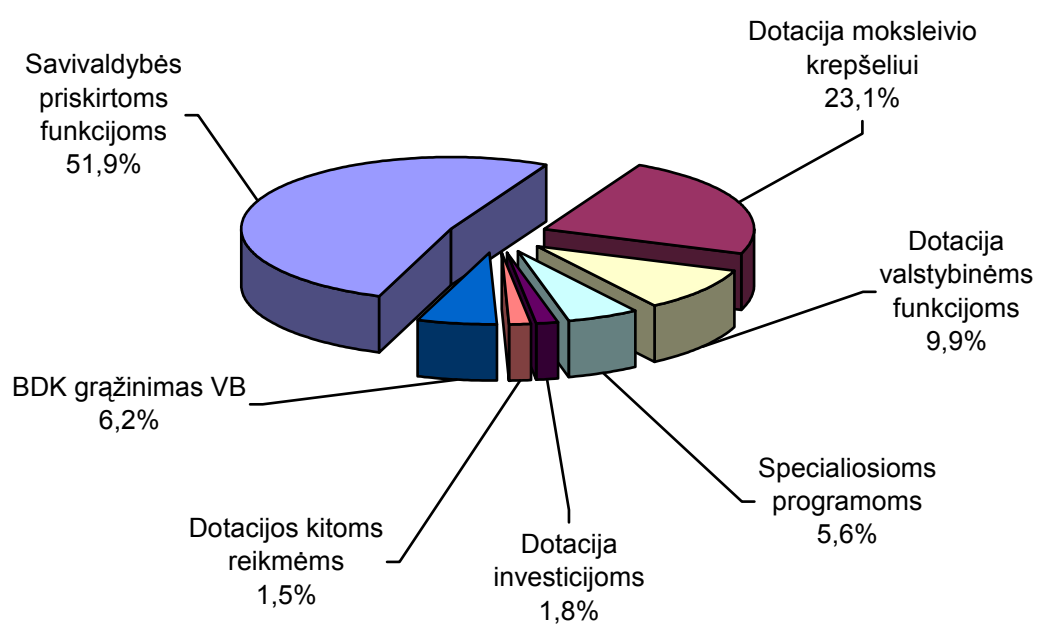
4. 4000,0 tūkst. Lt siūloma papildomai didinti Tarybai savivaldybės biudžeto pajamas palyginus su Finansų ministerijos teikiamomis prognozėmis. Pajamas siūloma didinti lėšomis, planuojamomis gauti likvidavus LŽŪUAB „Klaipėdos dekoratyviniai augalai“.

5. 16258 tūkst. Lt biudžeto apimtis didėja dėl didesnių mokesčių ir kitų įplaukų ir kurios bus gražinamos valstybės biudžetui kaip bendrosios dotacijos kompensacija, kadangi įstatymais ribojamas savivaldybės biudžeto savarankiškų ir priskirtų funkcijų finansavimo augimas iki 19 procentų.

Palyginus 2006 m. biudžeto planą su 2005 m. faktiškai gautomis biudžeto pajamomis (pagal preliminarinius duomenis), prognozuojama gauti 4,5 % arba 11252,8 tūkst. Lt daugiau (2005 m. faktiškai gauta 247834,9 tūkst. Lt pajamų be lėšų gautų pagal tarpusavio atsiskaitymus ir apyvartos lėšų biudžeto stygiui dengti). Tačiau įvertinus bendrosios dotacijos kompensacijos gražinimą valstybės biudžetui, realiai planuojamas biudžetas 5005,2 tūkst. Lt mažesnis.

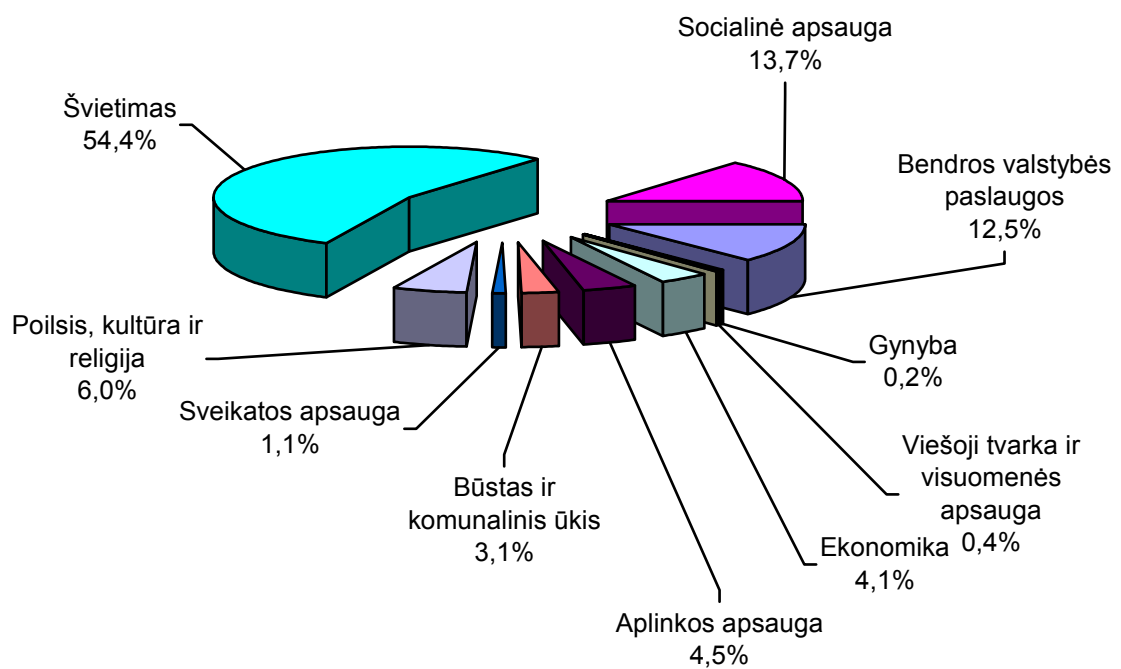
2006 metų savivaldybės biudžeto pajamų struktūra išlieka panaši kaip ir 2005 metų. Klaipėdos miesto savivaldybės 2006 metų biudžeto projekto pajamų struktūrą pavaizduota 1 diagramoje, o 2004-2006 m. biudžetų - 2 diagramoje

2006 metų asignavimų struktūra pagal vykdomų funkcijų finansavimą



4 diagrama

Klaipėdos miesto savivaldybės 2006 m. biudžeto asignavimų struktūra pagal funkcijas



Klaipėdos miesto savivaldybės 2006 metų biudžeto projekte numatyti asignavimai išlaidoms – 244233,1 tūkst. Lt, iš jų:

- 106483,8 tūkst. Lt darbo užmokesčiui;
- 16854,6 tūkst. Lt turtui įsigyti;
- didžiausia dalis asignavimų tenka Švietimo funkcijai vykdyti – 54,4 proc. arba 142048,7 tūkst. Lt.
- Socialinei apsaugai skiriama 13,7 proc. arba 35777,5 tūkst. Lt.

Spauskite čia (**Priedas Nr.15**)

Priedas Nr. 16

Asmens, kuriam teikiama socialinė pagalba, lėšų pasiskirstymas (pagal Šilutės r.savivald. duom.)

Asmens pajamos	Mokestis už paslaugas pagal 1998-01-29 Vyriausybės nutarimą Nr. 111	Asmens lėšų pasiskirstymas, gyvenant senelių globos namuose, kai reikia mokėti 80 proc. pajamų	Asmens lėšų pasiskirstymas, gaunant pagalbą namuose
1) 286,02 (Šeimos 572,04 Lt)	20% - 24 Lt 16 Lt viršija nemokamas paslaugas	57 Lt (20%) – asmeninėms reikmėms 195 Lt – maistui 34 Lt – mokestis už paslaugas	- asmeninėms reikmėms 195 Lt – maistui 24 Lt – mokestis už paslaugas 67,02 Lt – likutis gyvenimui
2) 347,41	50% - 60 Lt 10 Lt viršija nemokamas paslaugas	69,5 Lt– asmen. Reikmėms 195 Lt – maistui 34 Lt – mokestis už paslaugas	- asmeninėms reikmėms 195 Lt – maistui 60Lt – mokestis už paslaugas 92,41 Lt – likutis gyvenimui
3) 361,21	50% - 60 Lt 24 Lt viršija nemokamas paslaugas	72 Lt– asmen. reikmėms 195 Lt – maistui 94 Lt – mokestis už paslaugas	- asmeninėms reikmėms 195 Lt – maistui 60 Lt – mokestis už paslaugas 106 Lt – likutis gyvenimui
4) 341,18	50% - 60 Lt 4 Lt viršija nemokamas paslaugas	68 Lt– asmen. reikmėms 195 Lt – maistui 78 Lt – mokestis už paslaugas	- asmeninėms reikmėms 195 Lt – maistui 60 Lt – mokestis už paslaugas 86 Lt – likutis gyvenimui
5) 338,94	50% - 60 Lt 1 Lt 44 ct viršija nemokamas paslaugas	67,8 Lt– asmen. reikmėms 195 Lt – maistui 76 Lt – mokestis už paslaugas	- asmeninėms reikmėms 195 Lt – maistui 60 Lt – mokestis už paslaugas 83,94 Lt – likutis gyvenimui