

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
EKONOMIKOS IR FINANSŲ VALDYMO FAKULTETAS
EKONOMIKOS KATEDRA**

TOMA SMIRNOVAITĖ

**FISKALINĖS DECENTRALIZACIJOS VERTINIMAS
LIETUVOJE**

Magistro baigiamasis darbas

**Vadovas
prof. habil. dr. G. Davulis**

VILNIUS, 2010

**MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
EKONOMIKOS IR FINANSŲ VALDYMO FAKULTETAS
EKONOMIKOS KATEDRA**

**FISKALINĖS DECENTRALIZACIJOS VERTINIMAS
LIETUVOJE**

**Viešojo sektoriaus ekonomikos magistro baigiamasis darbas
Studijų programa 62404S109**

**Vadovas
prof. habil. dr. G. Davulis
2010 12**

**Recenzentas
2010 12**

**Atliko
VSEmn9-01 gr. stud.
Toma Smirnovaitė
2010 12**

VILNIUS, 2010

TURINYS

ĮVADAS	8
1. FISKALINĖS DECENTRALIZACIJOS SAMPRATA	10
1.1. Decentralizacijos samprata	10
1.2. Fiskalinės decentralizacijos samprata ir pagrindiniai bruožai.....	13
1.3. Fiskalinė decentralizacija viešojo sektoriaus reformų kontekste	16
2. FISKALINĖ DECENTRALIZACIJA LIETUVOJE	22
2.1. Savivaldybių raida Lietuvoje fiskalinės decentralizacijos požiūriu.....	22
2.2. Fiskalinės decentralizacijos teisinis reglamentavimas Lietuvoje	26
2.3. Savivaldybių finansų sistema remiantis fiskalinės decentralizacijos dedamosiomis.....	29
3. FISKALINĖS DECENTRALIZACIJOS LYGIO VERTINIMAS LIETUVOJE	35
3.1. Tyrimo metodologija.....	35
3.2. Savivaldybių biudžetų išlaidų vertinimas	36
3.3. Savivaldybių biudžetų pajamų vertinimas	42
3.4. Finansinių pervedimų vertinimas	50
3.5. Savivaldybių skolinimosi galimybių vertinimas	55
3.6. Lietuvos, Latvijos ir Estijos fiskalinės decentralizacijos lygio palyginimas	58
3.7. Lietuvos savivaldybių darbuotojų korupcijos ir kompetencijos įtaka fiskalinės decentralizacijos įgyvendinimui.....	65
IŠVADOS IR SIŪLYMAI.....	71
LITERATŪRA.....	73
ANOTACIJA	79
ANNOTATION	80
SANTRAUKA	81
SUMMARY	82
PRIEDAI.....	83

PRIEDAI

1 priedas.	Savivaldybių savarankiškosios ir valstybinės (valstybės perduotos savivaldybėms) savivaldybių funkcijos.....	84
2 priedas.	Valstybės ir savivaldybių biudžetų išlaidų struktūra pagal funkcinę klasifikaciją, tūkst. Lt. ir proc.....	86
3 priedas.	Savivaldybių biudžetų išlaidų kitimas nacionaliniame biudžete, tūkst. Lt. ir proc.....	87
4 priedas.	Valstybės biudžeto, savivaldybių biudžetų pajamų kitimas, tūkst. Lt.....	88
5 priedas.	Savivaldybių biudžetams skiriamos gyventojų pajamų mokesčio dalys, proc.....	89
6 priedas.	Gyventojų skaičius savivaldybėse metų pradžioje.....	90
7 priedas.	Savivaldybių skola nuo planuotų pajamų, proc.....	91

LENTELĖS

1 lentelė.	Decentralizacijos apibrėžimai ir apibūdinimai.....	10
2 lentelė.	Fiskalinės decentralizacijos apibrėžimai ir apibūdinimai.....	13
3 lentelė.	Decentralizacijos privalumai ir trūkumai.....	19
4 lentelė.	Teritorijos administracinių vienetų raida Lietuvoje XX a.....	23
5 lentelė.	Vietos savivaldos principai.....	25
6 lentelė.	Savivaldybių funkcijų rūšys.....	28
7 lentelė.	Valstybės biudžeto dotacijų klasifikacija.....	33
8 lentelė.	Fiskalinės decentralizacijos vertinimo kriterijai remiantis savivaldybių biudžetų išlaidomis.....	37
9 lentelė.	Savivaldybių skolinimosi limitai.....	57

PAVEIKSLAI

1 pav.	Decentralizacijos formų ir rūšių klasifikacija.....	11
2 pav.	Fiskalinės decentralizacijos dedamosios.....	15
3 pav.	Decentralizacija trimis formomis.....	18
4 pav.	Biudžeto vertinimo aspektai.....	29
5 pav.	Savivaldybių biudžeto išlaidų rūšys.....	30
6 pav.	Savivaldybių biudžeto pajamų rūšys.....	31
7 pav.	Lietuvos bendrasis vidaus produktas ir nacionalinio biudžeto išlaidos 2005–2009 m., mlrd. Lt.....	38
8 pav.	Valstybės ir savivaldybių biudžetų išlaidų dalis BVP 2005–2009 m., proc.....	39
9 pav.	Savivaldybių biudžetų išlaidų dalis nacionaliniame biudžete 2005–2009 m., proc.....	40
10 pav.	Valstybės ir savivaldybių biudžetų išlaidų kitimas pagal išlaidų rūšis 2005–2009 m., proc.....	41
11 pav.	Savivaldybių biudžetų išlaidų ir pajamų dalis nacionaliniame biudžete ir BVP 2005–2009 m., proc.....	43
12 pav.	Savivaldybių biudžetų pajamų struktūra 2005–2009 m., proc.....	44
13 pav.	Valstybės ir savivaldybių biudžetų mokestinių pajamų dalies kitimas nacionaliniame biudžete 2005–2009 m., proc.....	44
14 pav.	Savivaldybių biudžetų mokestinių pajamų sudėtinių dalių kitimas 2005–2009 m., proc.....	45
15 pav.	Valstybės ir savivaldybių biudžetų mokestinių pajamų, pagal atskiras mokesčių grupes, dalies kitimas nacionaliniame biudžete 2005–2009 m., proc.....	46
16 pav.	Valstybės ir savivaldybių biudžetų nemokestinių pajamų dalies kitimas nacionaliniame biudžete 2005–2009 m., proc.....	48
17 pav.	Valstybės ir savivaldybių biudžetų nemokestinių pajamų, pagal atskiras pajamų grupes, dalies kitimas nacionaliniame biudžete 2005–2009 m., proc.....	49
18 pav.	Valstybės biudžeto specialiųjų tikslinių dotacijų kitimas visų savivaldybių biudžetų pajamų atžvilgiu 2005–2009 m., proc.....	51

19 pav.	Savivaldybėms skirtų valstybės biudžeto specialiųjų tikslinių dotacijų struktūros kitimas 2005–2009 m., proc.....	52
20 pav.	Valstybės biudžeto bendrosios dotacijos kompensacija ir savivaldybių biudžetų jos gražinimo kitimas 2005–2009 m., mln. Lt.....	54
21 pav.	Lietuvos nacionalinio biudžeto, valstybės bei savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų kitimas 2005 – 2009 m., mln. Lt.....	55
22 pav.	Lietuvos centrinės ir vietinės valdžios skolos kitimas 2005–2009 m., proc., mln. Lt	56
23 pav.	Savivaldybių skolinimosi limitų kitimas 2005–2009 m., proc.....	57
24 pav.	Lietuvos, Latvijos ir Estijos gyventojų, savivaldybių skaičius ir plotas 2005–2009 m.....	59
25 pav.	Lietuvos, Latvijos ir Estijos bendrasis vidaus produktas ir nacionalinio biudžeto išlaidos 2005–2009 m., mln. eurų.....	60
26 pav.	Lietuvos, Latvijos ir Estijos savivaldybių biudžetų išlaidų dalis BVP ir nacionaliniame biudžete 2005–2009 m., proc.	61
27 pav.	Lietuvos, Latvijos ir Estijos savivaldybių biudžetų išlaidų kitimas pagal išlaidų rūšis nacionaliniame biudžete 2005–2008 m., proc.....	62
28 pav.	Lietuvos, Latvijos ir Estijos savivaldybių biudžetų pajamų struktūros 2005–2009 m., proc.	63
29 pav.	Lietuvos, Latvijos ir Estijos valstybės skola mln. eurų ir vietinės valdžios skolos kitimas 2005–2009 m., proc.....	64
30 pav.	Gyventojų, kurie kreipėsi į valstybės ar savivaldybių institucijas ar įstaigas per paskutiniuosius 12 mėn., proc.....	65
31 pav.	Gyventojų pasitikėjimas valdžios institucijomis ar įstaigomis, proc.....	66
32 pav.	Gyventojų nuomonė apie valstybės tarnautojų veiklą, proc.....	67
33 pav.	Valstybės tarnautojų dalyvavimas mokymuose pagal įstaigų grupes 2006–2008 m., proc.....	67
34 pav.	Baltijos valstybių korupcijos suvokimo indeksas 2004–2008 m., balais.....	68
35 pav.	Gyventojų, tarnautojų ir įmonės vadovų nuomonė apie 5 labiausiai korumpuotas institucijas Lietuvoje 2008 m., proc.....	69

IVADAS

Per pastaruosius penkiasdešimt metų daugelyje šalių vykdytas centralizuotas politines, administracines ir ekonomines sistemas pradeda keisti decentralizuotos. Dvidešimtame amžiuje valstybių vyriausybės vaidino didžiulį vaidmenį šalies ekonomikos valdyme, tačiau dešimtame dešimtmetyje tikėjimas didelės centrinės valdžios pranašumais baigėsi ir daugelyje žmogaus veiklos sričių pradėjo dominuoti decentralizacijos procesas. Šiuo procesu norėta išspręsti daugelį viešojo sektoriaus problemų ir įvesti tam tikrą sąveiką tarp skirtingų valdymo lygių subjektų, taip užtikrinant didesnį viešojo sektoriaus efektyvumą. Viešojo sektoriaus ekonomikoje vykdoma decentralizacija įgavo fiskalinės decentralizacijos, išreiškiančios finansinį savarankiškumą, formą. Pasak Raipos, Backūnaitės (2004) „decentralizacijos pagrindinis komponentas yra finansinė atsakomybė.“ (p. 24)

Temos aktualumas. Decentralizacijos procesas apima fiskalinius, politinius bei administracinius pokyčius ir gali iš esmės paveikti visus valstybės vystymosi aspektus. Ryšiai tarp valdžios lygių struktūrų daro įtaką įvairiausiems procesams – nuo viešųjų gėrybių, paslaugų teikimo, socialinės apsaugos ir skurdo mažinimo iki finansų sektoriaus vystymosi ir makroekonominio stabilumo (Raipa, Backūnaitė, 2004). Taip pat atkreipiamas dėmesys, kad „1980 m. subnacionaliniams valdymo subjektams visame pasaulyje atiteko apie 15% visų nacionalinių pajamų ir apie 20% visų šalies išlaidų. XX a. pabaigoje šie skaičiai padidėjo atitinkamai iki 19% ir 25%. Dėl visų šių korekcijų fiskalinės decentralizacijos reiškinys pasidarė itin aktualus mokslinių tyrimų objektas.“ (Baltušnikienė, 2006, p. 13). Fiskalinė decentralizacija atliko ir atlieka svarbų vaidmenį kiekvienos šalies fiskalinėje sistemoje.

Pasak Astrausko (2007) fiskalinės decentralizacijos kaip reiškinio analizė ir terminijos taikymo problemos, galima daryti prielaidą, plačiai išnagrinėtos, moksliskai pagrįstos. Tačiau iškyla fiskalinės decentralizacijos vertinimo poreikis, kuris atskleidžia ne tik finansinių išteklių paskirstymą tarp centrinės ir vietinės valdžios, savivaldybių savarankiškumo lygį, bet ir rodo demokratinių principų įgyvendinimą šalyje. Šiuo metu, kai Lietuvoje nuolat nagrinėjami savivaldos savarankiškumo klausimai, sprendžiamas griežtos kompetencijos ir atsakomybės už mokestines pajamas bei išlaidas pasiskirstymas, kyla poreikis įvertinti ir išanalizuoti fiskalinės decentralizacijos lygį šalyje.

Taigi atskleidus tyrimo temos aktualumą keliama **šio darbo problema** – koks yra Lietuvos fiskalinės decentralizacijos (savivaldybių savarankiškumo) lygis ir ar jis pakankamas Lietuvos valstybei. Magistro baigiamajame darbe pasirinktais metodais išanalizavus šią problemą bus įvertinta fiskalinė decentralizacija Lietuvoje.

Šio darbo objektas. Baigiamojo darbo objektą atskleidžia pasirinktos temos pavadinimas. Darbe analizuojamas fiskalinė decentralizacijos procesas, todėl galima išskirti darbo objektą – fiskalinė decentralizacija Lietuvoje. Fiskalinė decentralizacija bus tiriama makro arba valstybės lygyje.

„Naujosios viešosios vadybos kontekste fiskalinė decentralizacija makro lygmeniu suprantama kaip finansų iš centrinės valdžios perdavimas regioninei arba vietinei valdžiai, numatant viešųjų paslaugų plėtojimą šalia viešųjų paslaugų vartotojų.“ (Stoškus, Beržinskienė, 2005, p. 125).

Darbo tikslas – įvertinti 2005–2009 m. fiskalinę decentralizaciją Lietuvoje. Suformulavus darbo tikslą keliama hipotezė, kuri atlikus baigiamojo darbo tyrimą bus patvirtinta arba paneigta.

Baigiamojo darbo hipotezė: 2005–2009 m. Fiskalinės decentralizacijos lygis Lietuvoje yra nepakankamas.

Darbo uždaviniai:

- Apibrėžti fiskalinės decentralizacijos sampratą.
- Apžvelgti savivaldybių raidą bei fiskalinės decentralizacijos teisinį reglamentavimą Lietuvoje.
- Atskleisti Lietuvos savivaldybių finansinę sistemą remiantis fiskalinės decentralizacijos dedamosiomis.
- Išanalizuoti 2005–2009 m. fiskalinės decentralizacijos lygį Lietuvoje ir jį palykinti su Latvijos ir Estijos valstybėmis.
- Pateikti išvadas ir siūlymus dėl fiskalinės decentralizacijos Lietuvoje.

Naudojami baigiamojo darbo metodai:

- Mokslinės literatūros analizė.
- Teisinių aktų analizė.
- Statistinių duomenų analizė.
- Sisteminė ir loginė analizė.
- Lyginamoji analizė.
- Grafinis modeliavimas.
- Sociologinių tyrimo analizė.

Atliekant šį darbą remtasi įvairių Lietuvos bei užsienio autorių moksline literatūra, interneto, statistinėmis bei teisinėmis duomenų bazėmis, internete ir spaudoje publikuojamais straipsniais ir kita šiai temai aktualia literatūra.

1. FISKALINĖS DECENTRALIZACIJOS SAMPRATA

1.1. Decentralizacijos samprata

Pradedant nagrinėti fiskalinę decentralizaciją Lietuvoje pirmiausiai reikia aptarti šio termino reikšmę. Fiskalinė decentralizacija yra viena iš decentralizacijos formų, todėl tikslinga pirma pateikti decentralizacijos apibrėžtį, palaiapsniui pradedant nagrinėti ir pačią fiskalinę decentralizaciją. „Detali decentralizacijos sampratos analizė buvo atlikta ir publikuota tik 9-ojo dešimtmečio pradžioje. D. Rondinelli, J. Nellis ir Sh. Cheema pirmieji susistemino ir pateikė decentralizacijos formų ir tipų klasifikaciją.“ (Baltušnikienė, 2006, p. 16).

Decentralizacija kaip reiškinys yra daugiabriaunis, kuris nevienodai suvokiamas ir skirtingai interpretuojamas. (Baltušnikienė, 2006). Šiame poskyryje pateiksime kelių autorių nuomonę apie decentralizacijos terminą, jos esmę, formas bei rūšis. Išnagrinėjus mokslinę literatūrą, galima teigti, kad nėra visiems priimtino ir vienodo decentralizacijos apibrėžimo. Įvairūs autoriai, vartoja šiek tiek skirtingas sąvokas, terminus ir interpretacijas. Todėl tikslinga pateikti kelių autorių decentralizacijos apibrėžimus (žr. 1 lent.).

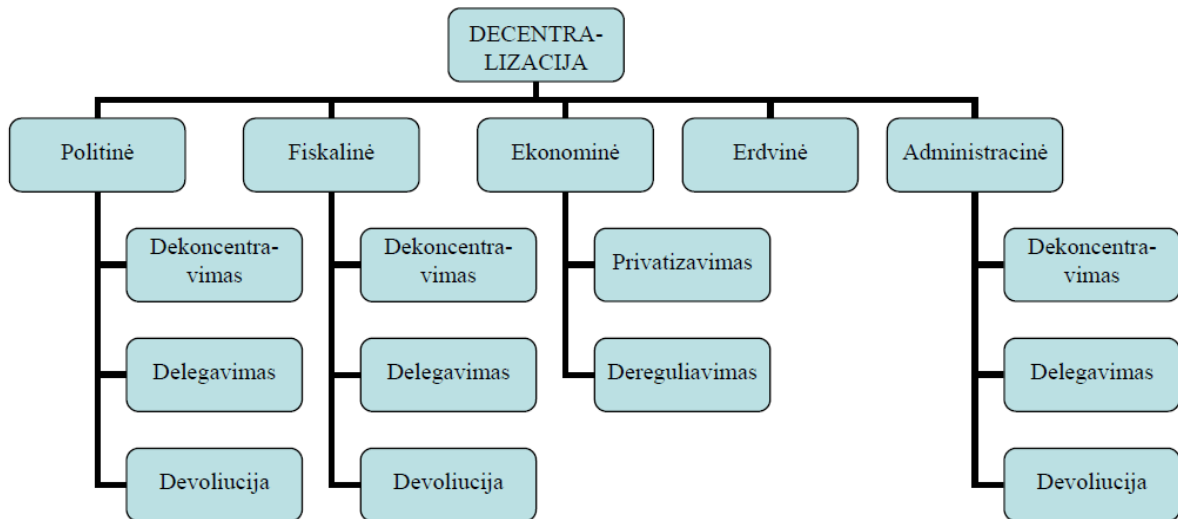
1 lentelė. Decentralizacijos apibrėžimai ir apibūdinimai

Autorius	Decentralizacija – tai:
Astrauskas (2007, p. 12)	tai toks valstybės valdymo ir (ar) paslaugų teikimo posistemų PERTVARKYMO BŪDAS, kai įgaliojimų, paskirstytų tarp valdymo ir (ar) paslaugų teikimo posistemius sudarančių elementų, proporcija yra keičiama mažinant įgaliojimų, nustatytų aukštesniam hierarchiniam lygiui priklausantiems subjektams (esantiems „arčiau centro“), dalį ir atitinkamai didinant įgaliojimų, nustatytų žemesniam hierarchiniam lygiui priklausantiems subjektams (esantiems „toliau nuo centro“), dalį.
Baltušnikienė (2009, p. 80)	siaurąja prasme decentralizacija suvokiama kaip įgaliojimų ir išteklių perdavimą iš centrinių valstybės valdymo subjektų savivaldos teises turintiems viešojo valdymo subjektams. Plačiąja prasme – kaip veikimo laisvės (diskrecijos), funkcijų, atsakomybės ir išteklių perdavimas ne tik savivaldos teises turintiems viešojo valdymo subjektams, bet ir skirtingose viešojo valdymo pakopose funkcionuojantiems valstybės valdymo ir (ar) privataus sektoriaus subjektams, nevyriausybinėms organizacijoms.
Raipa, Backūnaitė (2004, p. 24)	valdžios ir atsakomybės už viešųjų funkcijų vykdymą perdavimas iš centrinės valdžios jai pavaldžiai valdžiai ar kvazinepriklausomoms valstybinėms organizacijoms ir (arba) privačiam sektoriui.
M. Romeris (2008, p. 15)	valstybės valdžios (centro) funkcijos tam tikrų sričių pavedimas vykdyti ir tvarkyti tam tikriems socialiniams junginiams, kurie šią funkciją vykdo per savo organus.
Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook (2000, p. 5)	laipsniškas įgaliojimų perdavimo procesas demokratiu būdu suformuotoms savivaldybių institucijoms.
LRV 2003 m. birželio 25 d. nutarimas Nr. 824 „Dėl kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos patvirtinimo“ Negalioja nuo 2009-07-03	centrinių ir teritorinių valstybinio administravimo subjektų vykdomų funkcijų perdavimas savivaldybių administravimo subjektams.

Šaltinis: sudaryta autorės.

Iš pateiktų apibrėžimų matyti, kad decentralizacija yra suvokiama kaip įgaliojimų ir valdžios perdavimas iš aukštesnę poziciją turinčių subjektų į žemesnės pozicijos subjektų galią tokiose srityse kaip išteklių paskirstymas, administravimas, valdymas.

Mokslininkų nuomone decentralizacija gali būti skirstoma į tam tikrus tipus, formas. Pasak Baltušnikienės (2009) „pagal objektinį aspektą išskiriami politinės, fiskalinės, rinkos (ekonominės), erdvinės ir administracinės decentralizacijos tipai.“ (81 p.). Galima sutikti su daugelio mokslininkų nuomone, kad decentralizacija yra daugialypis, daug sričių vienu metu apimantis socialinės sistemos valdymo ir (ar) viešųjų paslaugų teikimo posistemų pertvarkymas. Pasak Raipos, Backūnaitės (2004) „decentralizacija apima fiskalinius, politinius bei administracinius pokyčius ir gali iš esmės paveikti visus vystymosi aspektus.“ (23 p.). Vis dėlto kartais decentralizacija sutelkiama į atskiras sritis, pavyzdžiui: finansų ar ekonomikos sritį. Tai sudaro prielaidas atsirasti tokioms specifinėms decentralizacijos formoms kaip: 1) fiskalinė decentralizacija; 2) ekonominė decentralizacija (Astrauskas, 2007). Pasak Baltušnikienės (2006) „decentralizacijos esmė ir kompleksiskumas atskleidžiamas analizuojant decentralizacijos formų ir tipų klasifikaciją.“ (14 p.), todėl toliau pateikiame decentralizacijos formų ir tipų klasifikaciją (žr. 1 pav.).



Šaltinis: Baltušnikienė, 2009, p. 83

1 pav. Decentralizacijos formų ir rūšių klasifikacija

Kiti mokslininkai pvz.: Astrauskas (2007), Raipa, Backūnaitė (2004) pateikia panašią, tačiau ne tokią išsamią decentralizacijos klasifikaciją. Galima sutikti su mokslininkų nuomone, kad realiai vieno tipo decentralizacija neegzistuoja, kadangi šalyje taikomi keli decentralizacijos formos papildo vieną kitą ir leidžia pasiekti didesnio efektyvumo keliose viešojo sektoriaus veiklos srityse pvz.: politinę

decentralizaciją dažniausiai seka administracinė ir fiskalinė. Remiantis Baltušnikienės (2009) klasifikacija trumpai apibūdinsime kiekvieną decentralizacijos formą:

Politinė decentralizacija dažniausia suvokiama kaip procesas, kurio metu teritorinių bendruomenių nariams ir jų išrinktiems atstovams perduodama daugiau galių priimti viešuosius sprendimus. Kita vertus, legislatyvinių galių suteikimas teritoriniams valstybės valdymo subjektams taip pat traktuotinas kaip politinė decentralizacija.

Fiskalinė decentralizacija – tai procesas, kurio metu konkrečių viešojo valdymo lygių subjektų sprendimų priėmimo ir jų įgyvendinimo atsakomybė valstybės finansų srityje perskirstoma žemesniųjų valdymo lygių subjektų fiskalinės autonomijos didėjimo link.

Rinkos (ekonominė) decentralizacija – „giliausia“ decentralizacijos forma. Ji skirstoma į du tipus: privatizavimą ir dereguliavimą. Privatizuojant ir dereguliuojant dalis viešojo valdymo kompetencijos perduodama privačioms įmonėms, visuomeninėms organizacijoms, kooperatyvams ir kitoms nevyriausybinėms organizacijoms.

Erdvinė decentralizacija yra vienas iš regioninės politikos instrumentų. Jos esmė – tolygios regioninės plėtros šalyje skatinimas, sudarant sąlygas mažesniems ir ekonomiškai silpniesiems miestams bei vietovėms tapti švietimo, komercijos, pramonės ir žemės ūkio centrais.

Administracinė decentralizacija – skirtinguose viešojo valdymo lygiuose ar valstybės valdymo pakopose funkcionuojančių subjektų funkcijų ir atsakomybės perskirstymas.

Kaip matyti iš 1 paveikslo, rinkos (ekonominė) decentralizacija skirstoma į dvi rūšis: privatizavimą ir dereguliavimą, o politinė, fiskalinė ir administracinė – į tris rūšis: dekoncentravimą, delegavimą ir devoliuciją. Šios decentralizacijos rūšys plačiau bus nagrinėjamos apibrėžiant fiskalinės decentralizacijos sampratą.

Decentralizaciją dar galima suvokti kaip procesą vykdomą „iš viršaus į apačią“ ir „iš apačios į viršų“. Įgyvendinant decentralizacijos „iš viršaus į apačią“ modelį, vietos ir regioninės savivaldybės vykdo savo kompetenciją valstybės valdžios vardu, t. y. duodant nurodymus ir prižiūrint valstybės valdžios institucijoms. Decentralizacijos „iš apačios į viršų“ modelio taikymas leidžia teritorinėms savivaldybėms veikti žemesniųjų valdymo lygių ar vietos gyventojų vardu. (Baltušnikienė, 2009), Davulis (2006).

Išnagrinėjus įvairių mokslininkų nuomonę apie decentralizacijos terminą, jos klasifikaciją, galime teigti, kad decentralizacija suvokiama kaip įvairiapusis reiškinys, apimantis laipsnišką veikimo laisvės, funkcijų, atsakomybės ir išteklių perdavimą iš centrinės valdžios vietinės valdžios valdymo lygiams. Galima daryti išvadą, kad decentralizacijos procesas gali pasireikšti tokiose srityse kaip politika, ekonomika, finansai, viešasis administravimas ir kt., o tai ir įrodo decentralizacijos įvairiapusiškumą.

1.2. Fiskalinės decentralizacijos samprata ir pagrindiniai bruožai

Pateikus decentralizacijos apibrėžtį bei klasifikaciją galime aptarti ir šio darbo objektą – fiskalinę decentralizaciją. „Subnacionalinių valdymo subjektų (vietos ir regioninių savivaldybių) augantis fiskalinis pajėgumas yra vienas pagrindinių indikatorių, akivaizdžiai parodančių pasaulinius decentralizacijos mastus ir plėtrą.“ (Baltušnikienė, 2006, p. 13)

Šią decentralizacijos formą nagrinėjo Tiebout (1956), Musgrave (1984), Oates (1993), Prud’homme (1995), Rosen (1998), Breaton (2000), Bird (2000), Ebel, Yilmaz (2001), Lane (2001), Boex (2001), Romeris (2008), Rimas (1999), Žilinskas (2000), Lazdynas (2001), Bivainis, Butkevičius (2003), Raipa, Backūnaitė (2004), Davulis (2006), Civinskas, Tolvaišis (2006), Daugirdas, Mačiulytė (2006), Astrauskas (2007), Baltušnikienė (2009) ir kt.

Antroje lentelėje pateikiama kai kurių mokslininkų fiskalinės decentralizacijos apibrėžimai ir apibūdinimai.

2 lentelė. Fiskalinės decentralizacijos apibrėžimai ir apibūdinimai

Autorius	Fiskalinė decentralizacija valstybės lygmeniu – tai:
Astrauskas (2007, p. 12)	įgaliojimų valstybės finansų srityje perskirstymas bei subnacionalinių darinių (regionų, teritorinių savivaldybių) finansinio savarankiškumo didinimas.
Baltušnikienė (2009, p. 81)	Tai multidimensinis reiškiny, aprėpiantis atskirų valdymo lygių išlaidų ir pajamų, finansinių pervedimų paskirstymo ir skolinimosi mechanizmus, jų tarpusavio sąveiką plėtojant regioninės ir vietos valdžios subjektų fiskalinę autonomiją.
Boex (2001)	tai procesas, kurio metu konkrečių viešojo valdymo lygių subjektų sprendimų priėmimo ir jų įgyvendinimo atsakomybė valstybės finansų srityje perskirstoma žemesniųjų valdymo lygių subjektų fiskalinės autonomijos didėjimo link. Valstybės valdymo teritorinė sistema nulemia atskirų valdymo lygių finansinius tarpusavio santykius ir fiskalinės decentralizacijos raišką.
Raipa, Backūnaitė (2004, p. 24)	decentralizacijos pagrindinis komponentas yra finansinė atsakomybė. Kad vietos valdžia efektyviai realizuotų decentralizuotas funkcijas, jos turi turėti atitinkamo lygio pajamas – nesvarbu ar padidintas vietoje, ar pervestas iš centrinės valdžios – taip pat kaip ir galią priimti sprendimus dėl išlaidų.
Davulis (2006, p. 20)	vietinės valdžios finansinio savarankiškumo didinimas, atibojant vietinių ir centrinės valdžios funkcijas viešajame ekonomikos sektoriuje atitinkamai paskirstant ir finansinius išteklius šioms funkcijoms vykdyti. Ekonominis tokios decentralizacijos pagrindimas – viešojo ekonomikos sektoriaus efektyvumo didinimas, decentralizuojant viešojo sektoriaus ekonomikos ekonomines funkcijas.

Šaltinis: sudaryta autorės.

Nagrinėjant įvairių mokslininkų pateiktus fiskalinės decentralizacijos apibrėžimus matyti, kad fiskalinės decentralizacijos pagrindą sudaro finansinės galios ir finansinių išteklių paskirstymas tarp centrinės ir vietinės valdžios subjektų (žr. 2 lent.). Taip pat fiskalinė decentralizacija yra susijusi su žemesniųjų valdymo lygių subjektų fiskalinės autonomijos didėjimu.

Baltušnikienė (2009) plačiai nagrinėjusi fiskalinės decentralizacijos terminą, esmę bei turinį teigia, kad fiskalinė decentralizacija skirstoma į fiskalinę dekoncentraciją, delegavimą ir devoliuciją (žr. 1 pav.). Mokslininkės nuomone *dekoncentracija* suvokiama kaip silpniausia decentralizacijos rūšis, dažniausiai įgyvendinama unitarinėse valstybėse. Tai teisės aktais detaliam pagrįstas finansinių išteklių perdavimas iš centrinių valstybės valdymo subjektų teritoriniams valstybės valdymo subjektams. Tai galima suvokti kaip „iš viršaus į apačią“ modelį arba fiskalinę decentralizaciją valstybiniu ar makro lygiu.

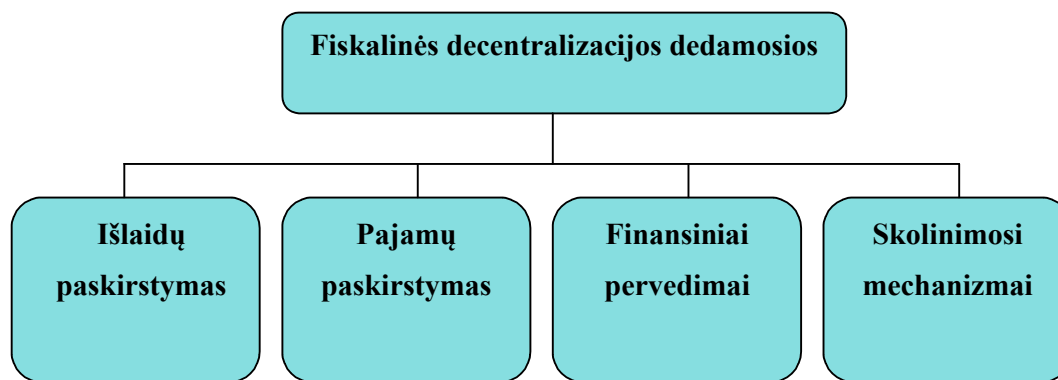
Delegavimą mokslininkė išskiria kaip stipresnę decentralizacijos rūšį, palyginti su dekoncentravimu, kai finansiniai ištekliai perduodami iš centrinių valstybės valdymo subjektų įvairiems teritorinio valdymo subjektams (kurie gali turėti savivaldos teises arba jų neturėti), valstybinėms įmonėms, gyvenamųjų namų bendrijoms, specialios paskirties regionams, pusiau autonominiams mokyklų regionams, regioninės plėtros institucijoms ar specialioms projektų įgyvendinimo padaliniais, kurie įpareigojami laikantis teisės aktais nustatytos tvarkos ir taisyklių vykdyti perduotas funkcijas.

Devoliucija – įstatymais pagrįstas finansinių išteklių perdavimas iš valstybės valdymo subjektų savaveiksmiškumo pagrindais veikiančioms vietos ir (ar) regioninėms savivaldybėms. Pastaroji definicija netiesiogiai leidžia suvokti, kad žemesniųjų valdymo lygių valdžios organai, turėdami tam tikrą autonomijos (veikimo laisvės) laipsnį, visų pirma atskaitingi ne valstybės valdymo subjektams, bet vietos ar regiono rinkėjams. Toks devoliucijos apibūdinimas grindžiama „iš apačios į viršų“ modeliu.

Nagrinėjant fiskalinę decentralizaciją, jos lygį konkrečioje šalyje, būtina atsižvelgti į tam tikrus kriterijus bei atsakyti į šiuos, su viešojo valdymo sistema susijusius, klausimus (Bird, 2000):

- Kas ką daro? – funkcijų ir išlaidų paskirstymo problema.
- Kas kokius mokesčius gauna? – pajamų paskirstymo problema.
- Kaip yra reguliuojamas pajamų ir išlaidų disbalansas tarp atskirų valdymo lygių? – vertikalus disbalanso problema.
- Kaip reguliuojamas finansinių poreikių ir pajėgumų disbalansas tarp to paties valdymo lygio darinių – horizontalus disbalanso problema.

Iš šių pateiktų klausimų matyti, kad analizuojant fiskalinę decentralizaciją šalyje reikia nagrinėti atitinkamai šias sritis, dedamąsias ar kriterijus (žr. 2 pav.) (Baltušnikienė, 2009), (Raipa, Backūnaitė, 2004), (Davulis, 2006), (Rosen, 1998), (Ebel, Yilmaz, 2001), (Fiscal design across levels of government year 2000 surveys, 2001) ir kt.



Šaltinis: Sudaryta pagal Baltušnikienę, 2006, p. 15

2 pav. Fiskalinės decentralizacijos dedamosios

Pasak Baltušnikienės (2004) „fiskalinės decentralizacijos reiškinį galime įsivaizduoti kaip pastatą, kurio atramos yra keturi tarpusavyje glaudžiai susiję poliai: žemesnių valdymo lygių išlaidos, mokesstinės ir nemokesstinės pajamos, skolinimosi ir finansinių pervedimų mechanizmai.“ (p. 92)

Kiekvieną fiskalinės decentralizacijos dedamųjų (žr. 2 pav.) galima detalizuoti. Nagrinėjant išlaidas reikia atsakyti į klausimą – kokios funkcijos ir disponavimo asignavimais galios priskiriamos kiekvienam valdymo lygiui. Nagrinėjant mokesčių paskirstymą nustatoma kokie mokesčiai ir nemokesčiai pajamų šaltiniai priskiriami žemesniems valdymo lygiams. Aptariant finansinius pervedimus detalizuojama kokie finansiniai pervedimai skiriami žemesniems valdymo dariniams (dotacijos, kompensacijos, mokesčių dalis ir kt.), kad subalansuoti jų biudžetus ir užtikrinti kitus tikslus. Svarbus yra ir skolinimasis t.y. kai valstybės valdžia, siekdama neutralizuoti neigiamus ekonominius padarinius ir įgalinti regiono ar vietos valdžią efektyviai valdyti biudžeto deficitą, gali suteikti žemesniems valdžios organams teisę gauti paskolas iš vietinių, iš užsienio šaltinių (Baltušnikienė, 2006). Greta šių dedamųjų nagrinėjant fiskalinę decentralizaciją būtina aptarti finansinių poreikių ir pajėgumų disbalansą tarp to paties valdymo lygio darinių (horizontalaus disbalanso problema) ir tarp skirtingų valdymo lygio darinių (vertikalaus disbalanso problema). Pasak Baltušnikienės (2004) “valstybės valdymas, vertinant tiek vertikaliają dimensiją – skirtingus valstybės valdymo lygius, tiek horizontaliąją dimensiją – daugybę institucijų tuo pačiu valstybės valdymo lygiu, yra sudėtingas institutas.“ (p. 89). Pasak Civinsko, Tolvaišio (2006) vieni žymiausių vietos savivaldos tyrinėtojų H. Wollmann ir J. Pierre savo studijose, kad atskleistų fiskalinės decentralizacijos procesą bei įvertintų jos lygį, naudoja institucionalizmo teorinį modelį, pagal kurį vietos savivaldos raidai svarbus institucijų vaidmuo, o vietos savivaldos institucijų ir centrinės valdžios santykiai suprantami kaip interesų raiškos ir sankirtos. Pagal institucionalizmo modelį kiekvienas institucinio lauko veikėjas (valstybė ir atitinkamai savivaldybės) siekia maksimizuoti savo naudą t.y. laimėti kuo daugiau išteklių.

Tokiu požiūriu susidaro tam tikros kombinacijos: centro ir vietos savivaldos lygių interesų vertikali priešprieša dėl išteklių paskirstymo ir horizontali – dėl išteklių tarp pačių savivaldybių, dominuojant centrinės valdžios kaip perskirstytojos vaidmeniui.

Susipažinus su fiskalinės decentralizacijos sąvoka, pagrindiniais bruožais galima aptarti ir jos pagrindinius principus. Kaip teigia Davulis (2006) „pamatinis demokratijos principas – piliečių teisė dalyvauti tvarkant viešuosius reikalus. Ji efektyviausiai gali būti įgyvendinama per vietos valdžios institucijas, sprendimų priėmimą nuleidžiant kuo arčiau piliečių. <...> demokratiškesnių principų plėtra Europos šalyse lemia ir decentralizacijos procesus valstybės valdymo srityje, vis didesnę viešųjų reikalų tvarkymo dalį priskiriant vietos savivaldos institucijoms kartu didinant jų svarbą valstybės valdyme.“ (p. 19)

Taigi vietos savivalda reiškia, jog vietinės valdžios organai neperžengdami įstatymų nustatytos ribos turi teisę ir gebėjimą tvarkyti ir valdyti atitinkamą viešųjų reikalų dalį rūpindamiesi vietos gyventojų interesais ir prisiimdama visišką atsakomybę. Centrinę valdžios organų suteiktus įgaliojimus finansų srityje vietiniai valdžios organai turi teisę įgyvendinti savo nuožiūra ir atsižvelgdami į vietos sąlygas. Subsidiarumo principas teigia, kad centrinė valdžia sprendžia tik tuos uždavinius kurių negali efektyviai vykdyti vietinė valdžia.

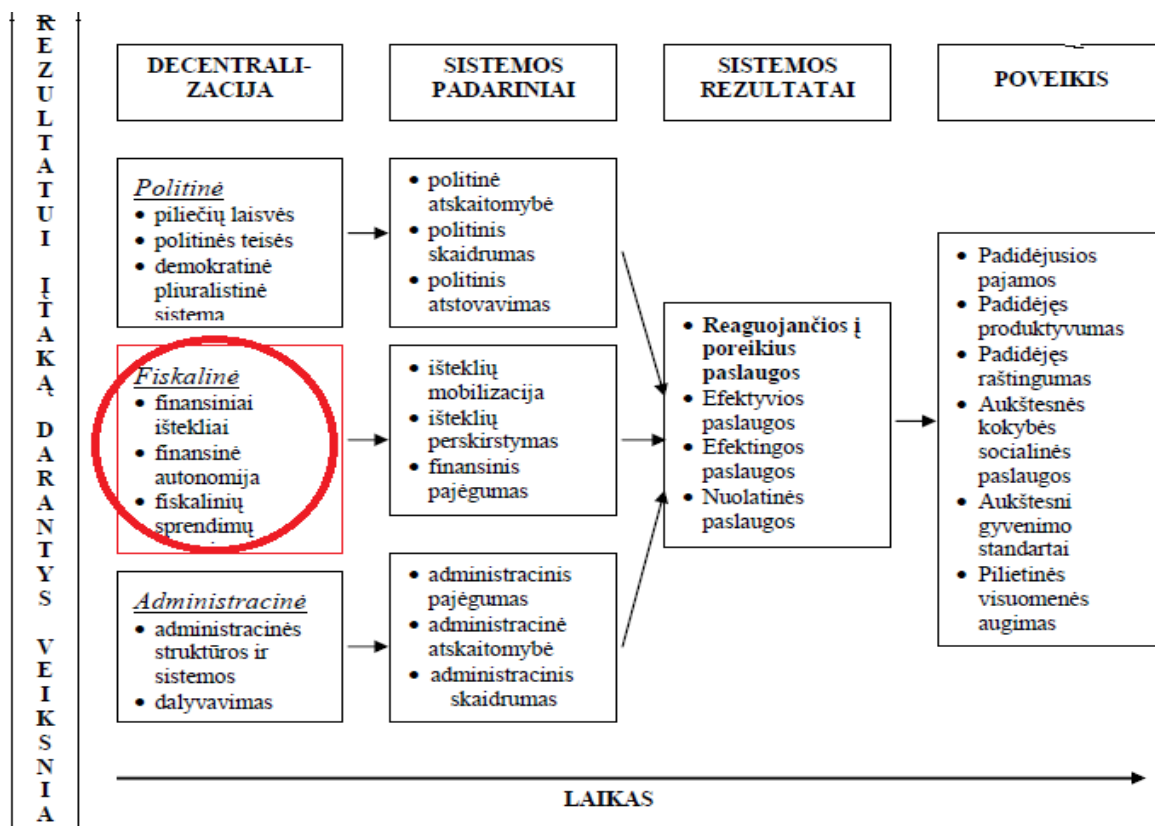
Išnagrinėjus mokslininkų, nagrinėjusių fiskalinės decentralizacijos apibrėžti, nuomonę, galima teigti, kad fiskalinė decentralizacija susijusi su išlaidų ir pajamų perskirstymu, finansiniais pervedimais, skolinimosi galimybėmis, pajamų ir išlaidų bei finansinių poreikių ir pajėgumų disbalansu tarp centrinės valdžios (aukštesnio valdymo lygio subjektų) ir savivaldos (žemesnio lygio valdymo subjektų). Formuojama išvada, kad fiskalinė decentralizacija remiasi tuo, kad vietinė valdžia turi teisę įgyvendinti jai pavestus, suteiktus finansinių išteklių įgaliojimus savo nuožiūra ir atsižvelgdama į vietos sąlygas t.y. centrinė valdžia sprendžia tik tuos uždavinius kurių negali efektyviai vykdyti vietinė valdžia, o tai padeda užtikrinti demokratijos pagrindą – priartinti valdžią arčiau žmonių.

1.3. Fiskalinė decentralizacija viešojo sektoriaus reformų kontekste

XX a. pabaigoje Rusijoje ir Rytų Europoje centrinio planavimo idėją sukompromitavo komunistinio režimo žlugimas. Iširus buvusiai Tarybų Sąjungai postsocialistinėms pereinamosios ekonomikos valstybėms pasitaikė proga perskirstyti valdžios funkcijas ir vaidmenį. Daugelis jų nusprendė tam tikras valdžios funkcijas priskirti vietiniams valdžios organams. Taip pat prie fiskalinės decentralizacijos plėtojimo bei vystymo prisidėjo ir globalizacijos procesas. Globalizacija apriboja nacionalinės politikos autonomiją, kadangi politika, kuri pasauliniu mastu yra nekonkurencinga, iššaukia neigiamą reakciją kapitalo rinkose.

XX a. prasidėjo viešojo sektoriaus reformos, kuriomis buvo siekiama viešojo administravimo efektyvumo ir pažangos, sprendžiant finansines ir organizacines problemas. Viešojo sektoriaus reformas plačiai nagrinėjo Raipa, Backūnaitė (2004), Pollitt, Boickaert (2003), Lane (2001), Puškorius (2006) ir kt. Galima teigti, kad pastarojo laikmečio reformos yra susijusios su naujomis valdymo teorijomis, inovacijų diegimu, valdymo modernizavimu ir valdymo institucijų atnaujinimu. Tai reformos, kurių tikslas sąmoningi pokyčiai viešojo sektoriaus organizacijų struktūrose ir procesuose, siekiant, kad jie veiktų geriau (Pollitt, Boickaert, 2003). Pasak Lane (2001) „trys pagrindiniai viešojo sektoriaus tikslai yra: (a) efektyvumas; (b) lygybė; (c) taupumas.“ (p. 205) Todėl, galima teigti, kad reformomis viešajame sektoriuje siekiama efektyvesnio valdymo, išteklių paskirstymo, didesnio skaidrumo ir piliečių pasitikėjimo valdžia. Kaip vieną iš reformos sričių galima išskirti ir fiskalinę decentralizaciją, kuri atliko ir atlieka svarbų vaidmenį kiekvienos šalies fiskalinėje sistemoje. Pasak Raipos (2009) nors 2009 m. dauguma šalių palietė ekonominė krizė, iššaukusi didelių problemų finansų srityje, tačiau nepaisant to „<...> biurokratinių tarnybų veikloje reikėtų toliau plėsti demokratinių principų (visų pirma decentralizacijos) įtvirtinimą. Ypač reikšminga ekonominė decentralizacijos forma – fiskalinė decentralizacija, leidžianti įgyvendinti subsidiarumo principus ir rasti naujų galimybių priartinant valdymą prie paslaugų vartotojų (klientų) bei tobulinant sprendimų priėmimą racionaliai jį paskirstant tarp centrinių ir subnacionalinių valdymo institucijų.“ (p. 26).

Fiskalinės decentralizacijos tendencijos XX a. antrojoje pusėje labiausiai išryškėjo Vakarų valstybėse, kai vis daugiau dėmesio pradėta skirti ne aplinkos apsaugos, institucinių, kultūrinių veiksmų plėtrai, su kuria susijusios didėjančios viešosios išlaidos, bet viešojo valdymo išsiplėtojimo ir didelių viešųjų biudžetų padariniams tyrinėti. Viešųjų finansų koncepcijos atstovai Musgrave (1984), Oates (1993), Tiebout (1956) ir kt. siūlydami, kaip spręsti viešojo valdymo sistemos sumažinimo problemą, išplėtoja fiskalinio federalizmo teoriją, kurios pagrindinė idėja – fiskalinių santykių tarp įvairių valdymo lygių, vadovaujantis decentralizavimo metodu, kūrimas. Fiskalinio federalizmo principai taikytini ne tik federacinėms valstybėms, bet ir formuojant unitarinių valstybių centralizavimo ir decentralizavimo derinį (Baltušnikienė, 2004), (Lane, 2001) ir kt. Reformų kontekste valstybės viešojo valdymo teritorinė sistema nulemia centralizacijos ir decentralizacijos raišką konkrečioje šalyje. Dažniausiai kiekvienos valstybės viešojo valdymo sistemą sudaro daugiau nei vienas valdymo lygmuo: federacinėse valstybėse jų būna dažniausia keturi, o unitarinėse – du arba trys (Astrauskas, Baltušnikienė, 2006). Remiantis daugelio mokslininkų nuomone, galima teigti, kad decentralizuojant finansinius išteklius bus pasiektas didesnis efektyvumas, tačiau taip pat galima sutinka, kad turi būti tam tikra pusiausvyra, be to, kai kurie mokslininkai decentralizaciją vertina netgi neigiamai (Breaton, 2000). Svarbu pabrėžti, kad „decentralizacija – tai lyg vaistai: jie, skiriami laiku ir reikiama doze atitinkamai ligai gydyti, gali sąlygoti teigiamą efektą, tačiau netinkamai parinkti vaistai greičiau pakenks nei gydys.“ (Prud’homme, 1995, p. 201).



Šaltinis: Ebel, Yilmaz, 2001, p. 26

3 pav. Decentralizacija trimis formomis

Trečiame paveiksle pateiktas decentralizacijos formų vertinimas laike, kuris, taikant kelis decentralizacijos tipus, parodo siekiamą pažangą bei laukiamą rezultatą. Fiskalinė decentralizacija įtakoja išteklių mobilizaciją, išteklių perskirstymą ir finansinius pajėgumus, o ją derinat kartu su kitomis decentralizacijos formomis galima pasiekti didesnio ekonominio, politinio efektyvumo, išteklių perskirstymo ir makroekonominio stabilumo (Raipa, Backūnaitė, 2004). Tačiau, reikia atsižvelgti ir į tai, kad trečiame paveiksle nėra nurodyta decentralizacijos trūkumų, o jų, remiantis mokslininkų nuomone, yra. Trečias paveikslas demonstruoja tik privalumus tokius kaip: padidėjusios pajamos, raštingumas, aukštesnės kokybės viešosios paslaugos, pilietinės visuomenės augimas ir kt.

Platesniam decentralizacijos vertinimui naudosime viešojo valdymo kompetencijų (funkcijų) suskirstymo į tris grupes – viešųjų gėrybių teikimo, pajamų perskirstymo ir makroekonominės stabilizacijos schemą (Musgrave, 1984). Šias kompetencijų grupes tiesiogiai įtakoja decentralizacija ir ypač fiskalinė, kadangi decentralizacijos įvairios formos yra glaudžiai susijusios su finansiniais ištekliais.

3 lentelė. Decentralizacijos privalumai ir trūkumai

Privalumai	Trūkumai
Decentralizacija ir viešųjų gėrybių teikimas	
Ribojama viešojo sektoriaus plėtra.	Be efektyvios kontrolės ir stebėsenos sistemos gali nukentėti viešųjų gėrybių teikimo kokybė, kadangi valstybės tarnautojai priskiria sau politikos formavimo funkciją, gana laisvai interpretuodami politikos, projektų ir programų įgyvendinimą.
Piliečiams suteikiama daugiau galimybių daryti įtaką viešųjų sprendimų priėmimui.	Paslaugų kokybė gali nukentėti dėl nepakankamų administracinių gebėjimų ir resursų stokos. Skiriamų valstybės tarnautojų dalyvavimas formuojant viešąją politiką komplikuoja atskaitomybės rinkėjams principo taikymą.
Dėl geresnių galimybių reaguoti į vietinius poreikius ir atskaitomybės vietiniams gyventojams principo taikymo išauga viešųjų gėrybių kokybė.	Gali būti prarasti masto ekonomijos pranašumai.
Susiformuoja palankios sąlygos inovacijoms ir eksperimentams.	Gali atsirasti „mokesčių karai“ ir „mokesčių eksportas“, naudos „persiliejimas“, „laisvo raitelio“ efektas.
Mažėja korupcija.	Didėja korupcija.
Išauga viešųjų gėrybių įvairovė. Konkurencija tarp viešųjų gėrybių teikėjų skatina adaptuoti tik pačias geriausias viešųjų prekių ir paslaugų teikimo technikas.	Subnacionalinio valdymo institucijos yra mažiau patrauklios aukštos kvalifikacijos valstybės tarnautojams.
Decentralizacija ir pajamų perskirstymas	
Decentralizuotas pajamų perskirstymas ir plėtojama fiskalinė decentralizacija sudaro prielaidas stiprėti gyventojų iniciatyvoms kontroliuoti vietinę valdžią.	Decentralizavus pajamų perskirstymą, gali atsirasti segregacija ir netolygus pajamų perskirstymas individams ir teritorinėms savivaldybėms. Komplikuootesnis išlyginimas fiskalinių pajėgumų atskiriems subnacionalinio valdymo subjektams.
Decentralizacija ir makroekonominis stabilumas	
Spartėja ekonomikos augimas.	Lėtėja ekonomikos augimas.
Fiskalinė decentralizacija šalies finansų sistemą daro lankstesnę, sudaro sąlygas subnacionaliniams valdymo subjektams spręsti ekonomines problemas neimant lėšų iš valstybės biudžeto.	Silpnėja valstybių makroekonominio manevringumo galimybės nacionaliniu lygiu, gali atsirasti netolygi regioninė plėtra.

Šaltinis: Baltušnikienė, 2009, p. 86

Kaip matyti iš trečios lentelės, decentralizacija visose pateiktose grupėse turi ir privalumų ir trūkumų. Nagrinėjant decentralizaciją ir viešųjų gėrybių teikimą Baltušnikienė (2009) pabrėžia, kad yra ribojama viešojo sektoriaus plėtra, o piliečiai gali tiesiogiai įtakoti viešųjų sprendimų priėmimą, kadangi valdžia sutelkiama arčiau jų pačių. Tačiau mokslininkė taip pat pažymi, kad tokia sistema funkcionuotų turi būti užtikrinta efektyvi stebėsenos ir kontrolės sistema bei didinami vietinės valdžios administraciniai gebėjimai. Taip pat pastebima, kad decentralizacija gali įtakoti viešųjų paslaugų kokybės gerėjimą, jų įvairumo didėjimą bei inovacijų taikymą dėl to, kad vietinė valdžia greičiau reaguoja į vietinius poreikius ir gali prie jų derintis (Rosen, 1998). Kita vertus valdant ne iš centro prarandamas masto ekonomijos pranašumas, decentralizacija gali sukelti „mokesčių karus“, kai vietos savivaldybės varžosi tarpusavyje dėl mokesčių bazių, tarifų, lengvatų ir kt., siekdamos pritraukti

daugiau gyventojų, investicijų ir pan. Galima sutikti ir su nuostata, kad valstybės valdymo subjektai yra pajėgesni rinkti mokesčius žemiausiomis sąnaudomis. Decentralizacija taip pat sudaro sąlygas atsirasti nepageidaujamiems naudos (žalos) „persiliejimams“ ir „laisvo raitelio“ efektams. Atkreipiamas dėmesys, kad dažnai susiduriama su vietinės valdžios darbuotojų kompetencijos stoka. Decentralizacijos procesas mažina korupciją, tačiau jei decentralizacijos lygis per didelis t.y. suteiktas per didelis vietinės valdžios savarankiškumas disponuoti finansiniais ištekliais, korupcija gali ir padidėti dėl darbuotojų kompetencijos stokos ir kontrolės sistemos nebuvimo ir kt. Taip pat pabrėžtina tai, kad tarp mokslininkų nėra paplitusios vieningos nuomonės ar decentralizacijos procesas didina ar mažina korupciją šalyje (teigiama ar neigiama koreliacija tarp decentralizacijos ir korupcijos).

Nagrinęjat decentralizaciją ir pajamų paskirstymą, galima teigti, kad fiskalinė decentralizacija gali padidinti savivaldybių teritorijų segregaciją ir netolygų pajamų pasiskirstymą tarp vietinių valdžių, tačiau taip pat pastebima ir privalumų pvz.: piliečiai gali imtis iniciatyvos ir labiau kontroliuoti valdžią. Dar 1956 m. sukurtas vienas iš principų, žinomų C. Tiebout hipotezės vardu, teigia, kad, esant daug teritorinių vienetų ir intensyviai gamintojų migracijai, biudžeto decentralizavimas turi analogijos su Pareto principu – sudaro prielaidas nustatyti vietinius visuomenei teikiamų paslaugų prioritetus ir juos geriau tenkinti (Tiebout, 1956). Tiebout modelis rodo mokesčių mokėtojų mobilumą tarp šalies teritorijos administracinių vienetų, ieškant pageidaujamo viešųjų gėrybių ir kainų santykio, tačiau pasak Bivainio (2003), tokių paslaugų decentralizavimas yra esminė prielaida horizontaliosios socialinės ir ekonominės lygybės principui pažeisti. Tai rodo, kad fiskalinė decentralizacija turi būti subalansuota. Tas pats pažymėtina, nagrinėjant ekonomikos stabilumą ir decentralizaciją – fiskalinė decentralizacija šalies finansų sistemą daro lankstesnę, sudaro sąlygas subnacionaliniams valdymo subjektams spręsti ekonomines problemas neimant lėšų iš valstybės biudžeto. Tačiau pabrėžiamas ir decentralizacijos trūkumas – silpnėja valstybių makroekonominio manevringumo galimybės nacionaliniu lygiu, gali atsirasti netolygi regioninė plėtra.

Analizuojant pateiktus privalumus ir trūkumus galima teigti, jog nėra vienintelio geriausio decentralizacijos ar centralizacijos modelio, tiesiog juos reikia proporcingai derinti. „Siekiant suformuoti demokratiškesnę ir didesniu visuomenės dalyvavimu pagrįstą valdymą, didinti valdžios atstovų atskaitomybę ir atsakomybę piliečiams, užtikrinti didesnę viešųjų gėrybių ir jų vartotojų poreikių adekvatumą bei išlaikyti aukštą makroekonominio stabilumo lygį šalyje, būtina atsižvelgiant į konkrečios šalies kontekstą ieškoti optimalaus centralizavimo decentralizavimo derinio.“ (Baltušnikienė, 2009, p. 87) Tokią nuomonę palaiko ir Raipa, Backūnaitė (2004) teigdami, kad „daugelyje valstybių tam tikras centralizacijos ir decentralizacijos balansas yra būtinas, kad valdžia funkcionuotų efektyviai.“ (p. 31)

Galima daryti išvadą, kad viešojo sektoriaus reformų kontekste nuo XX a. pab. svarią vietą užima decentralizacija ir ypač finansinių išteklių srityje. Daugelis mokslininkų plačiai nagrinėjusių

fiskalinės decentralizacijos privalumus ir trūkumus juos skirtingai vertina, tačiau sutaria, kad kuriant vykdomosios valdžios institucijų sistemą būtina protingai ir apgalvotai taikyti decentralizaciją, nes tai leidžia užtikrinti efektyvų vykdomosios valdžios institucijų finansinės sistemos valdymą. Galima teigti, kad fiskalinė decentralizacija yra procesas, kuris perskirsto sprendimų priėmimo atsakomybę valstybės finansų srityje. Jei tai atliekama racionaliai, decentralizacija gali smarkiai padidinti valstybės finansų našumą ir efektyvumą, tačiau jei fiskalinė decentralizacija suprojektuojama ir įgyvendinama netinkamai, ji gali duoti priešingus rezultatus.

2. FISKALINĖ DECENTRALIZACIJA LIETUVOJE

2.1. Savivaldybių raida Lietuvoje fiskalinės decentralizacijos požiūriu

Daugelis mokslininkų teigia, kad vietos savivalda neatsiejama nuo decentralizacijos politikos, o politinės valdžios atstovai remiasi idėja, kad visuomenės valdymas yra veiksmingesnis ir demokratiškesnis jį decentralizavus. Pradedant nagrinėti Lietuvos savivaldybių raidą būtina aptarti viešojo valdymo subjektus, jų veiklos pasiskirstymą, sampratą. Pasak Astrausko (2003) „valstybės teritorijoje yra žinomos dvi teritorinio valdymo formos: 1) valstybinis vietos valdymas (veiklą vykdo valstybinio vietos valdymo subjektai); 2) vietos savivalda (veiklą vykdo vietos savivaldos subjektai).“ (p. 5). Šios dvi valdymo formos viena nuo kitos skiriasi sudarymo principais, nustatytais funkcijomis, materialiniais ir finansiniais ištekliais, jų disponavimu ir santykiais tarpusavyje. Valstybinio ar centrinio valdymo subjektai veikia visoje valstybės teritorijoje, o teritoriniai, savivaldos valdymo subjektai – tam tikroje teritorijos dalyje. Pasak Davulio (2006) „viešojo sektoriaus institucijų veikla turėtų būti grindžiama tokiu principu. Tos viešosios gerybės, kurių požiūriu nėra ryškios visuomenės diferenciacijos t.y. kurios vienodai būtinos visos šalies gyventojams ir kurių gamyboje masto ekonomijos efektas reiškiasi plačiai, turėtų būti teikiamos centralizuotai, o tos viešosios gerybės, kurios iškelia diferencijuotus poreikius <...> turėtų būti teikiamos vietos mastu“ (p. 129)

Savivaldybė pasak Astrausko (2003) suvokiama kaip ypatinga žmonių bendruomenė tvarkanti dalį visuomenės bendrųjų reikalų, o ją sudaro – toje teritorijoje gyvenantys žmonės ir toje teritorijoje kryptingą poveikį žmonėms darantys bei viešąsias paslaugas teikiantys vietos savivaldos subjektai. Tai taip pat įtvirtinta Europos vietos savivaldos chartijos 3 straipsnio 1 dalyje „vietos savivalda reiškia, kad vietinės valdžios organai įstatymų nustatytose ribose turi teisę ir gebėjimą tvarkyti ir valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį, už tai prisiimdamos pilną atsakomybę ir vadovaudamosi vietos gyventojų interesais.“ Vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 1 ir 2 dalyje pateikti savivaldybių ir vietos savivaldos apibrėžimai:

Savivaldybė – įstatymo nustatytas valstybės teritorijos administracinis vienetas, kurio bendruomenė turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per to valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų išrinktą savivaldybės tarybą ir jos sudarytas, jai atskaitingas vykdomąją ir kitas savivaldybės institucijas ir įstaigas. Savivaldybė yra viešasis juridinis asmuo.

Vietos savivalda – įstatymo nustatyto valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų bendruomenė, kuri turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, savitvarka ir savaveiksmiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją.

Lietuvai atkūrus nepriklausomybę, pasikeitus socialinei bei ekonominei sistemai, sekant kitų šalių pavyzdžiu iškilo būtinybė reformuoti teritorijos administracinę suskirstymą, įtvirtinti naujas vietinės savivaldos institucijas ir paskirstyti centines bei vietines funkcijas. Svarbų vaidmenį reformuojant savivaldą Lietuvoje atliko ES iškelti savivaldos organizavimo ir regioninės politikos vykdymo reikalavimai. Iki tol gyvavusią sovietinę sistemą, kuri daugiausiai rėmėsi centralizavimo principu, kadangi sovietinėje valdžios sąrangoje buvo tik centinei valstybinei valdžiai pavaldūs vietiniai valdžios valdymo organai be finansinio savarankiškumo, laikui bėgant pakeitė labiau decentralizuota sistema. Taip pat galima teigti, kad tokią reformą įtakojo Lietuvos politinės sistemos pasikeitimas t.y. perėjimas nuo centralizuotos planinės ekonomikos prie orientuotos į rinką ekonominės sistemos ir, be abejo, pasauliniu mastu vykstančios viešojo sektoriaus reformos. Reikia nepamiršti ir to, kad Lietuvai 1999 m. ratifikavus Europos vietinės savivaldos chartiją reikėjo įtvirtinti ir jos nuostatas, o viena iš jų – savivaldos institucijos yra bet kokios demokratinės visuomenės pagrindas, todėl savivalda turi būti savarankiška.

1990 m. vasario 12 d. priimtas Vietos savivaldos pagrindų įstatymas nustatė naują vietinės valdžios sistemą Lietuvoje. Šis įstatymas įteisino vietos savivaldą, jos institucijas bei funkcijas. Iki 1990 m. Lietuvoje buvo 44 rajonai, 423 apylinkės (žr. 4 lent.). 2000 m. Lietuvos teritorijoje jau buvo 10 apskričių, 60 savivaldybių ir 527 seniūnijos.

4 lentelė. Teritorijos administracinių vienetų raida Lietuvoje XX a.

Teritorinis lygmuo		Regioninis	Subregioninis	Lokalinis
Laikotarpis (1937 m.)	Teritorinis vienetas	Apskritis (artimesnė subregioniniam lygmeniui)	Valsčius (artimesnis lokaliniam lygmeniui)	Seniūnija
	Skaičius	23	260	2545
	Savivalda	Taip	Taip	Ne
	Vidutinis gyventojų skaičius (tūkst.)	110,9	9	1
	Vidutinis plotas (km ²)	2420	214	22
Sovietmetis (1989 m.)	Teritorinis vienetas	–	Rajonas	Apylinkė
	Skaičius	–	44	423
	Savivalda	–	Formali	Formali
	Vidutinis gyventojų skaičius (tūkst.)	–	27,3*	2,5
	Vidutinis plotas (km ²)	–	1449	132
Nepriklausomybės laikotarpis (2004 m.)	Teritorinis vienetas	Apskritis	Savivaldybė	Seniūnija
	Skaičius	10	60	524
	Savivalda	Ne	Taip	Ne
	Vidutinis gyventojų skaičius (tūkst.)	348,4	39,0*	6,6
	Vidutinis plotas (km ²)	6530	1088	125

Šaltinis: Daugirdas, Mačiulytė, 2006, p. 97

Remiantis Vietos savivaldos pagrindų įstatymu buvo išrinktos miestų ir rajonų tarybos, o vėliau sudarytos ir miestų bei rajonų valdybos, kas turėjo didinti savivaldybių savarankiškumą. Vietos savivaldos pagrindų įstatyme buvo nustatytos šios nuostatos: vietos savivaldos vykdomųjų institucijų pavaldumas tik atstovaujančiosioms vietos savivaldos institucijoms; savivaldybių nuosavybės įteisinimas. Šiuo įstatymu buvo nustatyta dviejų pakopų – aukštesniosios ir žemesniosios – savivaldybių sistema, savivaldos institucijų organizavimo tvarka ir įgaliojimai. Tačiau vietos savivalda, o ypač fiskalinės decentralizacijos požiūriu reikėsi dar silpnai: vietos savivaldos institucijos tebebuvo traktuojamos kaip sudėtinė valstybinės valdžios ir valdymo organų dalis. Savivaldybės neturėjo nei savo nuosavybės, nei savarankiško biudžeto ir finansiškai priklausė nuo Vyriausybės. Pasak Mačiulytės, Ragauskos (2007) „<...> regioninė reforma šalies valdymo nesugebėjo pasukti decentralizacijos linkme.“ (p. 70) Todėl 1991 – 1994 m. buvo intensyviai ieškoma būdų ir priemonių, kaip šią padėtį pakeisti ir sudaryti normalias sąlygas veikti vietos savivaldai ir užtikrinti ekonominį t.y. finansinį savarankiškumą. Pasak Bivainio, Butkevičiaus (2003) „viena iš aiškių valstybės valdymo tobulinimo tendencijų buvo savivaldybių savarankiškumo didinimas ir jų funkcijų plėtimas“. (p. 35)

1992 m. spalio 25 d. patvirtinus Lietuvos Respublikos Konstitucija, joje vietos savivaldai buvo skirti 6 straipsniai. Konstitucinės normos dėl vietos savivaldos buvo rengiamos atsižvelgiant ir į Europos Vietos savivaldos chartijos nuostatas bei reikalavimus ir į kitus teisės aktus. Galima teigti, kad LR Konstitucijos priėmimas Lietuvoje davė pagrindą iš esmės keisti teisinę sistemą, kuri reglamentavo vietos savivaldą Lietuvoje. 1994 m. liepos 7 d. priimtas Vietos savivaldos įstatymas nustatė naują savivaldos institucijų organizavimo tvarką, savivaldos institucijų kompetenciją padalino į savarankiškąją ir valstybės deleguotąją, nustatydamas ir skirtingą savivaldos institucijų savarankiškumo ir atsakomybės laipsnį, ją įgyvendinant.

Lietuvoje, atstovauti bendriesiems visų savivaldybių interesams ir daryti esminę įtaką vietos savivaldos raidai, buvo įsteigta Lietuvos Savivaldybių asociacija. Ji siekia LR Konstitucijoje ir įstatymuose nustatyto savivaldybių savarankiškumo atstovaujant asociacijos narių interesams valstybės valdžios ir valdymo institucijose, bendradarbiaujant su užsienio valstybių savivaldybių ir kitomis tarptautinėmis organizacijomis, įgyvendinant Lietuvoje Europos vietos savivaldos chartijos nuostatas. Tuo tarpu ES įsteigtas konsultacinis Europos tarybos organas – Europos Tarybos vietos ir regionų valdžios kongresas, kuris stiprina vietos ir regionų demokratines struktūras, jų veiksmingumą bei tarpregioninį bendradarbiavimą Europoje, kuriant efektyvią vietos ir regionų valdžių sistemą, skiriant ypatingą dėmesį ir pagalbą naujoms valstybėms.

Lietuvoje nuo 2010 m. liepos 1 d. panaikintos apskritys, o jų funkcijos paskirstytos atitinkamai savivaldybėms. Teritorinio tinklo palyginimas (žr. 4 lent.) rodo, kad Lietuva XX a. daugelį kartų keitė savo teritorinę sąrangą ir, palyginti su sovietine, visiškai transformavosi. Galima teigti, kad iki nepriklausomybės paskelbimo Lietuvoje buvo sunku sukurti tvirtais ryšiais paremtą ir savarankišką

savivaldą. Tačiau po atliktų reformų matyti, kad Lietuvoje vis dar egzistuoja didelės ir sunkiai pajėgiančios realiai atstovauti žmonėms bei spęsti teritorijos gyventojų ir bendruomenės problemų savivaldybės. Pabrėžtina, kad po sovietinių apylinkių panaikinimo įteisintos seniūnijos tapo tik savivaldybių administracijos struktūriniais padaliniais.

Aptariant Lietuvos savivaldos raidą svarbu išskirti ir savivaldybių veiklos principus. Vadovaujantis šiuo metu galiojančiu Vietos savivaldos įstatymo 4 straipsniu vietos savivalda yra grindžiama penktoje lentelėje nurodytais principais.

5 lentelė. Vietos savivaldos principai

Vietos savivaldos principai skirstomi į:
1) atstovaujamosios demokratijos;
2) savivaldybių savarankiškumo ir veiklos laisvės pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją;
3) savivaldybės tarybos viršenybės prieš jai atskaitingas savivaldybės vykdomąsias institucijas;
4) savivaldybės vykdomųjų institucijų atskaitingumo savivaldybės tarybai;
5) atsakingumo savivaldybės bendruomenei;
6) savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumo;
7) savivaldybių ir valstybės interesų derinimo tvarkant viešuosius savivaldybių reikalus;
8) bendruomenės ir atskirų savivaldybės gyventojų interesų derinimo;
9) savivaldybės gyventojų dalyvavimo tvarkant viešuosius savivaldybės reikalus;
10) veiklos skaidrumo;
11) viešumo ir reagavimo į savivaldybės gyventojų nuomonę;
12) žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo ir gerbimo.

Šaltinis: Sudaryta pagal LR vietos savivaldos įstatymo, 1994, 4 straipsnį

Iš pateiktos penktos lentelės matyti, kad aktualiame Vietos savivaldos įstatyme nebeliko savivaldybių ekonominio savarankiškumo principo, tačiau šio straipsnio 2 dalis teigia, jog savivaldybių veikla grindžiama savarankiškumo ir veiklos laisvės pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją, o tai apima ir finansinį savarankiškumą (žr. 5 lent.). Pasak Vidrinskaitės (2002) „<...> demokratinės valstybės valdymas negali būti sutelkiamas vienos ar kelių institucijų atstovų rankose ir vykdomas vien centralizuotai.“ (p. 98) Mokslininkė pabrėžia, kad egzistuojant decentralizacijai centrinės valdžios funkcijos perduodamos savivaldybėms, kur vadovauja išrinkti atstovai ir disponuojama patvirtintu biudžetu. Tačiau nors ir Lietuvos Respublikos įstatymuose vietinė savivalda vertinama kaip atskiras viešojo valdymo subjektas, turi galimybes savarankiškai priimti sprendimus bei juos įgyvendinti, vis dėlto pasak Astrausko (2006) „<...> jų laisvė nėra beribė, o suteiktas savarankiškumas neįpareigoja ignoruoti valstybės interesų.“ (p. 253)

Trumpai apžvelgus savivaldybių raidą Lietuvoje galime teigti, kad vietinės savivaldos ir savivaldybių samprata Lietuvoje pradėta plačiau nagrinėta tik atgavus nepriklausomybę, kadangi kilo poreikis pereiti nuo centralizuotų valdymo grandžių prie decentralizuotų t.y. įtvirtinti demokratiškumo

principus šalyje, kurie paremti valdžios susitelkimu arčiau piliečių. Galima daryti išvada, kad valstybės valdymo ir vietos savivaldos institucijų funkcijos ne kartą buvo perskirstytos: apie 1990 m. ir 1994 m. vyravo funkcijų centralizavimo, o nuo 1999 m. decentralizavimo kryptys. Dar iki šiol plačiai diskutuojamas savivaldybių savarankiškumo, o ypač finansų srityje klausimas, norint į jį atsakyti reikia įvertinti Lietuvos savivaldybių finansinį savarankiškumo lygį. Po atliktų reformų matyti, kad Lietuvoje vis dar egzistuoja didelės ir sunkiai pajėgiančios realiai atstovauti žmonėms savivaldybės.

2.2. Fiskalinės decentralizacijos teisinis reglamentavimas Lietuvoje

Nagrinėjant fiskalinę decentralizaciją Lietuvoje reikia aptarti ir valstybės bei savivaldybių santykių teisinį reglamentavimą. Teisinis savivaldos pagrindas yra Lietuvos Respublikos Konstitucija, valstybės įstatymai, savivaldybių veiklos reglamentai, kiti teisės aktai. Taip pat Lietuva 1999 m. ratifikavo Europos vietos savivaldos chartiją, Europos Tarybos dokumentą, sudarytą Strasbūre 1985 m., ir taip prisiėmė įsipareigojimą jos nuostatas taikyti Lietuvoje.

Kaip jau minėta ankščiau Lietuvoje dar iki nepriklausomybės atkūrimo buvo priimtas Vietos savivaldos pagrindų įstatymas, kuris įtvirtino vietos savivaldos organizavimo ir funkcionavimo pagrindus. Savivaldos svarbiausius veikimo principus reglamentuoja ir 1992 m. priimta LR Konstitucija. Konstitucijos X skirsnis skirtas savivaldos principams valstybėje reglamentuoti. Konstitucijos 120 straipsnio 2 dalis nurodo, kad „Savivaldybės pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai“. Toks pat savarankiškumas įtvirtintas ir Europos vietos savivaldos chartijos 4 straipsnio 2 dalyje „Vietinės valdžios organai įstatymų nustatytose ribose turi visišką laisvę vykdyti veiklą, susijusią su klausimais, kurie nėra išbraukti iš jų kompetencijos ar priskirti kitiems valdymo organams“.

„Fiskalinė decentralizacija suvokiama kaip vietinės valdžios finansinio savarankiškumo didinimas atskiriant vietinės ir centrinės valdžios funkcijas viešajame sektoriuje, atitinkamai paskirstant ir funkcinius išteklius šioms funkcijoms vykdyti.“ (Davulis, 2006, p. 128) Todėl nagrinėjant fiskalinės decentralizacijos teisinį reglamentavimą remiamasi vietos savivaldą reglamentuojančiais teisės aktais. Europos vietos savivaldos chartijos 9 straipsnio 1 ir 2 dalys nurodo, kad šalies ekonomikos politika suteikia vietinės valdžios organams teisę turėti atitinkamus savo finansinius išteklius, kuriuos jie savo nuožiūra gali laisvai panaudoti suteiktų įgaliojimų ribose ir bent dalį finansinių išteklių gauti iš vietos mokesčių ir rinkliavos, kurių dydį nustato jie patys vadovaudamiesi statutu. Šios nuostatos įtvirtintos ir Konstitucijos 121 straipsnyje nurodant, kad savivaldybės pačios sudaro ir tvirtina savo biudžetą, o savivaldybių tarybos turi teisę įstatymo

numatytose ribose ir tvarka nustatyti vietines rinkliavas, savo biudžeto sąskaita savivaldybių tarybos gali numatyti mokesčių bei rinkliavų lengvatas.

Savivaldybių biudžetų sudarymo, tvirtinimo procedūros ir veikimo sritys įtvirtintos ne tik Konstitucijos 121 straipsnyje, be taip pat ir Vietos savivaldos, Biudžeto sandaros, Fiskalinės drausmės, Savivaldybių biudžeto pajamų nustatymo metodikos, atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymuose, Seimo statute, Vyriausybės patvirtintose biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklėse ir kituose biudžeto pajamų gavimą ir programų finansavimą reglamentuojančiuose teisės aktuose. Apie savivaldybių finansinę sistemą, savivaldybių biudžetus plačiau bus nagrinėjama kitame poskyryje.

Europos vietos savivaldos chartijoje taip pat įtvirtinta nuostata, kad 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. Nors fiskalinės decentralizacijos teisinis reglamentavimas rodo savivaldybių finansinio savarankiškumo įtvirtinimą, bet išanalizavus mokslininkų, tokių kaip Davulis (2006), Mačiulytė, Ragauskas (2007), Astrauskas (2006), Baltušnikienė (2006) ir kt. nuomonę matyti, kad finansinis savarankiškumas savivaldybėse vis dar yra silpnas ir atsilieka nuo Europos šalių lygio. Pasak Davulio (2006) „savivaldybė yra savarankiška tiek, kiek ji laisvai disponuoja turimais finansiniais ištekliais.“ (p. 40) Nors ir savivaldybių fiskalinis savarankiškumas įteisintas, tačiau praktiškai yra labai suvaržytas, net Viešojo administravimo iki 2010 m. strategijos 2 skyriaus 33 straipsniu įtvirtintas siekis – tobulinti savivaldybių atliekamų funkcijų finansavimo sistemą.

Atkreipiamas dėmesys, kad aptarus fiskalinės decentralizacijos teisinį reglamentavimą būtina aptarti ir savivaldybių kompetencijų, funkcijų ribas, kadangi „aiškiai ir išsamiai nereglementuotos atskirų valdymo lygių kompetencijos ribos neišvengiamai sukelia viešojo valdymo institucijų konfliktus, jų atliekamų funkcijų dubliavimąsi, viešųjų gerybių neefektyvų naudojimą ir švaistymą bei viešojo valdymo pareigūnų atsakomybės ir atskaitomybės mechanizmo „suirimą“.“ (Baltušnikienė, Astrauskas, 2006, p. 31) Galima teigti, kad įvairiose šalyse funkcijų tarp centrinės ir vietos valdžios pasiskirstymas labai skirtingas. Stipriai centralizuotos šalys sprendimų priėmimą ir funkcijas sutelkia centrinės valdžios rankose, decentralizuotos – perleidžia į vietinės valdžios rankas.

Pasak Vidrinskaitės (2002) savivaldos institucijos pagal priskirtas kompetencijų sritis turi veikimo, iniciatyvos ir sprendimų priėmimo laisves, kiek tai leidžia Konstitucija, įstatymai ir poįstatyminiai aktai. Savivaldybių vykdomos funkcijos yra aiškiai reglamentuotos ir pagal tai yra skirstomi finansiniai ištekliai joms įgyvendinti. Pasak Bivainio, Butkevičiaus (2003) „Vyriausybės ir savivaldybių santykiai yra dažna diskusijų tema. Populiariausi tokių diskusijų objektai yra du: funkcijos ir finansai.“ (p. 35) Remiantis Vietos savivaldos įstatymo 5 straipsnio 1 dalimi savivaldybių funkcijos pagal sprendimų priėmimo laisvę skirstomos į šeštoje lentelėje nurodytas.

6 lentelė. Savivaldybių funkcijų rūšys

Savivaldybių funkcijos:	
Savarankiškosios:	Valstybinės (valstybės perduotas savivaldybėms):
šias funkcijas savivaldybės atlieka pagal Konstitucijos ir įstatymų suteiktą kompetenciją, įsipareigojimus bendruomenei ir šios interesais. Įgyvendindamos šias funkcijas, savivaldybės turi Konstitucijos ir įstatymų nustatytą sprendimų iniciatyvos, jų priėmimo ir įgyvendinimo laisvę ir yra atsakingos už savarankiškųjų funkcijų atlikimą. Įgyvendinant šias funkcijas, savivaldybių veiklą saisto įstatymų nustatyti reikalavimai ir tvarka, kuri, kai tai numatyta įstatymuose, nustatoma ir kituose teisės aktuose;	tai valstybės funkcijos, pagal įstatymus perduotos savivaldybėms atsižvelgiant į gyventojų interesus. Savivaldybės, įgyvendindamos šias funkcijas, turi įstatymų nustatytą sprendimų priėmimo laisvę. Savivaldybių veiklą įgyvendinant šias funkcijas riboja valstybės institucijų ir (arba) pareigūnų sprendimai. Atskirais atvejais valstybinės funkcijos gali būti perduotos savivaldybėms įgyvendinti sutarčių pagrindu. Savivaldybė tokią sutartį gali sudaryti tik tuo atveju, kai savivaldybės taryba pritaria. Šios funkcijos paprastai yra trumpalaikės ar sezoninio pobūdžio.

Šaltinis: Sudaryta pagal LR vietos savivaldos įstatymo, 1994, 5 straipsnio 1 dalį

Prie savarankiškųjų savivaldybės funkcijų priskirtos ir tos funkcijos, kurios nepriskirtos valstybės funkcijoms (žr. 1 priedą), taip įtvirtintas subsidiarumo principas. Vadinasi atsiradus naujiems bendruomenės reikalams, nuo pat pradžių jais rūpinasi savivaldybės savo pastangų ir finansinių galimybių pagrindu, jei to nepakanka įsikiša valstybinio administravimo subjektai. Prie valstybinių (valstybės perduotų savivaldybėms) funkcijų priskirtos tam tikros valstybės funkcijos (žr. 1 priedą), tačiau jas vykdo savivaldybės, kadangi Lietuvos piliečiams taip yra patogiau ir priimtinau, be to, nereikia steigti papildomų valstybinio administravimo įstaigų.

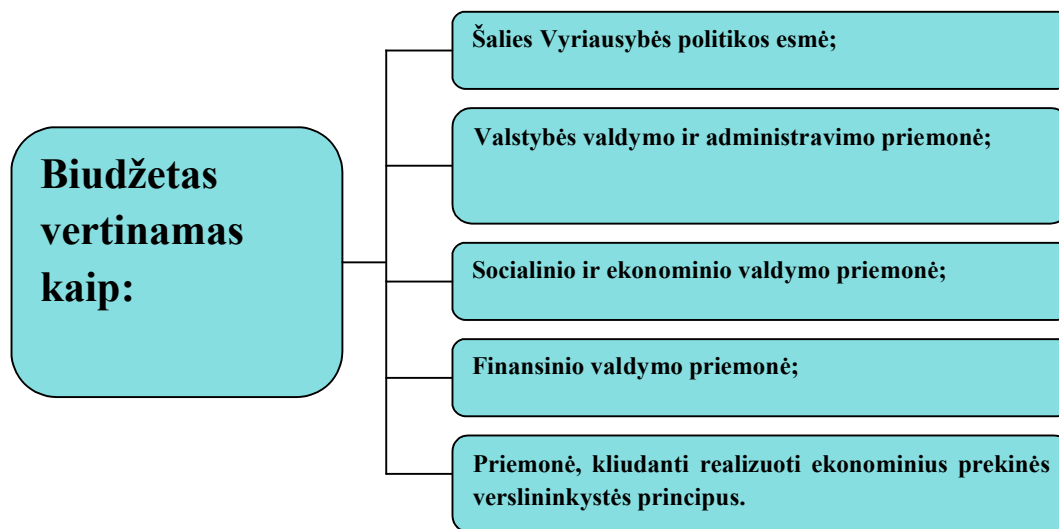
Vietos savivaldos įstatymo 5 straipsnio 2 dalis numato, kad savivaldybių funkcijos pagal veiklos pobūdį skirstomos į: vietos valdžios; viešojo administravimo; viešųjų paslaugų teikimo. Vietos valdžios funkcijas įstatymų nustatyta tvarka atlieka savivaldybės taryba. Viešojo administravimo funkcijas atlieka savivaldybės taryba, savivaldybės vykdomoji institucija, kiti savivaldybės įstaigų, tarnybų vadovai, valstybės tarnautojai. Viešąsias paslaugas teikia savivaldybių įsteigti paslaugų teikėjai arba pagal sudarytas sutartis kiti viešai pasirenkami fiziniai ar juridiniai asmenys.

Galima daryti išvadą, kad fiskalinės decentralizacijos teisinis reglamentavimas yra įtvirtintas Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, Europos vietos savivaldos chartijoje, Vietos savivaldos, Biudžeto sandaros, Fiskalinės drausmės, Savivaldybių biudžeto pajamų nustatymo metodikos įstatymuose, Seimo statute, Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarime „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“ ir kituose biudžeto pajamų gavimą ir programų finansavimą reglamentuojančiuose teisės aktuose. Daugelis mokslininkų, nagrinėjusių fiskalinės decentralizacijos teisinį reglamentavimą, pabrėžia, kad fiskalinė decentralizacija daugiau išlieka tik teisės aktuose, o realiai savivaldybių finansinis savarankiškumas vis dar nėra pakankamas.

2.3. Savivaldybių finansų sistema remiantis fiskalinės decentralizacijos dedamosiomis

Fiskalinė decentralizacija yra vietinės valdžios finansinio savarankiškumo didinimas, atibojant vietinių ir centinės valdžios funkcijas atitinkamai paskirstant ir finansinius išteklius joms vykdyti. „Vietos savivaldybių autonomiją garantuoja finansiniai ištekliai ir laisvė jais naudotis savo veikloje. Finansinė autonomija yra esminė, pagrindinė vietos savivaldos dalis.“ (Žilinskas, 2001, p. 214)

Savivaldybių finansai yra pajamų ir išlaidų visuma ir tų lėšų sudarymo paskirstymo ir panaudojimo sistema. Gaunamų pajamų ir daromų išlaidų sąmata yra biudžetas. Todėl toliau nagrinėjant fiskalinę decentralizaciją Lietuvoje reikia aptarti ir Lietuvos savivaldybių finansinę sistemą, savivaldybių biudžetus, jų veikimo sferas. Tradicinė biudžeto teorija nagrinėja įgaliojimų tarp valstybės lygių paskirstymą ir fiskalinės politikos priemonių, reikalingų tokiems įgaliojimams vykdyti, paskirstymą atitinkamiems lygiams (Bivainis, Butkevičius, 2003). Pasak Stačioko (2003) „biudžetas – vienas svarbiausių administravimo ir valdymo apskaitos ir perspektyvinės kontrolės elementų.“ (p. 325) Biudžetas valstybėje padeda geriau tvarkyti valstybės finansus, perskirstyti lėšas, jame aiškiai matosi valstybės institucijų funkcijos ir atsakomybės pasiskirstymas (žr. 4 pav.). Jis kaip finansinio valdymo priemonė, atlieka ne tik apskaitos funkciją bendravaltstybinio lygmeniu, bet ir įpareigoja valstybės tarnautojus atsakyti už pajamas bei išlaidas jų veikimo sferoje. (Stačiokas, 2002)



Šaltinis: Sudaryta pagal Stačioką, 2002, p. 332

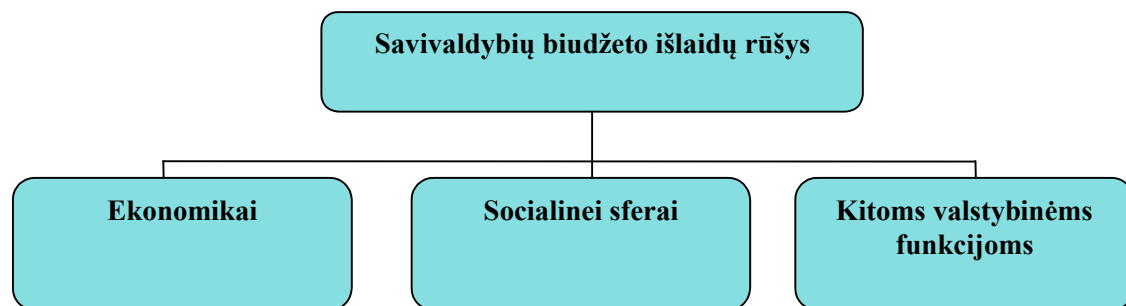
4 pav. Biudžeto vertinimo aspektai

Lietuvoje biudžetų turinį, pajamų sudarymo ir asignavimų naudojimo teisinius pagrindus, taip pat biudžetų rengimo, tvirtinimo, vykdymo, vertinimo ir kontrolės pagrindines nuostatas, procedūras,

asignavimų valdytojų pareigas, teises ir atsakomybę nustato LR biudžeto sandaros įstatymas. Lietuvoje be šio įstatymo fiskalinę politiką šalyje reglamentuoja LR Konstitucija, Fiskalinės drausmės įstatymas, Seimo statutas, Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas, atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymai, Vyriausybės patvirtintos biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės, savivaldybių skolinimosi tvarka ir kt.

Lietuvos finansų sistema yra dvipakopė: valstybės biudžetas ir savivaldybių biudžetai. Lietuvos nacionalinio biudžeto pajamas sudaro visos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sukaupiamos lėšos. Valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamos ir asignavimai (išlaidos) gali būti tik piniginės lėšos. Vadovaujantis Lietuvos biudžeto sandaros įstatymu Lietuvos Respublikoje surenkami mokesčiai, privalomos įmokos, rinkliavos gali būti perskirstomi tik per nacionalinį biudžetą, Valstybinį socialinio draudimo fondą, Privalomojo sveikatos draudimo fondą, Privatizavimo fondą, Rezervinį (stabilizavimo) fondą, Valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondą, Garantinį fondą ir savivaldybių privatizavimo fondus. Vadinasi šios institucijos ir sudaro Lietuvos viešojo sektoriaus finansų sistemą ir gali disponuoti finansiniais šalies ištekliais. Visi savivaldybių finansiniai ištekliai yra apskaitomi savivaldybių biudžetuose ir nebiudžetiniuose fonduose. Remiantis Biudžeto sandaros įstatymu savivaldybių biudžetuose sukaupiamos lėšos, reikalingos įstatymų priskirtoms funkcijoms ir savivaldybėms įstatymų perduotoms valstybės funkcijoms atlikti, dėl to kiekviena savivaldybė turi savarankišką biudžetą, kuris turi būti tvirtinamas be biudžeto deficito. Toliau aptarsime keturias fiskalinės decentralizacijos dedamąsias Lietuvos savivaldybių kontekste.

Savivaldybių biudžetų asignavimai (išlaidos), kas sudaro fiskalinės decentralizacijos pirmąją dedamąją, vadovaujantis Biudžeto sandaros įstatymo 23 straipsniu yra naudojami Vietos savivaldos įstatymui ir kitiems įstatymams įgyvendinti vykdant savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojų patvirtintas programas. Vadinasi išlaidos turi būti tiesiogiai susijusios su Vietos savivaldos įstatymu savivaldybėms priskirtomis funkcijomis ir patvirtintomis programomis. Biudžeto sandaros, Vietos savivaldos įstatymai įtvirtina savivaldybių biudžeto išlaidų rūšis, jos pateiktos penktame paveiksle.



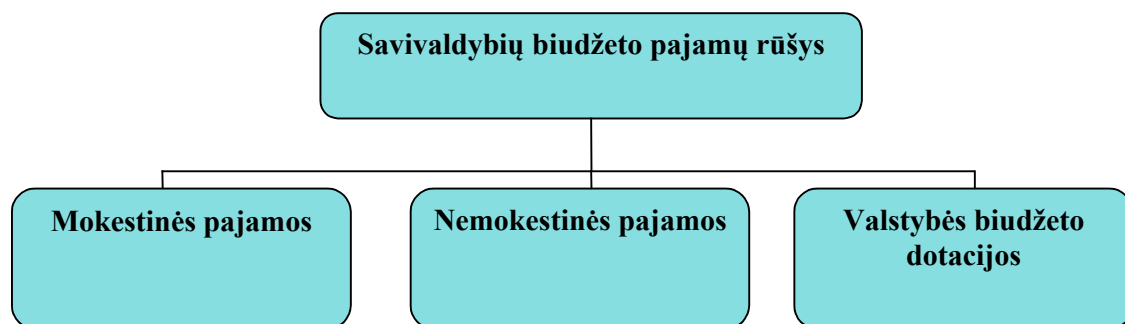
Šaltinis: Sudaryta pagal Davulį, 2006, p. 41

5 pav. Savivaldybių biudžeto išlaidų rūšys

Remiantis Biudžeto pajamų ir asignavimų funkcinė klasifikacija, kurią nustato Finansų ministerija finansų ministro įsakymu „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“ šias išlaidų grupes galima skirstyti detaliau: Ekonomikai skirtas išlaidas galima skirstyti į išlaidas – ekonomikai, būstui ir komunaliniam ūkiui, aplinkos apsaugai; Socialinės sferos išlaidas galima skirstyti į išlaidas – švietimui, sveikatos apsaugai, socialinei apsaugai, poilsiui, kultūrai ir religijai; Kitoms valstybinėms funkcijoms užtikrinti išlaidos skirstomas į – bendram valstybės valdymui, gynybai, viešajai tvarkai ir visuomenės apsaugai. (žr. 5 pav.).

Tokia biudžeto išlaidų funkcinė klasifikacija parengta remiantis Valstybės funkcijų klasifikatoriumi (COFOG). Tai tarptautinis klasifikatorius, vienas iš nacionalinių sąskaitų sistemoje naudojamų funkcinų klasifikatorių, kurį administruoja Statistikos departamentas. Klasifikatorius taikomas valdžios sektoriaus sandoriams (operacijoms) klasifikuoti, įskaitanti valdžios galutinio vartojimo išlaidų, tarpinio vartojimo, bendrojo kapitalo formavimo bei kapitalo ir einamųjų pervedimų sąnaudas pagal funkcijas.

Toliau aptarsime savivaldybių biudžeto pajamas, kaip antrąją fiskalinės decentralizacijos dedamąją. Biudžeto sandaros, Vietos savivaldos ir Savivaldybių biudžeto pajamų nustatymo metodikos įstatymai įtvirtina savivaldybių biudžeto pajamų rūšis (žr. 6 pav.).



Šaltinis: Sudaryta pagal LR savivaldybių biudžeto pajamų nustatymo metodikos įstatymą, 1997, 2 str.

6 pav. Savivaldybių biudžeto pajamų rūšys

Mokestinės pajamas formuoja savivaldybėms priskirti mokesčiai ir įstatymų nustatyta bendrųjų mokesčių dalis. Mokestinės savivaldybių pajamas sudaro gyventojų pajamų mokestis, kuris yra dalijamasis t.y. dalis tenka valstybės kita dalis savivaldybių biudžetams, turto mokesčiai, kurie perskirstomi tik per savivaldybių biudžetą, juos sudaro: žemės, paveldimo turto, nekilnojamojo turto mokesčiai. Juos galima traktuoti kaip vietinius mokesčius. Taip pat renkami kiti mokesčiai pvz.: prekių ir paslaugų mokesčiai, o savivaldybėms iš šios grupės mokesčių tenka tik rinkliavos ir mokestis už aplinkos teršimą. Mokestinės pajamos turi būti skirtos savarankiškoms savivaldybių funkcijoms užtikrinti. Nemokestinės pajamas sudaro: turto pajamos, kurias sudaro dividendai, mokesčiai už

valstybinę žemę, gamtos išteklius, valstybinio vandens fondo telkinius; pajamos už prekes ir paslaugas, kurios gaunamos iš pajamų už patalpų nuomą, atsitiktines paslaugas; pajamos iš baudų ir konfiskacijos; kitos pajamos bei ilgalaikio materialiojo realizavimo pajamos. Šios nemokestinės pajamos taip pat skiriamos savarankiškoms savivaldybių funkcijoms atlikti. Kita pajamų grupė yra valstybės biudžeto dotacijos, kurios skirtos pajamų ir išlaidų skirtumams tarp savivaldybių išlyginti ir valstybės perduotoms funkcijoms atlikti. Priskirti dotacijų dydžiai savivaldybėms tvirtinami atitinkamų biudžetinių metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu. Detalesnė biudžeto pajamų funkcinę klasifikaciją nustato Finansų ministerija finansų ministro įsakymu. Pasak Davulio (2006) mokesčines ir nemokesčines pajamų rūšis sąlyginai galima vadinti nuosavomis savivaldybių pajamomis, o dotacijos yra valstybės paskirta lėšų suma. Pasak mokslininko Lietuvos savivaldybių nuosavos lėšos nevisiškai atitinka jų sampratą kadangi nuosavos lėšos yra tokios lėšos, kurių formavimas visiškai priklauso nuo vietos valdžios sprendimų. Tokių lėšų, skirtingai nuo užsienio savivaldybių Lietuvos savivaldybių biudžetuose praktiškai nėra, o savivaldybės turi labai ribotas galimybes reguliuoti tokias pajamas. Mokesčių paskirstymas tarp centrinių ir vietinių valdžios struktūrinių padalinių, pasak Davulio (2006) grindžiamas tuo, kad nėra veiksminga dauguma apmokestinimo galiu suteikti vyriausybei ribojant vietinės valdžios institucijų fiskalinį savarankiškumą. Be to, Europos vietos savivaldos chartijos 9 straipsnio 3 dalyje yra įtvirtinta nuostata, kad vietinės valdžios organai bent dalį finansinių išteklių gauna iš vietos mokesčių ir rinkliavų, kurių dydį nustato jie patys vadovaudamiesi statutu. Tačiau taip pat daugelis mokslininkų pabrėžia, kad per didelis vietinės valdžios savarankiškumas gali būti nepriimtinas makroekonominio stabilumo bei visuomenės išteklių efektyvaus paskirstymo požiūriu (Baltušnikienė, 2004), (Davulis, 2006), (Bird, 2000) ir kt.

Pasak Bivainio (2003) „savivaldybių ir valstybės finansinių santykių problema kasmet gana aštriai iškyla svarstant ir aprobuojant nacionalinio biudžeto projektą. <...> Šioms aktualioms problemoms spęsti yra žinoma ir, ko gero, daugumos valstybių praktikoje taikoma universali priemonė – tarpbiudžetinis lėšų perskirstymas.“ (p. 35) Europos vietos savivaldos chartija taip pat įtvirtina tokią priemonę, kuri dar vadinama trečiąja fiskalinės decentralizacijos dedamąja. Jos tikslas, pasak Bivainio (2003), yra atsižvelgus į savivaldybių gaunamas pajamas, skirti papildomų lėšų, kurios bus panaudotos savivaldybėms priskirtoms funkcijoms vykdyti. Pasak Civinsko, Tolvaišio (2006) „Europoje dominuoja vietinių mokesčių ir dotacijų deriniu paremtos subnacionalinių pajamų sistemos.“ (p. 87) Lietuvoje taip pat dominuoja dotacijų pagrindu skiriami finansiniai ištekliai savivaldybėms. Jau pirmame skyriuje išsiaiškinta, kad egzistuoja vertikali priešprieša (disbalansas) dėl išteklių paskirstymo tarp centrinės ir vietinės valdžios ir horizontali – dėl išteklių tarp pačių savivaldybių. Pirmuoju atveju atsispindi institucijų interesų sankirta dėl tikslinių dotacijų skirimo, antruoju –

gyventojų pajamų mokesčio (žr. 4 priedą), bendrosios dotacijos kompensacijų atskaitymo, investicinių projektų ir kt. (Civinskas, Tolvaišis, 2006)

Vadovaujantis Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymu valstybės biudžeto dotacijos pagal jų paskirtį yra klasifikuojamos ir atitinkamai skiriamos (žr. 7 lent.).

7 lentelė. Valstybės biudžeto dotacijų klasifikacija

Valstybės biudžeto dotacijos		
Valstybės biudžeto bendroji dotacija savivaldybių biudžetams skiriama:	Valstybės biudžeto specialios tikslinės dotacijos savivaldybių biudžetams skiriamos:	Valstybės biudžeto bendrosios dotacijos kompensacijos savivaldybių biudžetams skiriamos:
<ul style="list-style-type: none"> savivaldybių gyventojų pajamų mokesčiui išlyginti, kai prognozuojama, kad Valstybės išdo sąskaitoje trūks lėšų; 	<ul style="list-style-type: none"> valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti; 	<ul style="list-style-type: none"> dėl Seimo ar Vyriausybės priimtų sprendimų atsirandantiems savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų pokyčiams kompensuoti.
<ul style="list-style-type: none"> savivaldybių išlaidų struktūrų skirtumams, kuriuos lemia nuo savivaldybių veiklos nepriklausantys objektyvūs veiksniai, išlyginti, kai prognozuojama, kad Valstybės išdo sąskaitoje trūks lėšų. 	<ul style="list-style-type: none"> savarankiškajai savivaldybių funkcijai (vaikų, jaunimo ir suaugusiųjų bendrajam lavinimui organizuoti); 	
	<ul style="list-style-type: none"> Seimo, Vyriausybės patvirtintoms programoms vykdyti. 	

Šaltinis: Sudaryta pagal LR savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymą, 1997

Savivaldybių gyventojų pajamų mokesčiui ir išlaidų skirtumams išlyginti gali būti panaudotos tik tam tikros lėšos. Tai lėšos, sukaupiamos pervedant iš Valstybinės mokesčių inspekcijos teritorinių padalinių gyventojų pajamų mokesčio dalį, atsižvelgiant į savivaldybių biudžetams skiriamo gyventojų pajamų mokesčio dalį, kuri tvirtinama Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymu (žr. 4 priedą). Kai kurios savivaldybės Vilniaus, Kauno, Klaipėdos miestų ir Mažeikių rajono atitenka atitinkamai 40, 94, 86 ir 95 proc. surinkto gyventojų pajamų mokesčio, o likusioms savivaldybėms tenka 100 proc. šio mokesčio. Šios paskirties lėšų ribinį dydį sudaro iš visų savivaldybių surinkto į valstybės išdą pajamų mokesčio suma.

Biudžetinais metais turi būti skiriama reikiamo dydžio valstybės biudžeto bendrosios dotacijos kompensacija, susijusi su savivaldybių pajamų ir išlaidų pasikeitimu, arba iš savivaldybių biudžetų paimamos reikiamos sumos, o ateinančiais biudžetinais metais koreguojama gyventojų pajamų mokesčio dalis, tenkanti visų savivaldybių biudžetams.

Apžvelgus savivaldybių išlaidas, pajamas, skiriamas dotacijas būtina aptarti ir paskutinę fiskalinės decentralizacijos dedamąją – savivaldybių skolinimosi mechanizmas. Pasak Baltušnikienės (2004) Lietuvoje dominuoja administracinė savivaldybių skolinimosi mechanizmo reguliavimo ir kontroliavimo sistema, kai vietos valdžios skolinimosi reguliuoja valstybės valdžia nustatydamas skolinimosi limitus,

peržiūredama ir sankcionuodama skolinimosi operacijas ir kt. Vadovaujantis Biudžeto sandaros įstatymu, Vyriausybės nutarimu dėl savivaldybės skolinimosi tvarkos patvirtinimo, savivaldybės laikydamosi Seimo patvirtintų skolinimosi limitų, Vyriausybės nustatyta tvarka gali:

1) imti ilgalaikes vidaus arba užsienio paskolas (kurių trukmė ilgesnė kaip vieni metai ir grąžinimo terminas ne tais pačiais biudžetiniais metais) arba teikti garantijas dėl paskolų, naudojamų tik investicijų projektams finansuoti;

2) imti trumpalaikes vidaus ir užsienio paskolas (kurių grąžinimo terminas tais pačiais biudžetiniais metais) biudžetiniais metais laikinam pajamų trūkumui padengti, kai nepakanka šiam tikslui savivaldybės biudžeto apyvartos lėšų.

Toks skolinimosi mechanizmas taip pat didžia dalimi rodo savivaldybių finansinį savarankiškumą ir galimybę pačioms spręsti finansinius klausimus, tačiau neviršijant numatytų skolinimosi limitų..

Savivaldybių biudžetų projektus rengia savivaldybių vykdomosios institucijos, t. y. savivaldybių administracijų direktoriai, o šiuos biudžetus tvirtina savivaldybių tarybos. Kiekvienais metais Seime tvirtinamas tik konkrečių metų valstybės ir savivaldybių biudžetai, tačiau valstybės biudžeto projektas rengiamas trejiems metams, taip užtikrinami valstybės strateginiai tikslai bei jų tęstinumas. Valstybės biudžetą rengia ir koordinuoja Finansų ministerija. Finansų ministerija parengia makroekonominės ir fiskalines prognozes, kurių pagrindu Vyriausybė tvirtina preliminarinius nacionalinio biudžeto rodiklius trejiems metams. Kartu nustatoma ir maksimali trejų metų valstybės biudžeto asignavimų suma, kurios neviršydamos savivaldybės gali planuoti savo biudžetus. Taip pat savivaldybės ruošdamos savo biudžetų projektus, privalo vadovautis konkrečioms metams Seimo patvirtintais savivaldybių biudžetų finansiniais rodikliais. Lietuvos valstybės ir savivaldybių biudžetai remiasi programiniu principu t.y. finansavimas skiriamas jau patvirtintoms programoms vykdyti. Remiantis Biudžeto sandaros įstatymu kartu su patvirtintu biudžetu savivaldybė Finansų ministerijai pateikia savivaldybės privatizavimo fondo sąmatą.

Galima daryti išvadą, kad tradicinė biudžeto teorija nagrinėja įgaliojimų tarp valstybės lygių paskirstymą ir fiskalinės politikos priemonių, reikalingų tokiems įgaliojimams vykdyti, paskirstymą atitinkamiems lygiams. Lietuvoje egzistuojanti dviejų pakopų finansų sistema leidžia savivaldybėms disponuoti savarankiškais biudžetais. Galima teigti, kad Lietuvos savivaldybių finansų sistema nėra labai nutolusi nuo kitų Europos šalių ir remiasi tomis pačiomis ar panašiomis formavimo taisyklėmis. Lietuvos savivaldybės turėdamos savo biudžetus gali savarankiškai disponuoti pajamomis ir išlaidomis, taip pat turi teisę iš valstybės biudžeto gauti tam tikrų finansinių lėšų (dotacijų). Be to, kaip ir kitų šalių vietinės valdžios organai Lietuvos savivaldybės su tam tikra kontrolės sistema turi galimybę skolintis. Apibendrinat būtina pabrėžti, kad savivaldybių biudžetų rengimo procesas gana sudėtingas, o jį reglamentuoja nemažai įvairių teisės aktų.

3. FISKALINĖS DECENTRALIZACIJOS LYGIO VERTINIMAS LIETUVOJE

3.1. Tyrimo metodologija

Šio baigiamojo darbo 1 ir 2 dalyje apibrėžus fiskalinės decentralizacijos sampratą, apžvelgus teisinį jos reglamentavimą, savivaldybių finansinę sistemą bei jų raidą Lietuvoje, sunku vertinti fiskalinę decentralizaciją ir jos lygį šalyje. Dėl šios priežasties bei atsižvelgus į baigiamojo darbo tikslą – įvertinti 2005–2009 m. fiskalinę decentralizaciją Lietuvoje, atliksime savivaldybių savarankiškumo vertinimo tyrimą. Šiam tyrimui atlikti detalizuojamas ir sukonkretinamas darbo įvade išsikeltas uždavinys – išanalizuoti 2005–2009 m. fiskalinės decentralizacijos lygį Lietuvoje, jį palykinti su Latvijos ir Estijos valstybėmis, tokiais uždaviniais:

- Įvertinti 2005–2009 m. Lietuvos savivaldybių biudžetams tenkančias išlaidų ir pajamų dalis, bei jų struktūras.
- Įvertinti 2005–2009 m. finansinius pervedimus tarp centrinės ir vietinės valdžios bei savivaldybių skolinimosi galimybes Lietuvoje.
- Palyginti 2005–2009 m. Lietuvos, Latvijos ir Estijos valstybių fiskalinės decentralizacijos lygius.
- Atskleisti sąsajas tarp Lietuvos savivaldybėse egzistuojančių korupcijos apraiškų, darbuotojų kompetencijos ir fiskalinės decentralizacijos.

Šiam tyrimui atlikti buvo naudojami darbo įvade išskirti baigiamojo darbo metodai.

Išnagrinėjus mokslinę literatūrą šia tema, galima teigti, kad žemesnių valdymo lygių fiskalinės decentralizacijos „gylis“ skirtingose valstybėse gali labai skirtis: nuo siauros fiskalinės decentralizacijos iki plačios fiskalinės autonomijos suteikimo vietos valdžios subjektams (Rosen, 1998), (Breaton, 2000), (Bird, 2000) ir kt. Įvertinti fiskalinę decentralizaciją šalyje nėra lengvas uždavinys, todėl siekiant nustatyti jos lygį ir kitimą naudosime šio darbo pirmoje dalyje išskirtas, fiskalinės decentralizacijos dedamąsias (Bird, 2000), (Baltrušnikienė, 2006), (Raipa, Backūnaitė, 2004):

- išlaidų paskirstymas;
- pajamų paskirstymas;
- finansiniai pervedimai;
- skolinimosi mechanizmai.

Atliekant tyrimą vadovautasi Vakarų Europoje priimta metodika t.y. vertintas vietos valdžios savarankiškų išlaidų santykis su nacionalinio biudžeto išlaidomis ir bendroju vidaus produktu (BVP) bei vertinta išlaidų struktūrą. Taip pat įvertintos vietinės valdžios biudžetų pajamos, jų struktūra ir

išskirtos mokestinės ir nemokestinės pajamos bei jų ir visos šalies pajamų santykis. Atsižvelgta į vietinės valdžios priklausomybę nuo centrinės valdžios finansinių pervedimų, aptarta jų sudėtis. Aptartos savivaldybių galimybės gauti paskolas, skolos limitai ir kt. Prieš paskutiniame poskyryje gauti rezultatai palyginti su Latvijos ir Estijos valstybių fiskalinės decentralizacijos lygiais. Fiskalinės decentralizacijos rodiklius veikia valstybės valdymo forma, valstybės dydis, gyventojų skaičius, pajamų lygio kitimas, BVP rodiklio dydis ir kt., todėl lyginamosios analizės metu bus apžvelgta ir šių rodiklių įtaką fiskalinei decentralizacijai skirtingose šalyse. Paskutiniame poskyryje nagrinėjamas savivaldybių darbuotojų korupcijos ir kompetencijos bei savivaldybių savarankiškumo ryšys ir tarpusavio sąveikos.

Darbe analizuojami naujausi statistiniai duomenys, apimantys 2005–2009 m. periodą. Pasirinktas 5 m. periodas leido tiksliausiai įvertinti dabartinį fiskalinės decentralizacijos lygį, atskleisti jo kitimą laike, pamatyti bendrąsias tendencijas t.y. pamatuoti kur esame ir kuria linkme einame fiskalinės decentralizacijos požiūriu. Toks kompleksinis statistinių duomenų vertinimas, padės išanalizuoti daugelį fiskalinę decentralizaciją šalyje veikiančių kriterijų ir leis atskleisti tikrąjį jos lygį.

Šiam tyrimui atlikti naudojami Europos sąjungos statistikos tarnybos (toliau – Eurostatas), Statistikos departamento, Central statistical Bureau of Latvija, Statistics Estonia duomenų bazių ir Lietuvos Respublikos Finansų ministerijos statistiniai duomenys. Taip pat atliekant tyrimą remtasi LR vidaus reikalų ministerijos, Specialiųjų tyrimų tarnybos užsakytais korupcijos vertinimo ir Lietuvos gyventojų apklausų apie valstybės ir savivaldybių institucijas sociologinių tyrimų gautais rezultatais.

3.2. Savivaldybių biudžetų išlaidų vertinimas

Šiame poskyryje nagrinėjamas Lietuvos savivaldybių išlaidų lyginamasis svoris fiskalinės decentralizacijos požiūriu. Pasak Baltušnikienės (2004) „be išsamios valdymo funkcijų detalizacijos ir išlaidų joms įgyvendinti paskirstymo neįmanoma nustatyti, kokie mokesčiai, finansiniai pervedimai, pasiskolintų lėšų sumos yra reikalingos konkrečioms valdymo lygiams.“ (p. 92) Dėl šios priežasties savivaldybių biudžetų išlaidas, jų paskirstymą analizuosime pirmiausiai. Kaip jau minėta šio tyrimo metodologinėje dalyje pagal Vakarų Europoje priimtą metodiką fiskalinės decentralizacijos lygis vertinamas pagal vietos valdžios savarankiškų išlaidų santykį (procentinę dalį) su nacionalinio biudžeto išlaidomis ir bendruoju vidaus produktu (BVP).

Išnagrinėjus mokslinę literatūrą šia tema gaunama išvada, kad kuo didesnė subnacionalinių lygių valdžios išlaidų dalis nacionaliniame biudžete ir BVP, tuo fiskalinės decentralizacijos lygis šalyje didesnis (Raipa, Backūnaitė, 2004), (Davulis, 2006), (Ebel, Yilmaz, 2001), (Stačiokas, 2002) ir kt. Tačiau, suprantama, toks vertinimas nėra vienintelis ir visiškai tobulas matas, dėl šios priežasties

fiskalinės decentralizacijos lygį šalyje vertinsime pasirinkdami ir kitus vertinimo kriterijus, kas leis atlikti gilesnę šio proceso analizę.

Tarptautinis valiutos fondas 2001 m., atlikęs fiskalinės decentralizacijos reformas įgyvendinančių valstybių subnacionalinių lygių valdžios išlaidų dalių nacionaliniame biudžete rodiklių tyrimus, nustatė, kad subnacionalinių lygių valdžios vidutinės išlaidos siekia apie 29 proc. nacionalinio biudžeto išlaidų (Ebel, Yilmaz, 2001). Pasak Lazdyno (2001) mažai decentralizuotoms šalims subnacionalinių lygių valdžios išlaidoms tenka iki penktadalio nacionalinio biudžeto išlaidų ir iki 7 proc. BVP. Vidutinė fiskalinė decentralizacija yra tokia, kai vietos valdžia disponuoja iki 26 proc. visų valstybės išlaidų ir iki 10 proc. BVP. Prie labai finansiškai decentralizuotų savivaldos šalių priskiriamos valstybės, kuriose vietos valdžia disponuoja daugiau nei 26 proc. nacionalinių išlaidų ir apie 10 proc. BVP.

8 lentelė. Fiskalinės decentralizacijos vertinimo kriterijai remiantis savivaldybių biudžetų išlaidomis

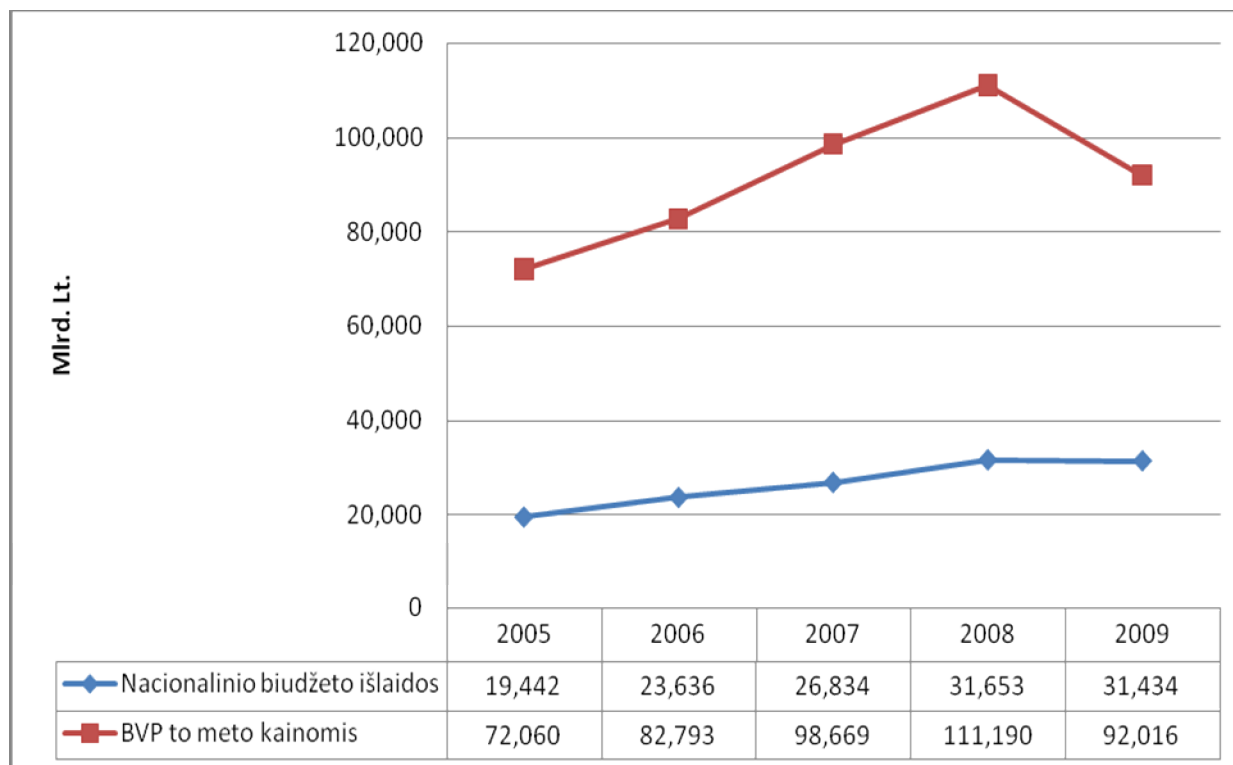
Vertinimo kriterijai	Šalys su:		
	mažai decentralizuota finansų sistema	vidutiniškai decentralizuota finansų sistema	Labai stipriai decentralizuota finansų sistema
Savivaldybių biudžetų išlaidų dalis nacionaliniame biudžete proc.	0 < 19	20 < 25	26 < 100
Savivaldybių biudžetų išlaidų dalis BVP proc.	0 < 6	7 < 9	10 < 100

Šaltinis: sudaryta autorės.

Tokios pat pozicijos laikosi ir kiti mokslininkai tokie kaip: Davulis (2006), Raipa, Backūnaitė, (2004) ir kt.. Remiantis šiomis procentinėmis dalimis sudaryta fiskalinės decentralizacijos vertinimo lentelė (žr. 8 lent.).

Pradedant nagrinėti Lietuvos savivaldybių išlaidų pasiskirstymą nacionaliniame biudžete ir BVP, aptarsime pačius vertinimo kriterijus. BVP rodiklis svarbus vertinant daugelį parametrų šalyje, todėl jo pokytis, kitimo tempai įtakoja ir daugelį kitų procesų vykstančių šalyje. BVP dinamika dažnai laikoma svarbiausiu ekonomikos indikatoriumi, jo prognozė daro įtaką ne tik privačių įmonių sprendimams, bet juo grindžiamas valdžios biudžeto planavimas, nuo jo priklauso ir ekonominės politikos priemonės.

Vadovaujantis Statistikos departamento statistiniais duomenimis didžiausias BVP užfiksuotas 2008 m. ir jis siekė 111.190 mlrd. Lt. Kaip matyti iš pateikto septinto paveikslo iki 2008 m. šalies BVP palaipsniui kilo, o 2009 m. fiksuojamas žymus sumažėjimas iki 92.016 mlrd. Lt., tokį sumažėjimą įtakojo šalį palietusi ekonominė krizė.

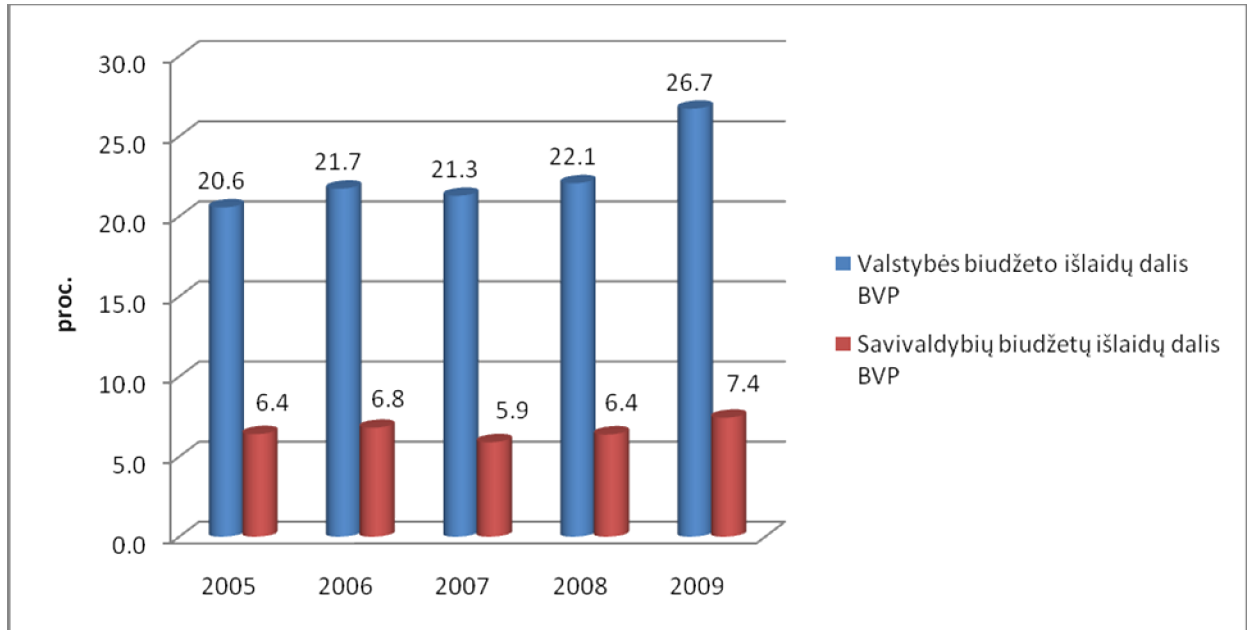


Šaltinis: Statistikos departamento duomenų bazė.

7 pav. Lietuvos bendrasis vidaus produktas ir nacionalinio biudžeto išlaidos 2005–2009 m., mlrd. Lt.

Kitas rodiklis, kuris taip pat padeda matuoti fiskalinės decentralizacijos lygį yra nacionalinio biudžeto išlaidos. Šio rodiklio kitimas, pasirinktu periodu atvaizduotas septyntame paveiksle. Nagrinėjant nacionalinio biudžeto išlaidas nagrinėjamu laikotarpiu, galima teigti, kad jos didėjo. 2005 m. nacionalinio biudžeto išlaidos siekė 19.442 mlrd. Lt., o 2008 m. jau – 31.653 mlrd. Lt., kas rodo ekonomikos augimą šalyje ir atitinkamai viešojo sektoriaus išlaidų didėjimą. 2009 m. fiksuojamas nacionalinio biudžeto išlaidų sumažėjimas, tačiau žymiai mažesniu lygiu nei šalies BVP.

Toks pat kitimas matyti ir analizuojant valstybės bei savivaldybių biudžetų išlaidas: savivaldybės biudžetų išlaidos sumažėjo (2008 m. – 7.107 mlrd. Lt., 2009 m. – 6.841 mlrd. Lt.), valstybės biudžeto išlaidos 2009 m. šiek tiek padidėjo (2008 m. – 24.546, o 2009 m. – 24.593 mln. Lt.) (žr. 2 priedą). Tai akivaizdžiai rodo, kad ekonominė krizė palietė ne tik privatų bet ir viešąjį sektorių, tačiau toks pokytis analizuojant fiskalinę decentralizaciją šalyje nėra esminis, kadangi jis matuojamas išlaidų santykiu, o ne išlaidų kitimu. Todėl toliau analizuosime savivaldybių biudžetų išlaidų santykį su nacionaliniu biudžetu ir BVP.



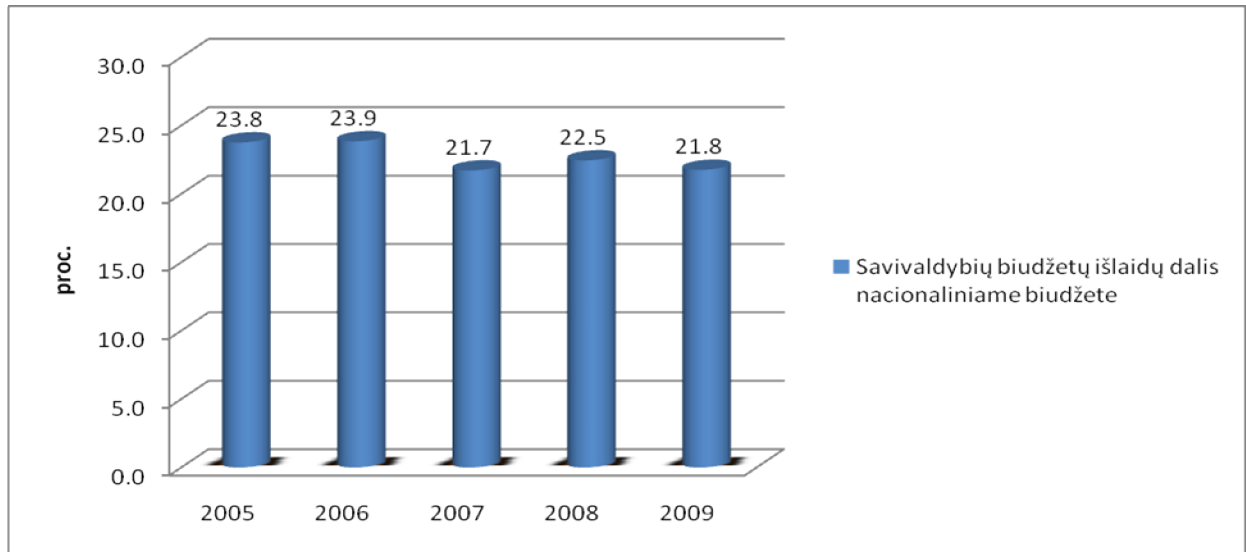
Šaltinis: Statistikos departamento duomenų bazė.

8 pav. Valstybės ir savivaldybių biudžetų išlaidų dalis BVP 2005–2009 m., proc.

Kaip matyti iš aštunto paveikslo valstybės biudžeto išlaidų dalis BVP vidutiniškai apie 4 kartus didesnė nei savivaldybių biudžetų ir siekia, nagrinėjamu laikotarpiu, apie 23 proc. BVP. Nors BVP 2009 m. ir sumažėjo (žr. 7 pav.), tačiau valstybės biudžeto dalis BVP proc. padidėjo nuo 22 iki 27 proc. tai rodo, kad valstybės biudžeto išlaidos lyginant su 2008 m. nepasikeitė (šiek tiek padidėjo) (žr. 2 priedą). Tokia pati tendencija matyti ir nagrinėjant savivaldybių biudžetų išlaidas nuo BVP.

Vertinant 2005–2009 m. periodą matyti, kad savivaldybių biudžetų išlaidų dalis BVP išlieka nestabili ir kinta nuo 5.9 iki 7.4 proc., todėl nagrinėjamu laikotarpiu negalima fiksuoti nei didėjimo nei mažėjimo tendencijų, išlieka stabilus fiskalinės decentralizacijos lygis (žr. 8 pav.), tai vėl įtakoja ne toks staigus savivaldybių biudžetų išlaidų pokytis kaip šalies BVP. Nors 2009 m. jaučiama didesnė savivaldybių išlaidų dalis BVP (7.4 proc.), tačiau negalime teigti, kad taip pat padidėjo ir savivaldybių savarankiškumo lygis, nes šalį palietus ekonominei krizei sumažėjus BVP reikėjo sumažinti skiriamus finansinius išteklius valstybės sektoriui, atitinkamai pakoreguojant ir savivaldybių biudžetus.

Nagrinėjamu laikotarpiu savivaldybių biudžetų dalis BVP yra apie 6.6 proc., o tai patenka į nelygybę $0 < 7$ (žr. 8 lent.), vadinasi Lietuvą galima priskirti prie mažai decentralizuotų šalių. Jeigu analizuosime kitą rodiklį – savivaldybių biudžetų išlaidų dalis nacionaliniame biudžete, gausime kitą rezultatą (žr. 9 pav.).



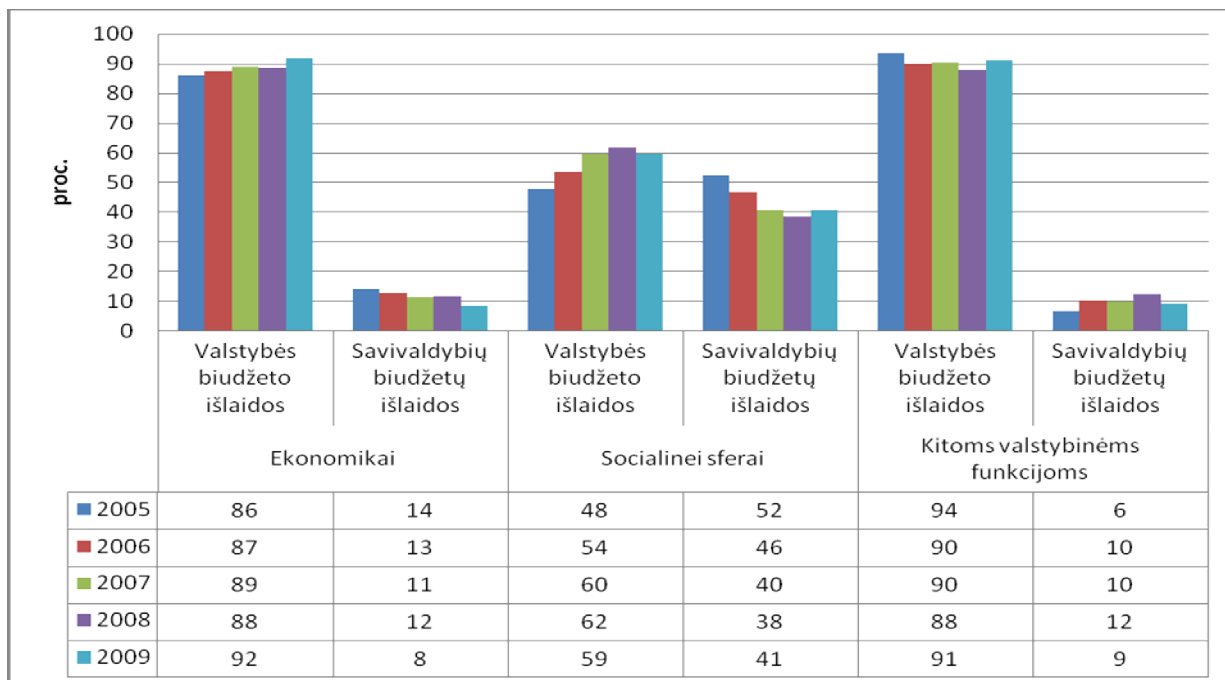
Šaltinis: Statistikos departamento duomenų bazė.

9 pav. Savivaldybių biudžetų išlaidų dalis nacionaliniame biudžete 2005–2009 m., proc.

Nagrinėjant savivaldybių biudžetų išlaidų dalį nacionaliniame biudžete pasirinktu laikotarpiu procentinis pokytis ne toks didelis, kaip BVP, be to, išlieka mažėjimo tendencija nuo 23.8 iki 21.8 proc. Vadinasi, galima teigti, jog remiantis šiuo kriterijumi savivaldybių finansinis savarankiškumas mažėja, nors pokytis labai nežymus. Nagrinėjant 2009 m. matyti, kad ekonominė krizė sumažino, tačiau nedidele dalimi, nacionalinio ir atitinkamai savivaldybių biudžetų išlaidas. Savivaldybių biudžetų dalis nacionaliniame biudžete siekia apie 22.7 proc., o tai patenka į nelygybę $20 < 25$ (žr. 8 lent.), kas rodo vidutinišką fiskalinės decentralizacijos lygį Lietuvoje.

Analizuojant savivaldybių biudžetų išlaidų struktūrą pagal funkcinę klasifikaciją matyti, kad didžioji dalis išlaidų tenka socialinei sferai t.y. švietimui (apie 52 proc.), socialinei apsaugai (apie 14 proc.), poilsiui ir kultūrai (apie 6 proc.). Ekonomikai skiriama atitinkamai mažiau lėšų: būstui ir komunaliniam ūkiui (apie 4 proc.), aplinkos apsaugai (apie 3 proc.), o kitoms valstybinėms funkcijoms užtikrinti išlaidos išsidėsto taip: bendram valstybės valdymui (apie 14 proc.), krašto apsaugai, viešajai tvarkai (apie 0.2 proc.) ir t.t. (žr. 2 priedą). Savivaldybių išlaidų grupių procentinės dalies kitimas nagrinėjamame laikotarpyje atvaizduota 2 priede. Atkreiptinas dėmesys, kad tokia savivaldybių biudžetų išlaidų analizė neleidžia įvertinti šių išlaidų fiskalinės decentralizacijos požiūriu, o tik nurodo savivaldybių išlaidų pasiskirstymą pagal funkcijas, kur aiškiai dominuoja išlaidos socialinei sferai.

Nagrinėjant savivaldybių biudžetų išlaidas būtina apžvelgti funkcijų tarp valstybės bei savivaldybių pasiskirstymą (žr. 1 priedą). Šio darbo antrame skyriuje buvo plačiai aptartos savivaldybių savarankiškosios ir valstybės perduotosios funkcijos, atitinkamai paskirstant ir finansinius išteklius joms įgyvendinti.



Šaltinis: Statistikos departamento duomenų bazė.

10 pav. Valstybės ir savivaldybių biudžetų išlaidų kitimas pagal išlaidų rūšis 2005–2009 m., proc.

Nagrinėjamu laikotarpiu labiausiai decentralizuota sritis yra socialinė, kadangi savivaldybėms tenka apie 50 proc. visų šiai sričiai skiriamų išlaidų (10 pav.). Tačiau taip pat stebima tendencija, kad savivaldybių išlaidų procentinė dalis mažėja, kas rodo, kad šios sferos fiskalinė decentralizacija taip pat mažėja. Didžiausią šios sferos dalį sudaro švietimas (apie 66 proc.), poilsis, kultūra ir religija (apie 42 proc.), socialinė apsauga (apie 29 proc.) (žr. 3 priedą). Švietimo funkcijos finansavimas ryškiausias decentralizuotas, kas rodo, kad Lietuva neišsiskiria iš kitų šiuolaikinių šalių, smarkiai finansuodama švietimo sritį iš savivaldybių biudžetų lėšų.

Nagrinėjamu 2005–2009 m. periodu ekonomikos sritis yra centralizuota funkcija, kadangi daugiau nei 85 proc. išlaidų tenka valstybės biudžetui (žr. 10 pav.). Vadinasi už tokias sritis kaip ekonomika, būstas ir komunalinis ūkis, aplinkos apsauga atsakingos valstybės institucijos. Būstas ir komunalinis ūkis buvęs 2005–2008 m. savivaldybės savarankiška funkcija (savivaldybėms atiteko apie 90 proc. išlaidų) 2009 m. tampa valstybės funkcija (savivaldybėms atiteko apie 28 proc. išlaidų), o ekonomikos ir aplinkos apsaugos funkcijos išlieka centralizuotos ir savivaldybių biudžetams tenka atitinkamai apie 5 ir 24 proc. šių sričių išlaidų (žr. 3 priedą).

Kitoms valstybinės funkcijos užtikrinti savivaldybėms tenka tik maža dalis išlaidų, nagrinėjamu laikotarpiu tai sudaro apie 9 proc. visų išlaidų šiai sričiai (žr. 10 pav.). Galima teigti, kad ši sfera išimtinai valstybinė ir čia dominuoja fiskalinė centralizacija, kadangi šią sritį sudaro tokios funkcijos

kaip gynyba, viešosios tvarkos palaikymas, bendrosios valstybės paslaugos. Toks išlaidų pasiskirstymas būdingas daugelyje šalių ir tas funkcijas, kurias lengviau administruoti iš centro yra priskiriamos centrinės valdžios organams, o tos funkcijos, kurios turi būti sutelktos arčiau bendruomenės – priskirtos vietinės valdžios organams.

Toks savivaldybių biudžeto išlaidų paskirstymas rodo funkcijų pasiskirstymą tarp vietinės ir centrinės valdžios. Deja, bet pagal tokią vertinimo metodiką nematyti duomenų apie savivaldybių išlaidų autonomiją. Išlaidos centrinės valdžios deleguotoms funkcijoms atlikti (pvz. priešmokyklinio ugdymo, bendrojo lavinimo, profesinio mokymo organizavimas, priešgaisrinė sauga, dalyvavimas rengiant ir įgyvendinant darbo rinkos politikos priemones ir gyventojų užimtumo programas ir kt.) tampa subnacionalinių lygių valdžios išlaidomis, nors subnacionalinis valdžios lygis neturi autonomijos priimti sprendimus dėl šių išlaidų (dotavimo problema). Apie savivaldybių autonomiją ir dotacijų skyrimą plačiau bus nagrinėjama tolimesniuose skyriuose .

Įvertinus savivaldybių išlaidas BVP ir nacionaliniame biudžete matyti priešprieša: vertinat savivaldybių biudžetų išlaidų dalį BVP gavome, kad Lietuva mažai decentralizuota, o vertinat pagal savivaldybių biudžetų ir nacionalinio biudžeto išlaidų santykį – vidutiniškai decentralizuota. Taip įvyko todėl, kad pirmasis rodiklis savivaldybių biudžetų dalis nuo BVP daugiau rodo ne savivaldybių savarankiškumo lygį, o šalies ekonominės politikos liberalumo laipsnį. Jeigu šalies ekonominė politika yra pernelyg liberali ir šalies viešasis sektorius išlaidų prasme nėra didelis (viešojo sektoriaus išlaidų dalis BVP 30 proc., tuo tarpu Švedija – 60.8, Prancūzija 63.2, Vokietija 47.4 proc.) reiškia, kad savivaldybių ir valstybės institucijoms visada truks lėšų pakankamos kokybės viešosioms paslaugoms užtikrinti. Be to, nors 2009 m. ekonominei krizei prasidėjus jaučiama didesnė savivaldybės išlaidų dalis BVP lyginant su ankstesniais metais, tačiau tai nerodo didesnės fiskalinės decentralizacijos.

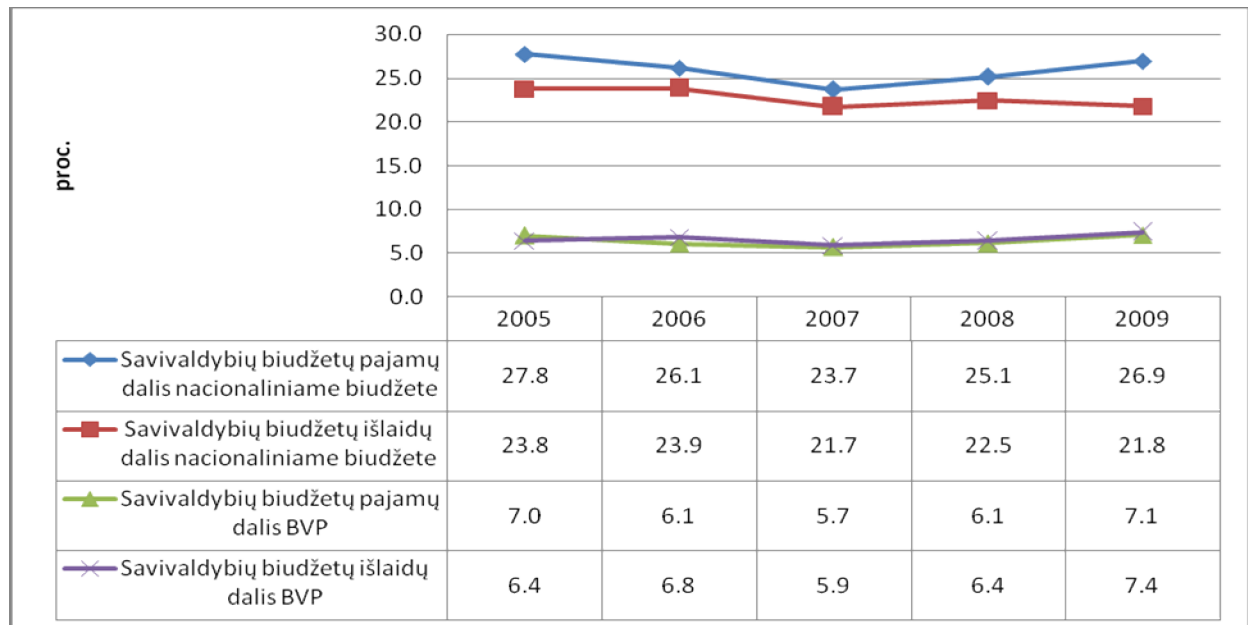
Taigi vertinant Lietuvos savivaldybių savarankiškumo lygį išlaidų kontekste gavome, kad Lietuvą galima priskirti prie vidutiniškai decentralizuotų valstybių, turinčių aiškias funkcijas tarp centrinės ir vietinės valdžios pasiskirstymo sistema. 2005–2009 m. Lietuvoje labiausia decentralizuota sritis išlieka socialinė, o didžiausia savivaldybių biudžetų išlaidų dalis tenka švietimo, poilsio, kultūros funkcijoms užtikrinti.

3.3. Savivaldybių biudžetų pajamų vertinimas

Galima sutinti su daugelio mokslininkų nuomone, kad fiskalinės decentralizacijos lygį vertinti atsižvelgus tik į subnacionalinių valdžios lygių biudžetų išlaidų analizę yra sudėtinga, kadangi duomenys nepakankamai objektyvūs t.y. tiriama tik viena dedamoji ir galima prasilenkti su realybe (Raipa, Backūnaitė, 2004), (Davulis, 2006), (Ebel, Yilmaz, 2001), (Stačiokas, 2002) ir kt. Be to, pasak Baltušnikienės (2004) „lėšos turi būti skiriamos konkrečiai viešojo valdymo sistemos funkcijai. Taigi

netgi ir labai kruopščiai sukurta išlaidų paskirstymo tarp atskirų valdymo lygių sistema nefunkcionuos sklandžiai, jei nebus atitinkamos pajamų paskirstymo sistemos.“ (p. 94) Toliau darbe atliksime savivaldybių biudžetų pajamų analizę, kurios metu vertinsime antrąją fiskalinės decentralizacijos dedamąją.

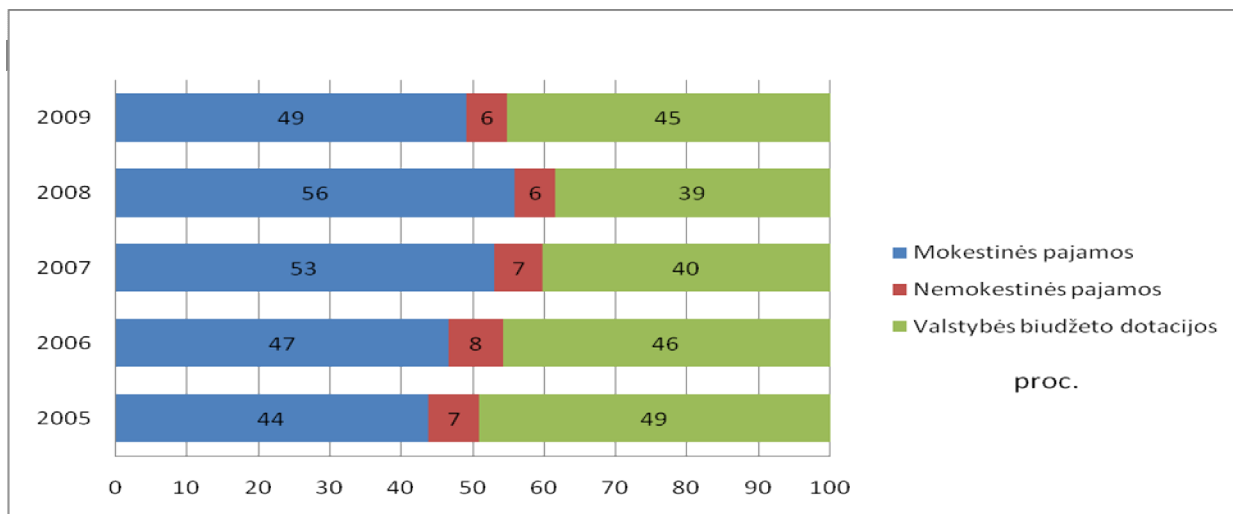
Savivaldybių biudžetų pajamų lyginamojo svorio nuo BVP ir nacionalinio biudžeto pajamų plačiai nenagrinėsime, kadangi gaunami rezultatai panašūs kaip ir biudžetų išlaidų, nes šalies deficitas pastaraisiais metais nors ir buvo didelis, tačiau akivaizdžių pokyčių vertinat fiskalinės decentralizacijos požiūriu nesudaro (žr. 21 pav.). Matyti, kad santykis su BVP tiek išlaidų tiek pajamų prasme išlieka stabilus, o santykis su nacionaliniu biudžetu pajamų atžvilgiu šiek tiek išauga, tačiau vis dar rodo vidutinišką decentralizacijos lygį šalyje (žr. 11 pav.).



Šaltinis: Statistikos departamento duomenų bazė, Finansų ministerijos duomenys.

11 pav. Savivaldybių biudžetų išlaidų ir pajamų dalis nacionaliniame biudžete ir BVP 2005–2009 m., proc.

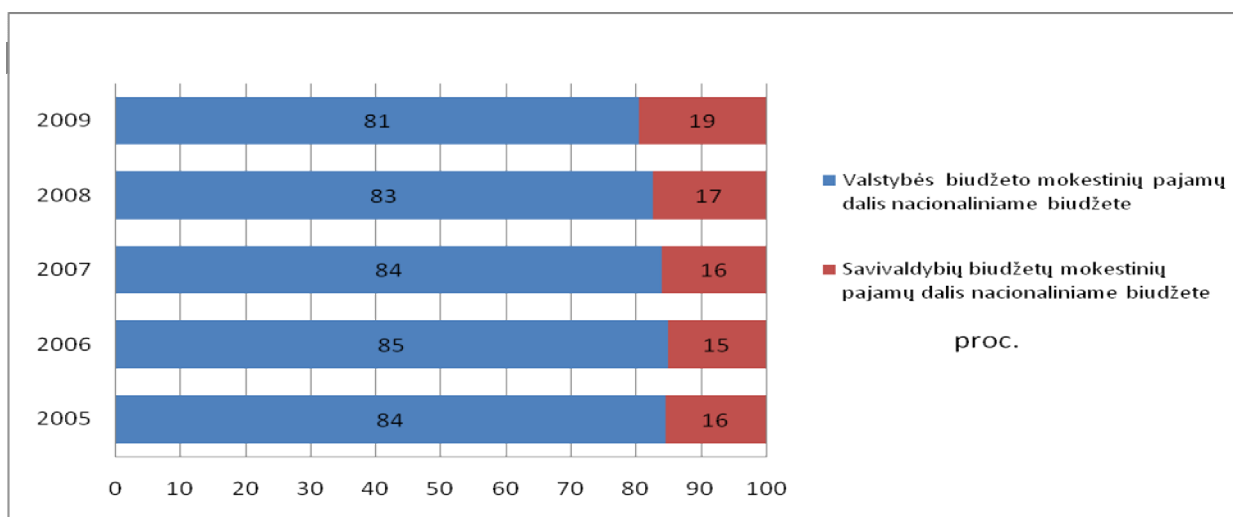
Išnagrinėjus mokslinę literatūrą, galima teigti, kad savivaldybių finansinio savarankiškumo lygį galima nustatyti remiantis pajamų (mokestinių, nemokestinių pajamų ir valstybės biudžeto skiriamų dotacijų) santykiu. Mokslininkų teigimu – kuo didesnis dotacijų lygis pajamų struktūroje, tuo savivaldybė santykinai mažiau turi savarankiškumo (Davulis, 2006), (Baltušnikienė, 2004). Taigi vertinat fiskalinę decentralizaciją biudžeto pajamų atžvilgiu labai svarbus mokestinių, nemokestinių pajamų ir dotacijų santykis. Kaip matyti iš dvylikto paveikslo, šioms trimis pajamų rūšims tenka nevienodas lyginamasis svoris pajamų struktūroje.



Šaltinis: Finansų ministerijos duomenys.

12 pav. Savivaldybių biudžetų pajamų struktūra 2005–2009 m., proc.

Nagrinėjamu laikotarpiu didžiausią pajamų dalį sudaro mokesinės pajamos ir valstybės biudžeto dotacijos, kurios 2005 m. siekė net 49 proc. visų savivaldybės biudžeto pajamų. 2005–2009 m. dotacijų santykis nežymiai mažėja, o atitinkamai didėja mokesinių pajamų dalis (žr. 12 pav.), o tai rodo teigiamą tendenciją fiskalinės decentralizacijos požiūriu. Taip pat matyti, kad 2008 m. ekonomikos augimo stadijoje mokesinių pajamų lyginant su 2007 m. buvo surinkta 827 mln. Lt. daugiau, o prasidėjus krizei 2009 m. mokesinių pajamų lyginant su 2008 m. – sumažėjo 596 mln. Lt. Ekonominė krizė paveikė pajamų struktūros kitimą ir sumažino savivaldybių savarankiškumą valstybei skiriant joms daugiau dotacijų (žr. 4 priedą).

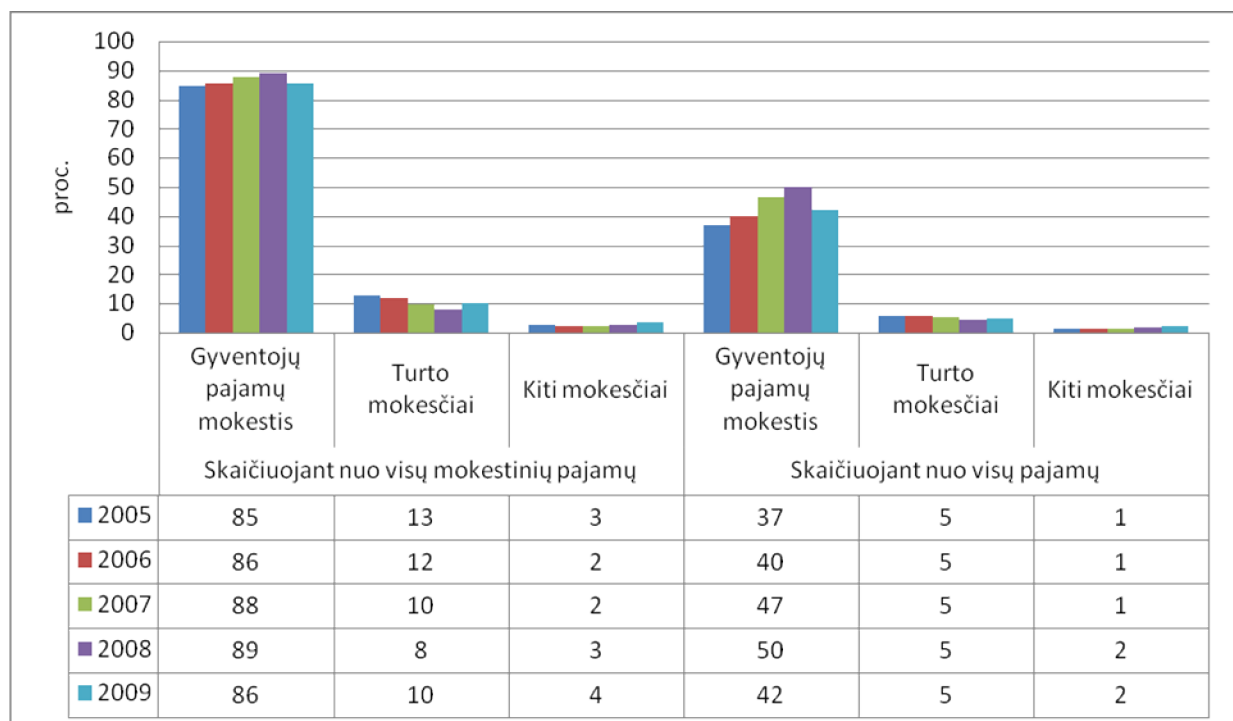


Šaltinis: Finansų ministerijos duomenys.

13 pav. Valstybės ir savivaldybių biudžetų mokesinių pajamų dalies kitimas nacionaliniame biudžete 2005–2009 m., proc.

Nagrinėjant savivaldybių biudžetų mokestinių pajamų santykį su valstybės biudžeto mokestinėmis pajamomis, matyti, kad nagrinėjamu laikotarpiu daugiau nei 80 proc. mokestinių pajamų buvo perskirstyta per valstybės biudžetą (žr. 13 pav.). Nors savivaldybių biudžetų mokestinių pajamų dalis nacionaliniame biudžete didėja (2005 m. – 16 proc., 2009 m. – 19 proc.), bet ji labai nežymi ir didesnės įtakos fiskalinės decentralizacijos požiūriui neturi. Aiškiai matyti tendencija, kad Lietuvoje būdinga fiskalinė centralizacija, nes priešingu atveju didesnis mokestinių pajamų lygis rodytų ir didesnę fiskalinę decentralizaciją šalyje (Davulis 2006). Nors pasak Baltušnikienės (2004) „visuotinai pritariama idėjai, kad visų ar didžiosios dalies apmokestinimo galių suteikimas valstybės valdžiai nėra veiksmingas, kadangi susidaro atotrūkis tarp žemesnio valdymo darinio išlaidų (tam tikros funkcijos įgyvendinimo sąnaudų) ir pajamų, kurių reikia toms išlaidoms finansuoti, šaltinio.“ (p. 94), tačiau Lietuvoje vis dar išlieka tendencija didžiąją dalį mokestinių pajamų perskirstyti per valstybės biudžetą.

Galima teigti, kad mokestinių pajamų dalis tenkanti savivaldybių biudžetams sudaro tik apie penktadalį visų pajamų, o tai rodo stiprią fiskalinę centralizaciją. Nagrinėjant plačiau savivaldybių mokesčines pajamas teiginys, kad Lietuvai būdinga fiskalinė centralizacija, tik pasitvirtins. Pradedant detalesnę mokestinių pajamų analizę jas galima išskirstyti pagal rūšis: gyventojų pajamų, turto ir kiti mokesčiai (žr. 14 pav.).

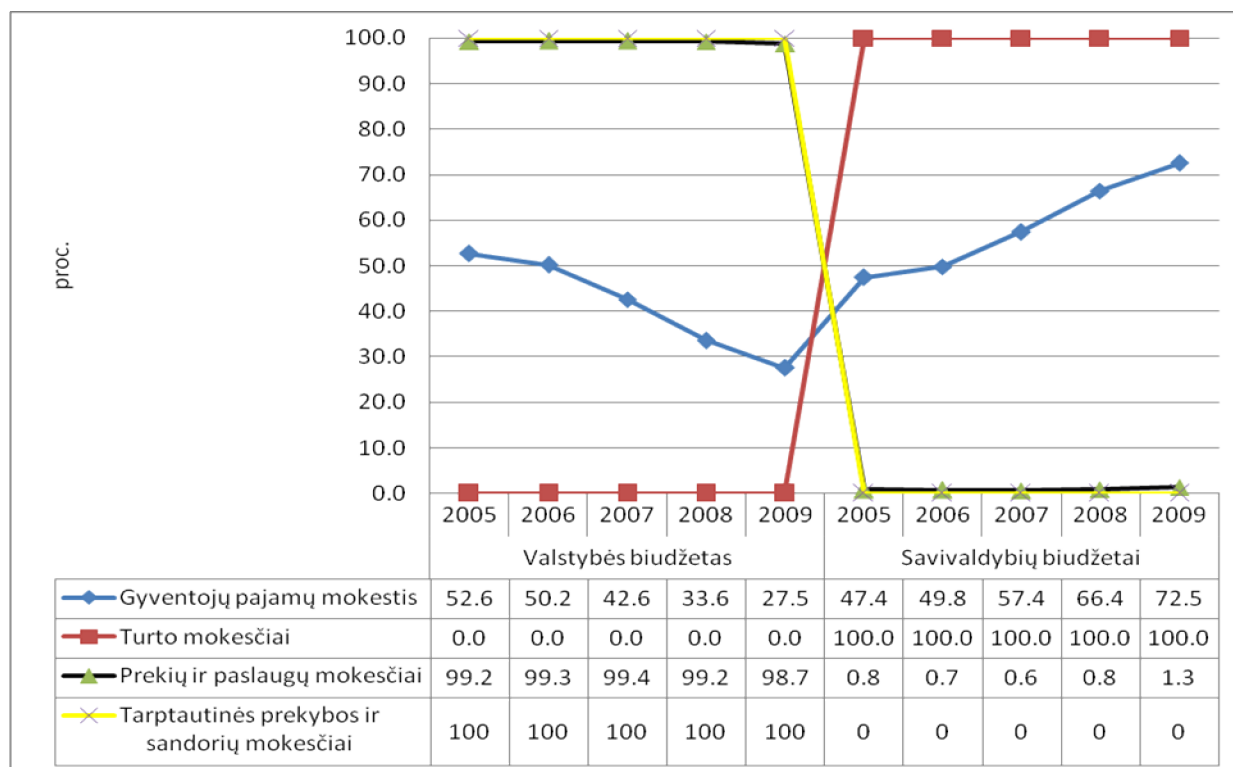


Šaltinis: Finansų ministerijos duomenys.

14 pav. Savivaldybių biudžetų mokestinių pajamų sudėtinųjų dalių kitimas 2005–2009 m., proc.

2005–2009 m. didžiausią savivaldybių biudžetų mokestinių pajamų dalį apie 80 proc. sudarė gyventojų pajamų mokestis, be to, ir skaičiuojant procentinę dalį nuo visų pajamų šis mokestis taip pat sudaro apie pusę savivaldybių biudžetų pajamų, vadinasi jis yra svarbus formuojant biudžetus. Kiti mokesčiai buvo pastovūs ir sudarė: turto – apie 10 proc., kiti – 3 proc. savivaldybių mokestinių ir atitinkamai apie 5 ir 1 proc. visų pajamų atžvilgiu (žr. 14 pav.).

Taip pat yra svarbu savivaldybių mokestinių pajamų lygį įvertinti ir nacionalinio biudžeto kontekste, kas parodo savivaldybių mokestinių pajamų lygį nuo visų šalyje surenkamų pajamų.



Šaltinis: Finansų ministerijos duomenys.

15 pav. Valstybės ir savivaldybių biudžetų mokestinių pajamų, pagal atskiras mokesčių grupes, dalies kitimas nacionaliniame biudžete 2005–2009 m., proc.

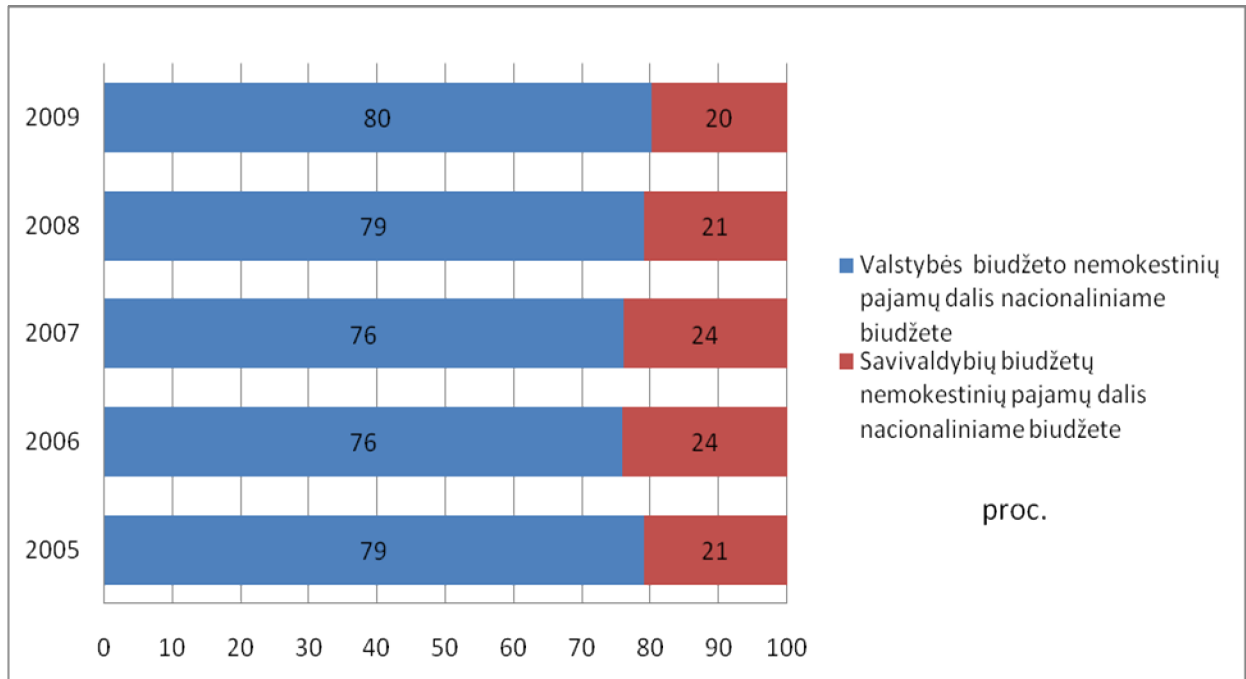
Savivaldybių mokestines pajamas sudaro gyventojų pajamų mokestis, kuris nuo 2002 m. yra dalijamasis mokestis t.y. dalis šio mokesčio tenka valstybės, o kita – savivaldybių biudžetams. Šis mokestis gali būti priskirtas prie finansinių pervedimų ar dotacijų, kadangi vietos valdžia negali kontroliuoti dalijamųjų mokesčių bazės, tarifo, daryti įtaką jo surinkimui ar dalijimo normatyvams. Šis mokestis, pasak Baltušnikienės (2004), užtikrina stipresnes vietos valdžios pozicijas negu dotacijų atveju, kadangi pajamas, gaunamas iš šio mokesčio, savivaldybės gali naudoti savo nuožiūra (jos nėra tikslinės paskirties), tačiau negali įtakoti šio mokesčio tarifo. Kaip matyti iš penkiolikto paveikslo, šio mokesčio dalis nagrinėjamu laikotarpiu savivaldybių biudžetuose didėjo, o 2009 m. sudarė 73 proc.

nacionalinio biudžeto (žr. 15 pav.). Fiskalinės decentralizacijos požiūriu ši tendencija didina savivaldybių savarankiškumą (atsižvelgiant į tai, kad šis mokestis sudaro apie 50 proc. visų savivaldybių biudžetams tenkančių pajamų (žr. 14 pav.), tačiau nacionalinio biudžeto mokestinių pajamų kontekste šis santykis nėra didelis (žr. 13 pav.), be to, savivaldybės neturi galimybių šio mokesčio reguliuoti t.y. nustatyti mokesčių bazės, tarifų. Reikia atsižvelgti ir į tai, kad gyventojų pajamų mokesčio priskyrimas savivaldybėms yra skirtingas (žr. 5 priedą) ir apskaičiuojamas pagal tenkančias vidutines pajamas, kas fiskalinės decentralizacijos požiūriu nesiskiria nuo dotavimo. Kai kurioms savivaldybėms t.y. Vilniaus, Kauno, Klaipėdos miestų ir Mažeikių rajono atitenka atitinkamai 40, 94, 86 ir 95 proc. surinkto gyventojų pajamų mokesčio. Šiose savivaldybėse surenkama didesnė pajamų dalis, o tai įtakoja didesnis gyventojų skaičius (žr. 6 priedą), savivaldybių dydis, skirtingas jų socialinis ir ekonominis potencialas. Tuo tarpu kitoms savivaldybėms Mokesčių inspekcija perveda visą jos teritorijoje surinktą gyventojų pajamų mokestį, jo nedalinant (100 proc.) (žr. 5 priedą).

Kita pajamų grupė – turto mokesčiai, kurią sudaro žemės, paveldimo turto ir nekilnojamojo turto mokesčiai. Šie mokesčiai yra išimtinai savivaldybių mokesčiai, kurie perskirstomi tik per savivaldybių biudžetus (žr. 15 pav.). Tačiau jų dalis nuo visų savivaldybių biudžetų mokestinių pajamų sudaro tik apie 10 proc. ir be to, nagrinėjamu laikotarpiu ši dalis palaipsniui mažėjo (2005 m. – 13 proc., 2009 – 10 proc.) (žr. 14 pav.). Nors šiuos mokesčius ir galima traktuoti kaip vietinius, tačiau jie sudaro labai nedidelę savivaldybių pajamų dalį ir fiskalinės decentralizacijos požiūriu nėra esminiai.

Prekių ir paslaugų arba kiti mokesčiai, kuriuos sudaro pridėtinės vertės, akcizai, cukraus sektoriaus, loterijų ir azartinių lošimų, transporto priemonių, aplinkos teršimo mokesčiai bei rinkliavos, išimtinai perskirstomi per valstybės biudžetą (žr. 15 pav.). Savivaldybių biudžetų šios grupės pajamos sudaro tik iš rinkliavų (nagrinėjamu laikotarpiu 40 proc. visų šalies rinkliavų) ir mokesčių už aplinkos teršimą (48 proc. aplinkos teršimo mokesčio). Atkreiptinas dėmesys, kad savivaldybės turi didesnę įtaką nustatant rinkliavų dydžius, tačiau nors ir visų šalyje surenkamų rinkliavų 40 proc. surenka savivaldybės, tai sudaro tik apie 1 proc. visų savivaldybių pajamų (stebima didėjimo tendencija 2005 m. – 1.17, 2009 – 2 proc.) (žr. 3 priedą). Tarptautinės prekybos ir sandorių mokesčiai perskirstomi tik per valstybės biudžetą.

Toliau nagrinėjant kitą pajamų rūšį – nemokestines pajamas, matyti, kad jų dalis savivaldybių biudžetuose išlieka stabili ir sudaro apie 7 proc. visų pajamų (žr. 12 pav.). Analizuojant savivaldybių nemokestinių pajamų santykį su valstybės biudžeto nemokestinėmis pajamomis, matyti, kad 2005–2009 m. laikotarpiu daugiau nei 70 proc. nemokestinių pajamų perskirstoma per valstybės biudžetą (žr. 16 pav.).



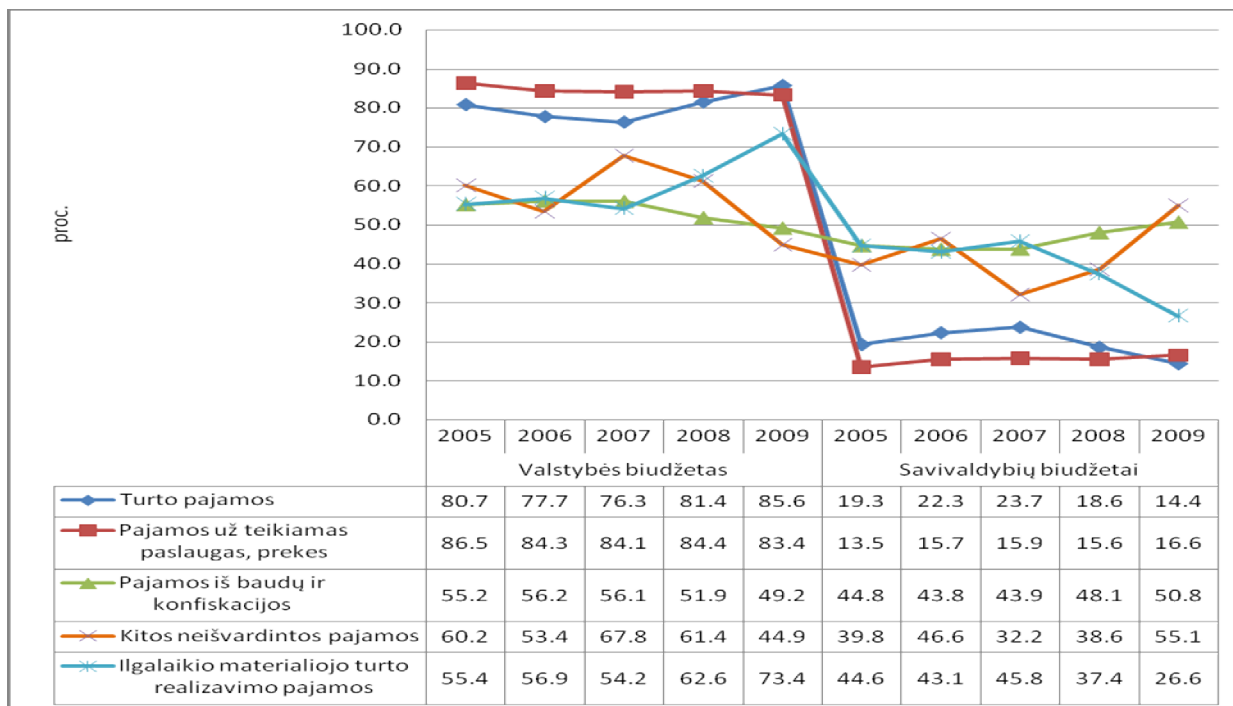
Šaltinis: Finansų ministerijos duomenys.

16 pav. Valstybės ir savivaldybių biudžetų nemokestinių pajamų dalies kitimas nacionaliniame biudžete 2005–2009 m., proc.

Savivaldybių biudžetams nagrinėjamu laikotarpiu tenka atitinkamai 21, 24, 24, 21, 20 proc. šių pajamų. Išlieka tendencija, kad vis didesnę dalį nemokestinių pajamų perskirstyti per valstybės biudžetą, be to, jų lyginamasis svoris visų pajamų atžvilgiu nėra žymus.

Nemokestines pajamas sudaro turto pajamos ir jos nagrinėjamu laikotarpiu sudarė apie 19 proc. nuo nacionalinio biudžeto atitinkamai mažėjant jų procentinei dalei (žr. 17 pav.). Nagrinėjamu laikotarpiu pajamos už prekes ir paslaugas didėjo ir sudarė nuo 14 iki 17 proc. Kitos pajamos nagrinėjamu laikotarpiu nebuvo tokios pastovios ir kito nuo 39 iki 55 proc., todėl, galima teigti, kad išliko didėjimo tendencija.

Tuo tarpu ilgalaikio materialiojo turto realizavimo pajamos taip pat kito ir nebuvo stabilios (nuo 45 iki 27 proc.) (žr. 17 pav.). Šios nemokestinės pajamos skiriamos savivaldybių savarankiškoms funkcijoms atlikti, todėl savivaldybės turi didesnę įtaką jomis disponuoti, bet vėlgi, tai nerodo didelio savivaldybių savarankiškumo, kadangi nemokestinės pajamos sudaro tik apie 7 proc. visų savivaldybių biudžetų surenkamų pajamų (žr. 12 pav.).



Šaltinis: Finansų ministerijos duomenys.

17 pav. Valstybės ir savivaldybių biudžetų nemokestinių pajamų, pagal atskiras pajamų grupes, dalis kitimas nacionaliniame biudžete 2005–2009 m., proc.

Europos vietos savivaldos chartijos 9 straipsnis deklaruoja nuostatą, kad vietinės valdžios organai bent dalį finansinių išteklių gauna iš vietinių mokesčių ir rinkliavų, kurių dydį nustato jie patys. Vietiniai mokesčiai, pasak Davulio (2006) užsienio šalių savivaldybių biudžetuose sudaro nemažą dalį pajamų. Be to, vietiniai mokesčiai, vietinės rinkliavos pasak Baltušnikienės (2004) „yra pagrindinės fiskalinės decentralizacijos plėtojimo priemonės.“ (p. 95). Dažniausiai vietinių mokesčių tvarką ir maksimalius tarifus nustato centrinė valdžia, o vietos valdžios institucijos gali keisti mokesčių tarifus neviršydamos maksimalių. Galima teigti, kad Lietuvoje vietinių mokesčių sąvoka dar neįtvirtinta, o visus mokesčius (išskyrus žemės nuomos) administruoja Valstybinė mokesčių inspekcija. Savivaldybių biudžetams priskirtus mokesčius galima traktuoti kaip vietinius (išskyrus gyventojų pajamų), tačiau savivaldybės keisti jų didžius galių turi nedaug – jos tegali mažinti šių mokesčių tarifus arba atleisti nuo jų savo biudžeto sąskaita. Vėlgi šių mokesčių dalis savivaldybių pajamų struktūroje yra nežymi (14 pav.).

Nors, kaip parodė tyrimas, Lietuva pagal savivaldybių biudžetų išlaidas nacionaliniame biudžete ir priskirtina prie vidutiniškai decentralizuotų šalių, tačiau pagal pajamų struktūrą, kurioje dominuoja valstybės skiriamos dotacijos, Lietuva priskirtina prie mažai decentralizuotų. Šalyje ryški tendencija kuo daugiau mokestinių ir nemokestinių pajamų surinkti ir perskirstyti centralizuotai. Nors gyventojų

pajamų mokesčio dalis 2005–2009 m. laikotarpiu didėjo ir 2009 m. sudarė 73 proc. nacionalinio biudžeto pajamų, fiskalinės decentralizacijos požiūriu ši tendencija didina savivaldybių savarankiškumą, tačiau mokestinių pajamų kontekste šis santykis nėra didelis, be to, savivaldybės neturi galimybių šio mokesčio reguliuoti.

Atrodytų, kad decentralizuojant valstybės vykdomas funkcijas t.y. jas perduodant savivaldybėms taip pat turėtų būti decentralizuojami finansai šioms funkcijoms atlikti, kas rodytų aukštą fiskalinės decentralizacijos lygį. Tačiau Lietuvoje nagrinėjamu laikotarpiu tai nepasireiškia, kadangi faktiškai savivaldybių savarankiškumas skirstyti asignavimus norimoms sritims yra labai ribotas – neįgyvendinta veiksminga vietinių mokesčių sistema, dalijamasis gyventojų pajamų mokestis tapo pagrindiniu finansiniu ištekliu, valstybės perduotoms funkcijoms vykdyti skiriamos tikslinės dotacijos, kurių naudojimą riboja įstatymai. Taip pat, galima teigti, kad ekonominė krizė šalyje paveikė pajamų struktūros kitimą ir sumažino savivaldybių savarankiškumą toms pačioms funkcijoms užtikrinti valstybei skiriant joms daugiau dotacijų. Lietuvoje 2005–2009 m. dotacijos buvo naudojamos kaip alternatyva vietiniams mokesčiams plėtoti, o gyventojų pajamų mokestis – pagrindinė vietos valdžios finansinių išteklių rūšis.

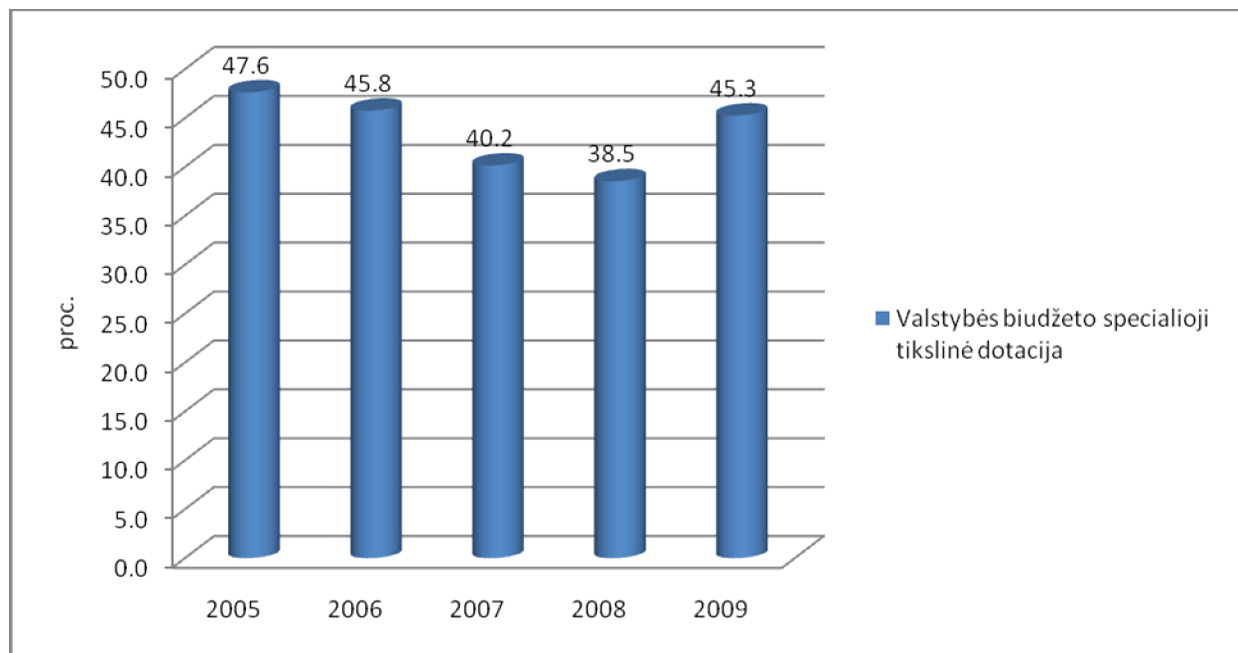
3.4. Finansinių pervedimų vertinimas

Savivaldybės atlieka valstybines (valstybės perduotas savivaldybėms) funkcijas, o pastarųjų finansavimą turi užtikrinti valstybė, dėl šios priežasties savivaldybių biudžetams yra skiriama įvairių finansinių pervedimų. Mokslinėje literatūroje jie dar vadinami tarpbiudžetinių lėšų persikirstymu (Civiskas, Tolvaišis, 2006), (Bivainis, 2003). Šio darbo antrame skyriuje plačiai aptartos dotacijų rūšys, skyrimo tvarka, kaip tai numato Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas.

Nagrinėjant 2005–2009 m. Lietuvos savivaldybių biudžetų pajamų struktūrą buvo matyti, kad didžiąją dalį pajamų sudaro valstybės biudžeto skiriamos dotacijos (2005 m. – 49, 2006 m. – 46, 2007 m. – 40, 2008 m.– 39, 2009 m. – 45 proc.) (žr. 12 pav.). Nors procentinė dalis nagrinėjamu laikotarpiu nėra stabili, 2007 m. ir 2008 m. stebima sumažėjusi dotacijų procentinė dalis, tačiau išlieka tendencija, kad beveik pusė savivaldybių biudžeto pajamų gaunama dotacijų pagrindu. Atkreiptinas dėmesys, kad kuo didesnis pajamų struktūroje valstybės biudžeto dotacijų lygis, tuo savivaldybė santykinai mažiau savarankiška (Davulis, 2006), (Civiskas, Tolvaišis, 2006), (Bivainis, 2003) ir kt.

Specialiosios tikslinės dotacijos visų savivaldybių biudžetų pajamų atžvilgiu sudarė daugiau negu 40 proc. visų savivaldybės biudžeto pajamų (žr. 18 pav.). Ši dotacija 2007 m. ir 2008 m. visų pajamų atžvilgiu atitinkamai (40 ir 38.5 proc.) sumažėjo, kadangi aiškiai stebima tendencija surinkti daugiau gyventojų pajamų mokesčio ir jo dalį, tenkančią visų savivaldybių biudžetams didinti (2005 m. – 47.7 proc., 2009 m. – 72.29 proc.) (žr. 15 pav.). 2009 m. specialiųjų tikslinių dotacijų suma

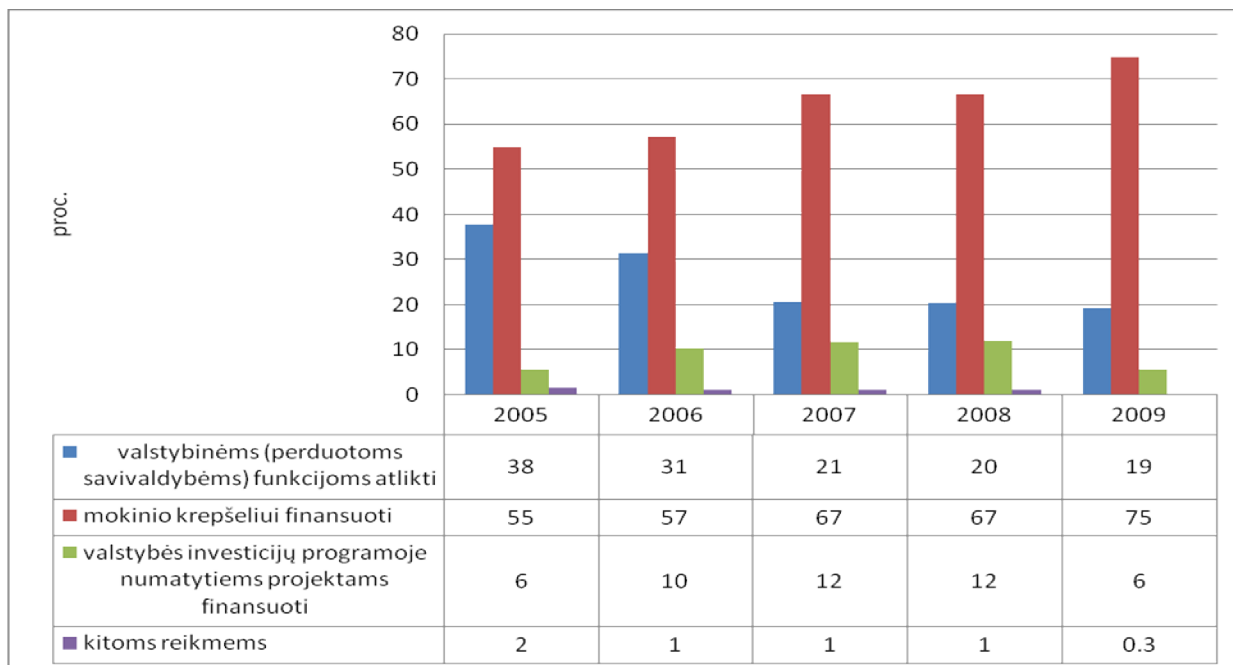
išaugo, nes sumažėjo gyventojų pajamų mokesčio surenkamos sumos nuo 3391.8 mln. – 2008 m. Lt iki 2746.1 mln. – 2009 m. Tuo tarpu specialių tikslinių dotacijų sumos nagrinėjamu laikotarpiu tik augo (žr. 3 priedą).



Šaltinis: Finansų ministerijos duomenys.

18 pav. Valstybės biudžeto specialiųjų tikslinių dotacijų kitimas visų savivaldybių biudžetų pajamų atžvilgiu 2005–2009 m., proc.

Nagrinėjant specialiosios tikslinės dotacijos struktūrą, aiškiai matyti, kad didžioji dalis jos skiriama mokinių krepšeliui finansuoti, kuri nagrinėjamu laikotarpiu didėjo (2005 m. – 55 proc., 2009 m. – 75 proc.) (žr. 19 pav.). Ilgą laiką buvo siūloma likviduoti šią specialiąją tikslinę dotaciją ir taip kelti savivaldybių finansinį savarankiškumą. Dominuojant specialioms tikslinėms dotacijoms, daug savivaldybių išreiškė nepasitenkinimą dėl mažos laisvų lėšų procentinės dalies, skirtos savarankiškoms funkcijoms užtikrinti. Reikia atsižvelgti ir į tai, kad tokia specialios tikslinės dotacijos skirimo tvarka užtikrina stabilesnes lėšas švietimo sričiai, kurią kuruoja valstybė, o perkėlus šią funkciją į savivaldybių savarankiškąją ar skiriant bendrąją valstybės biudžeto dotaciją, atsirastų problemų švietimo sistemoje. Pasak Civinsko, Tolvaišio (2006), tai sukeltų nuolatinį lėšų trūkumą, padidintų tam tikrų regionų švietimo sistemos finansavimo skirtumus, kadangi tinkamas išsilavinimas turi būti užtikrinamas visoje šalies teritorijoje vienodai, o tokie savivaldybių išlaidų straipsniai kaip mokytojų atlyginimai, socialinės išmokos turi likti valstybės fiskaline pareiga.



Šaltinis: Finansų ministerijos duomenys.

19 pav. Savivaldybėms skirtų valstybės biudžeto specialiųjų tikslinių dotacijų struktūros kitimas 2005–2009 m., proc.

Antroji specialiųjų tikslinių dotacijų grupė – valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti. Ji nagrinėjama laikotarpiu atininkamai kito nuo 38 proc. iki 19 proc. (žr. 19 pav.). Šios grupės dotacijos buvo skirtos melioracijai, žemės ūkio funkcijoms vykdyti, valstybės garantijų nuomininkams vykdyti, vaikų teisių apsaugai, socialinėms išmokoms ir kompensacijoms skaičiuoti ir mokėti, socialinei paramai mokiniams ir kitoms sritims.

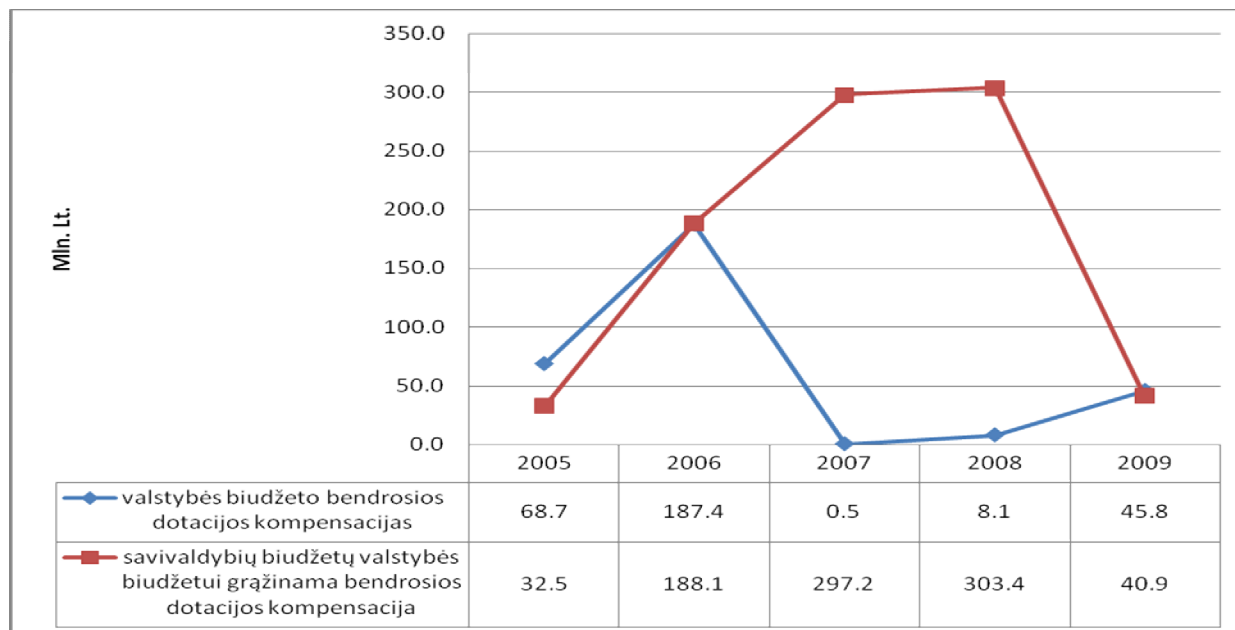
Kita sritis, kuriai buvo teikiama specialioji tikslinė dotacija – valstybės investicijų programoje numatytiems projektams finansuoti. Tai rodo, kad savivaldybės yra atsakingos už paslaugas, susijusias su stambiais investiciniais projektais. Nagrinėjant šią dotacijų grupę matyti, kad nuo 2005 m. iki 2008 m. skirtų finansinių lėšų daugėjo nuo 122.6 iki 312.1 mln. Lt., o 2009 m. lėšų dalis beveik sugrįžo į 2005 m. lygį, tai, žinoma, paaiškina šalį užklupusi ekonominė krizė, kai visų investicinių projektų finansavimo lėšos buvo sumažintos arba jų visai atsisakyta (žr. 19 pav.). Nagrinėjant atskiras savivaldybes, matyti, kad specialiųjų tikslinių dotacijų skirimas nėra tolygus. Vilniaus miesto savivaldybei skiriama didžioji dalis šios dotacijos. 2005–2009 m. kitoms reikmėms skirta mažiausiai dotacijų apie 1 proc. (žr. 19 pav.).

Remiantis atitinkamų metų Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymais, galima teigti, kad savivaldybėms vykdant biudžetą, nepanaudotos specialios tikslinės dotacijos lėšos valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms t.y. mokinio krepšeliui

ir socialinėms išmokoms, kompensacijoms, galėjo būti ketvirtame ketvirtyje naudojamos bendroms savivaldybių biudžetų reikmėms finansuoti, o mokinių krepšelio sumos – perskirstytos kitoms švietimo reikmėms finansuoti. Šiame įstatyme taip pat siūloma savivaldybių taryboms, kad savivaldybių biudžetų gautos viršplaninės pajamos, palyginti su prognozuojamomis pajamomis, pirmiausiai būtų naudojamos įsiskolinimams už suteiktas paslaugas, atliktus darbus padengti. Tokia nuostata ypač pabrėžiama 2009 m. Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme. Ši tendencija rodo, kad savivaldybėms suteiktas savarankiškumas pačioms spręsti kur naudoti likusias nepanaudotas lėšas. Nuo 2007 m. ribojant tokį savivaldybių savarankiškumą, įvestas apribojimas, kad savivaldybės privalo atsiskaityti atitinkamoms valstybines (perduotas savivaldybėms) funkcijas kuriojančioms institucijoms už šių funkcijų atlikimą ir finansavimą, šių institucijų nustatyta tvarka. Nuo 2008 m. įpareigojama savivaldybėms atsiskaityti Švietimo ir mokslo ministerijai už priskirtosios (ribotai savarankiškos) funkcijos – vaikų, jaunimo ir suaugusiųjų bendrojo lavinimo organizavimas – dalies (mokinio krepšelio) atlikimą šios ministerijos nustatyta tvarka.

Pradedant nagrinėti bendrąsias dotacijas, skirtas savivaldybių gyventojų pajamų mokesčiui ir išlaidų struktūrų skirtumams išlyginti, galima išskirti centrinės valdžios vykdomą politiką – iš ekonomiškai pajėgesnių savivaldybių lėšų atskaitymą į valstybės biudžetą ir perskirstymą nepakankamai pajamų surenkančioms savivaldybėms remti (Civiskas, Tolvaišis, 2006). Tai vyksta per gyventojų pajamų mokesčio fiksuotos dalies nustatymą (žr. 5 priedą) ir bendrosios dotacijos kompensacijos atskaitymą iš savivaldybių, kurių pajamos per metus pakilo pvz.: 2005 m. – 19 proc., 2007 m. – 20 proc., 2008 – 21 proc. (Savivaldybių biudžetų nustatymo metodikos įstatymo 12 straipsnio 2 dalis). Pagal tai savivaldybės tarsi pasiskirsto į donores ir recipientes (Civiskas, Tolvaišis, 2006), (Davulis, 2006), (Baltušnikienė, 2004) ir kt. Darytina išvada, kad gerai dirbančios ir daugiau nei praėjusiais metais mokestinių pajamų surinkusios savivaldybės privalo gražinti perviršį į valstybės biudžetą (žr. 20 pav.). Tokia praktika, kai dalis gyventojų pajamų mokesčio pervedama į valstybės išdo sąskaitą kitoms savivaldybėms remti, slopina savivaldybių donorių paskatas didinti šio mokesčio įplaukas savo valdomoje teritorijoje. Nors savivaldybės donorės teritorijoje išaugus pajamų mokesčio įplaukoms santykinai išaugus jų dalis, tačiau padidės ir dalis įplaukų, pervedamų į valstybės išdo sąskaitą (Baltušnikienė, 2006). Kaip matyti iš dvidešimto paveikslo, 2006, 2007, 2008 m. atitinkamai 188.1, 297.2, 303.4 mln. Lt. lėšų gražinta į valstybės biudžetą. Taip įvyko dėl to, kad ekonominio pakilimo metu buvo surinkta daugiau mokestinių pajamų (žr. 15 pav.).

Iš patiekto 20 paveikslo matyti, kad dotavimo poreikis neprilygsta vis didėjančiai iš savivaldybių donorių atskaitomų lėšų apimčiai (2007 m. BDK – 0.5, o gražinama BDK – 297.2 mln. Lt.). Taip stabdomas sėkmingesnių savivaldybių vystymasis, kadangi savivaldybių recipientių pajamos taip pat nemažėja.



Šaltinis: Finansų ministerijos duomenys.

20 pav. Valstybės biudžeto bendrosios dotacijos kompensacija ir savivaldybių biudžetų jos gražinimo kitimas 2005–2009 m., mln. Lt.

Toks išlyginimas yra reikalingas, siekiant paremti silpnesnes savivaldybes ir išlyginti pajamų išlaidų struktūrų skirtumus (horizontalus disbalansas). Kita problema su kuria susiduria savivaldybės t.y. Finansų ministerijos prognozuojamos pajamų surinkimo sumos, kurios dažniausia būna daug mažesnės (planuojama pagal praeitų metų faktines pajamas), nei pačios savivaldybės numato.

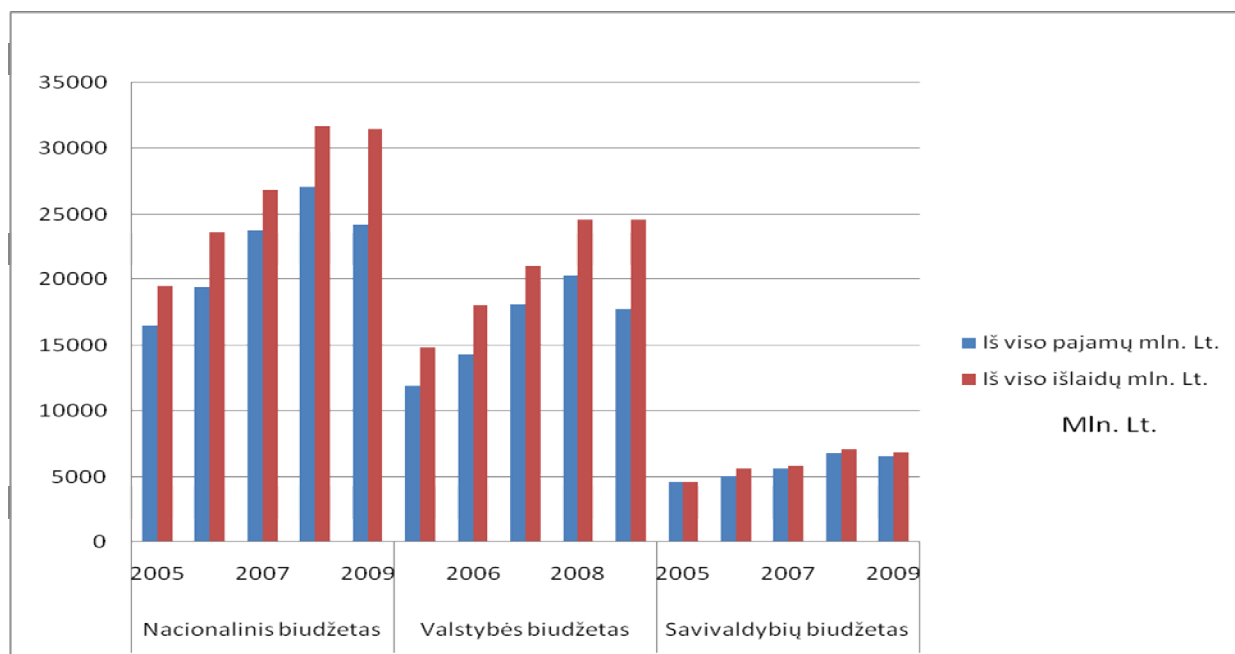
Dažnai keliamas klausimas visiškai atsisakyti valstybės persikirstymo sistemos (dotavimo), kas turėtų padidinti savivaldybių savarankiškumą, tačiau ją panaikinus iškiltų kai kurioms savivaldybėms grėsmė atsidurti ties bankroto riba, kadangi be valstybės paramos nesugebėtų sutelkti lėšų reikalingų savo funkcijoms vykdyti (Civiskas, Tolvaišis, 2006). Norint mažinti ekonomiškai silpnesnių savivaldybių priklausomybę nuo valstybinio dotavimo, reikėtų skatinti jų ekonominę plėtrą. Be to, donorių atskaitymai į valstybės biudžetą riboja tų savivaldybių savarankiškumą, taip pat kaip ir dotavimo sistema.

Lietuvoje dėl naudojamos finansinių pervedimų sistemos, bei sukurtos mokesčių pajamų struktūros būdingas žemos fiskalinės decentralizacijos lygmuo, kas užkertą kelią surinkti didesnes mokesčines pajamas, ištraukti vietos gyventojams į aktyvų vietos reikalų tvarkymą, stipriau kontroliuojant valdžios atstovų veiklą, bei matant mokamų pinigų ir gaunamų paslaugų sąsajas. Dėl šių priežasčių sutvirtėtų savivaldybės bei viešąją politiką įgyvendinančių institucijų atsakomybę ir atskaitomybę gyventojams, mažėtų korupcijos apraiškos. Be to, dabartinė savivaldybių pajamų

mokesčio ir išlaidų struktūrų išlyginimo praktika neskatina savivaldybių donorių didinti savo įplaukas, kas stabdo jų natūralų vystymąsi. Galima teigti, kad didžiąją dalį savivaldybių biudžetų pajamų sudaro specialiosios tikslinės dotacijos, skirtos valstybės perduotoms funkcijoms vykdyti. Jos nedidina finansinio savivaldybių savarankiškumo ir neskatina ekonomiškai silpnų savivaldybių ieškoti savarankiško savo ekonominės padėties gerinimo.

3.5. Savivaldybių skolinimosi galimybių vertinimas

Daugelyje Europos šalių, ne išimtis ir Lietuvoje, vietos valdžios lygmenys turi galimybę skolintis biudžeto pajamų ir išlaidų disbalansui (deficitui) mažinti, įvairioms investicijoms finansuoti. Nagrinėjamu periodu stebima tendencija, kad Lietuvos nacionalinis biudžetas, atitinkamai ir savivaldybių bei valstybės biudžetai buvo deficitiniai ir su metais deficitas tik didėjo (žr. 21 pav.).

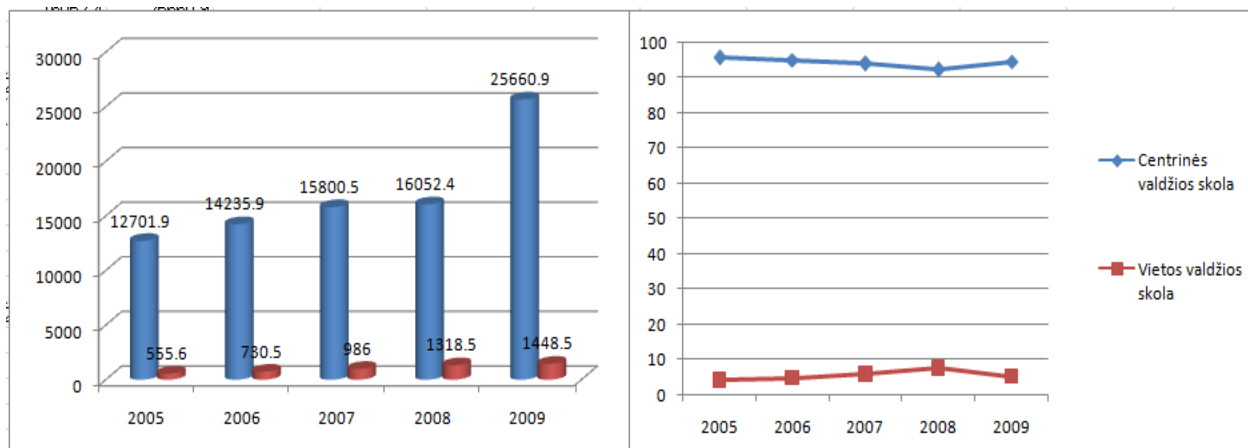


Šaltinis: Statistikos departamento duomenų bazė, Finansų ministerijos duomenys.

21 pav. Lietuvos nacionalinio biudžeto, valstybės bei savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų kitimas 2005–2009 m., mln. Lt.

Tai rodo, kad valstybė nepajėgi surinkti reikiamų finansinių lėšų savo įsipareigojimus padengti, funkcijoms atlikti bei tenkinti viešąjį interesą. Dėl šių priežasčių ne tik valstybės institucijos, bet ir savivaldybės privalo skolintis. Lietuvoje 2005–2009 m. tiek centrinės, tiek vietinės valdžios skolos didėjo, o 2009 m. skolos smarkiai šoktelėjo: centrinės valdžios skola pasiekė 26 mlrd., o vietinės – 1.5 mlrd. (žr. 22 pav.).

Vietinės valdžios (savivaldybių) skola tokiais tempais kaip centrinė nekilo ir ji sudarė apie 6 proc. bendros valstybės skolos. Savivaldybių skolos procentinė dalis bendroje valstybės skoloje yra pakankamai maža lyginant su jų biudžetų išlaidomis bei pajamomis (23 ir 26 proc. nuo nacionalinio biudžeto).



Šaltinis: Statistikos departamento duomenų bazė. Mln. Lt.

proc.

22 pav. Lietuvos centrinės ir vietinės valdžios skolos kitimas 2005–2009 m., proc. ir mln. Lt

Kaip jau minėta šio darbo antrame skyriuje savivaldybės, vadovaujantis Vyriausybės nutarimu dėl savivaldybės skolinimosi tvarkos patvirtinimo, turėdamos savivaldybės kontrolieriaus išvadą, tarybos sprendimu gali: imti ilgalaikes paskolas iš vidaus ir užsienio kreditorių investicijų projektams finansuoti, nesunaudojamiesiems kilnojamiesiems ir nekilnojamiesiems daiktams įsigyti, skoloms padengti, gali imti trumpalaikes paskolas iš vidaus ir užsienio kreditorių biudžetiniais metais laikinam pajamų trūkumui padengti, kai nepakanka šiam tikslui savivaldybės biudžeto apyvartos lėšų. Finansų ministerija iš valstybės biudžeto apyvartos lėšų savivaldybėms taip pat gali teikti trumpalaikes paskolas laikinam pajamų trūkumui padengti, o už suteiktas paskolas savivaldybės moka 1 proc. metines palūkanas.

Reikia nepamiršti, kad skolinimasis centrinės ir vietinės valdžios yra susijęs su rizika, todėl valstybė norėdama tą riziką sumažinti numato skolinimosi sąlygas t.y. tam tikrus skolos limitus. Savivaldybių skolinimosi limitus nustato Seimas, tvirtindamas atitinkamų metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklius.

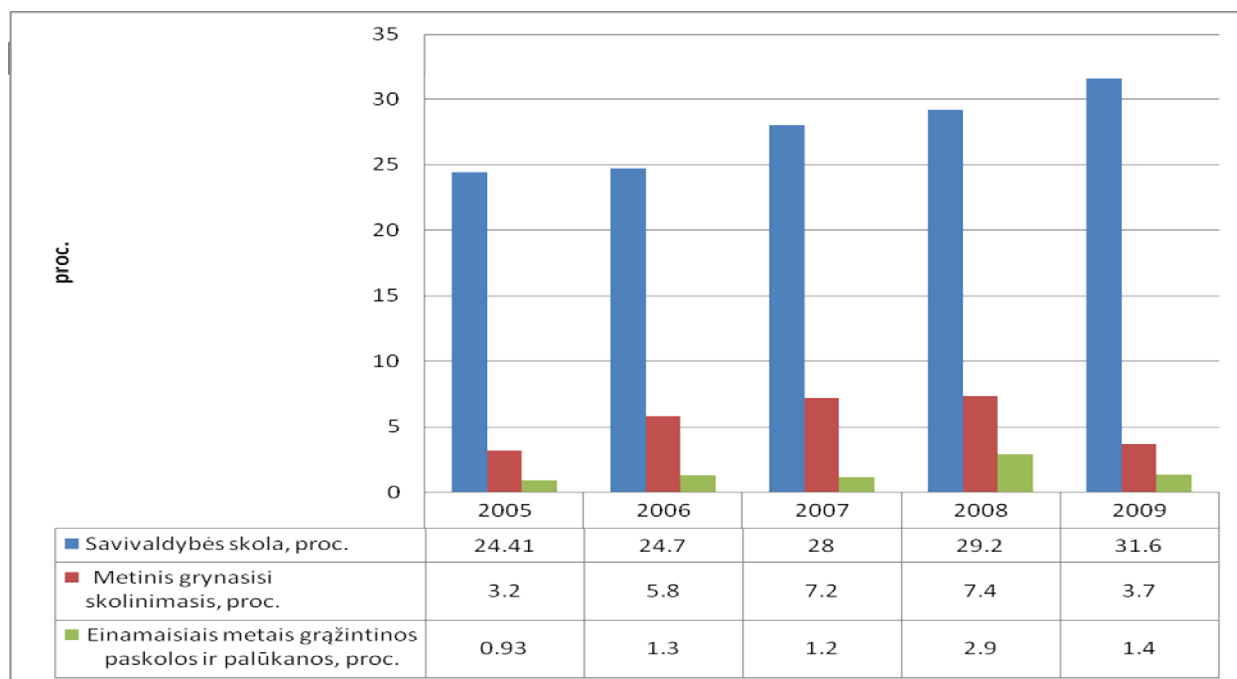
Kaip matyti iš devintos lentelės, skolinimosi limitai nagrinėjamu laikotarpiu išliko stabilūs, tik 2009 m. sumažėjo savivaldybių skolos, metinio grynojo ir paskolų ir palūkanų limitai. Tokį pasikeitimą lėmė šalį ištikusi krizė, kuri privertė mažinti skolinimąsi ir grimzdimą į dar didesnę skolą (žr. 23 pav.).

9 lentelė. Savivaldybių skolinimosi limitai

	Limitas proc. (nuo patvirtintų tų metų savivaldybės biudžeto pajamų (neįskaitant iš valstybės biudžeto savivaldybei skiriamų specialių tikslinių dotacijų)).				
	2005	2006	2007	2008	2009
Savivaldybės skola	35 (Vilniaus, Kauno miestų – 50)				30 (Vilniaus, Kauno m – 45)
Metinio savivaldybės grynojo skolinimosi suma	20				15
Savivaldybės paskolų ir palūkanų bei su paskolų ėmimu susijusių įmokų suma	20				15
Savivaldybės garantijų limitas	5				
Savivaldybėms, vykdančioms investicijų projektus, finansuojamus iš ES paramos lėšų,	6 (išskyrus Vilniaus ir Kauno m.)	10, iš jų 2 avansiniam šių projektų finansavimui.		18, iš jų 10 procentų limitas – avansiniam šių projektų finansavimui.	

Šaltinis: sudaryta pagal LR 2005–2009 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymus.

Nagrinėjamu laikotarpiu nuo 6 iki 18 proc. didėjo papildomi skolinimosi limitai investiciniams projektams. Remiantis Finansų ministerijos kiekvienais metais skelbiama informacija apie savivaldybių skolą, matyti, kad bendras visų savivaldybių skolinimosi limitas nebuvo viršytas, tačiau nagrinėjant detaliau, aiškiai matyti, kad vienos savivaldybės gerokai viršijo nustatytus skolos limitus, o kitos skolų visai neturėjo. Gerokai viršijo skolos limitus, o ypač 2009 m. – Druskininkų, Vilniaus miesto, Alytaus, Pakruojo savivaldybės, o skolų neturėjo – Vilniaus rajono, Visagino savivaldybės (žr. 7 priedą).



Šaltinis: Finansų ministerijos duomenys.

23 pav. Savivaldybių skolinimosi limitų kitimas 2005–2009 m., proc.

Nors Finansų ministerijos numatyti, o Seimo patvirtinti skolinimosi limitai ir varžo savivaldybių skolinimosi galimybes, tačiau, galima teigti, kad kai kurios savivaldybės jų nesilaiko ir leidžia savo skola piktnaudžiauti, kas šalį stumia į dar didesnę įsiskolinimą.

Išanalizavus savivaldybių skolinimosi galimybes, matyti, kad Lietuvoje egzistuoja centrinės valdžios administracinė savivaldybių skolinimosi mechanizmo reguliavimo ir kontroliavimo sistema, kas varžo savivaldybių savarankišką skolinimąsi ir kontroliuoja skolą. Galima daryti išvadą, kad savivaldybių skola, analizuojant visos valstybės skolos atžvilgiu, nėra didelė. Svarbu pažymėti ir tai, kad per didelis savivaldybių savarankiškumas skolintis, atsižvelgus į savivaldybių administracijos bei darbuotojų kompetenciją ir korupcijos apraiškas, gali iššaukti ir dar didesnių problemų, tokių kaip: padidėjusi valstybės skola, didesni kreditiniai įsipareigojimai ir kt.

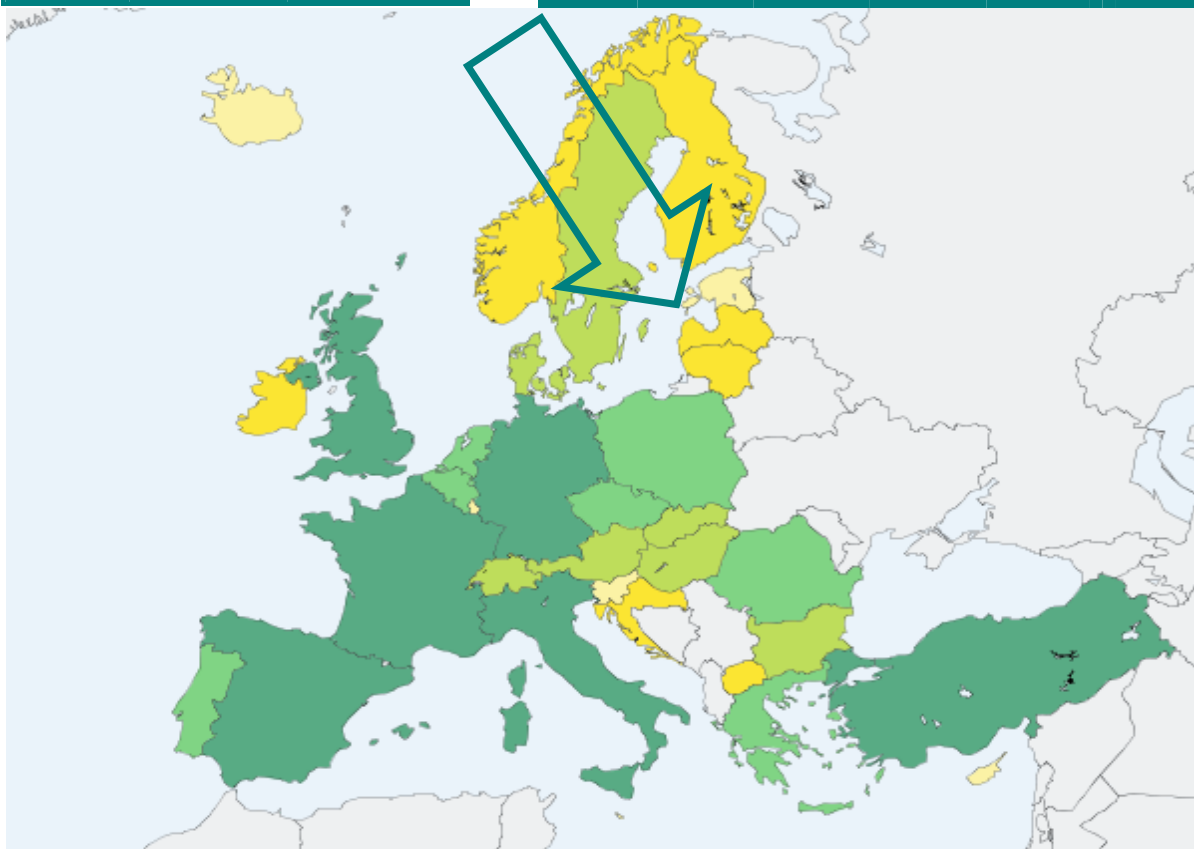
3.6. Lietuvos, Latvijos ir Estijos fiskalinės decentralizacijos lygio palyginimas

Išanalizavus ir įvertinus Lietuvos fiskalinės decentralizacijos lygį kyla poreikis jį palyginti su kitomis šalimis, kas leis tiksliau įvertinti fiskalinę decentralizaciją Lietuvoje. Fiskalinės decentralizacijos lygį lyginsime su Estijos ir Latvijos valstybėmis. Toks palyginimas pasirinktas dėl to, kad visos valstybės – Baltijos valstybės (žr. 24 pav.), kurioms būdingas panašus ekonomikos išsivystymo lygis, gyventojų skaičius, savivaldos ir politikos sistemos bei valdymo formos. Lietuva, Latvija ir Estija, kaip atskiri politiniai vienetai, susikūrė 1918 m., o nepriklausomybę atgavo 1990–1991 m. Nuo 2004 m. šios valstybės yra ES ir NATO narės. Visose valstybėse įsitvirtinusi liberali demokratija, jos unitarinės valstybės su tarpusavyje glaudžiu ekonominiu ir istoriniu bendradarbiavimu.

Vertinant ir lyginant savivaldybių savarankiškumą reikia atsižvelgti ne tik į keturias dedamąsias, bet taip pat į tokius rodiklius kaip gyventojų skaičius, savivaldybių skaičius ir kita. Lyginant Baltijos valstybių gyventojų skaičių, nagrinėjamu laikotarpiu matyti, kad Estijoje gyventojų buvo apie 1.3 mlrd., Latvijoje – 2.2 mlrd., o Lietuvoje – 3.3 mlrd. (žr. 24 pav.). Visose valstybėse stebimas gyventojų skaičiaus mažėjimas, ypač dideliais mastais gyventojų mažėja Lietuvoje, kiek mažiau Latvijoje. Tokį gyventojų mažėjimą lemia ne tik reprodukcijos mažėjimas, bet padidėjusi gyventojų migracija į labiau ekonomiškai išsivysčiusias šalis.

Lyginant valstybes matosi, kad tiek gyventojų skaičiumi, tiek šalies užimamu plotu Estija yra mažiausia tarp Baltijos šalių. Latvija lyginant šiuos rodiklius šiek tiek atsilieka nuo Lietuvos. Estija turi daugiausiai savivaldybių (202), vadinasi jos santykinai aptarnauja mažesnes teritorijas su mažesniu skaičiumi gyventojų, nei Lietuva ar Latvija (žr. 24 pav.).

			Gyventojų skaičius, metų pabaigoje				
	plotas tūkst. km ²	savivaldybių skaičius	2005	2006	2007	2008	2009
Estija	45,2	227	1,347,510	1,344,684	1,342,409	1,340,935	1,340,415
Latvija	64,6	109 ir 9 miestai	2,306,434	2,294,590	2,281,305	2,270,894	2,261,294
Lietuva	65,3	60	3,425,324	3,403,284	3,384,879	3,366,357	3,349,872

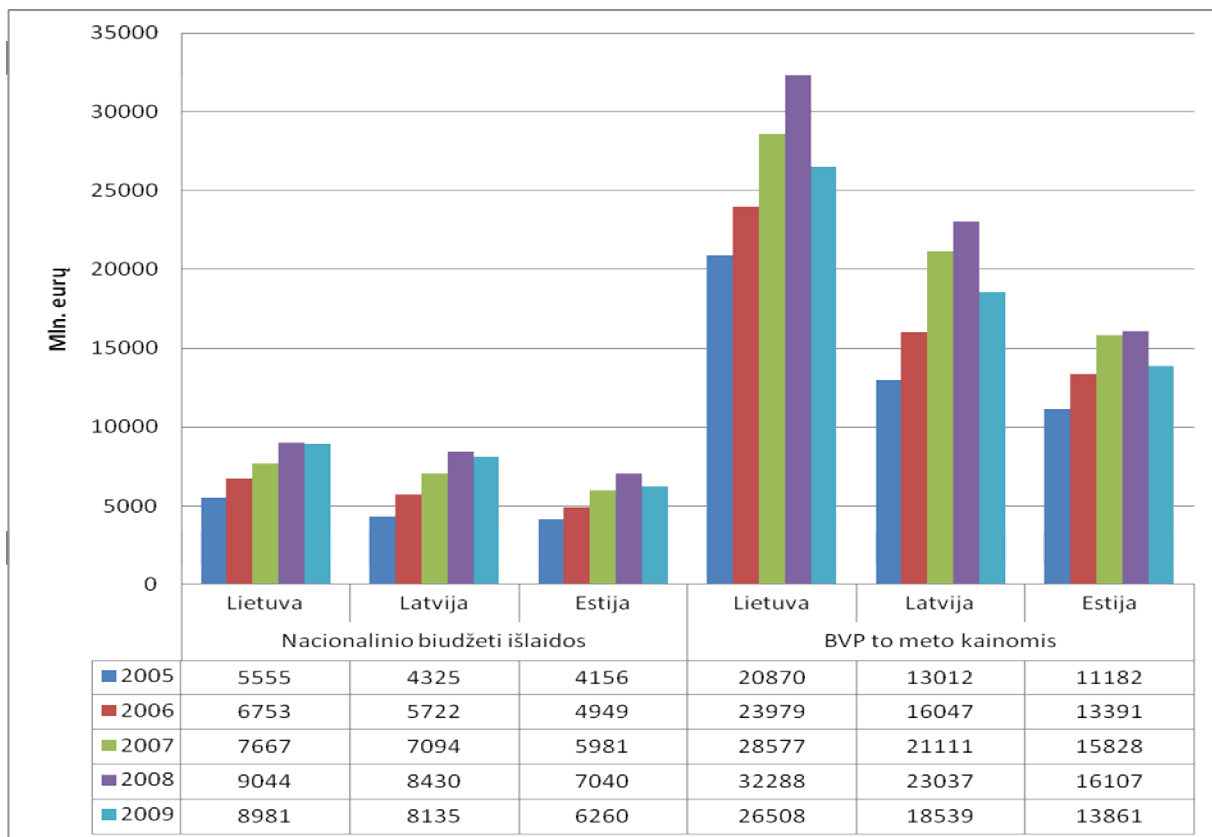


35904.0 - 2046976.0 2046976.0 - 5351427.0 5351427.0 - 1.0013E7 1.0013E7 - 3.8167329E7 3.8167329E7 - 8.1802257E7 Gyventojų skaičius 2009 m.

Šaltinis: Eurostato duomenų bazės ir Government finance statistics yearbook, 2008 duomenys.

24 pav. Lietuvos, Latvijos ir Estijos gyventojų, savivaldybių skaičius ir plotas 2005–2009 m.

Lietuvoje nuo 2000 m. įsitvirtino 60 savivaldybių. Latvijoje ilga laiką dominavo 539 savivaldybės, o nuo 2009 m. įvykdžius reformą liko 109 ir 9 miestai (žr. 24 pav.). 2003 m. pradžioje Latvijoje įsteigta Regioninės plėtros ir savivaldybių ministerija, kuri kuruoja šalies savivaldybių reikalus bei regioninę politiką. Estijoje ilgą laiką dominavo 241 savivaldybė, nagrinėjamu laikotarpiu jų skaičius sumažėjo iki 227. Pasak Mačiulytės, Ragauskos (2007) „įtvirtinus mažesnius teritorinius vienetus, stiprėtų ir konkurencija tarp vietovių, skatindama vietos valdžios dinamiškumą bei naujų plėtros idėjų paieškas.“ (p. 102) Galima teigt, kad mažose savivaldybėse yra efektyviau tvarkomi viešieji reikalai. Atkreiptinas dėmesys, kad visos analizuojamos valstybės turi vieno teritorinio lygmens savivaldą ir dvipakopę biudžetų sistemą, kurią sudaro savivaldybių ir valstybės biudžetai.

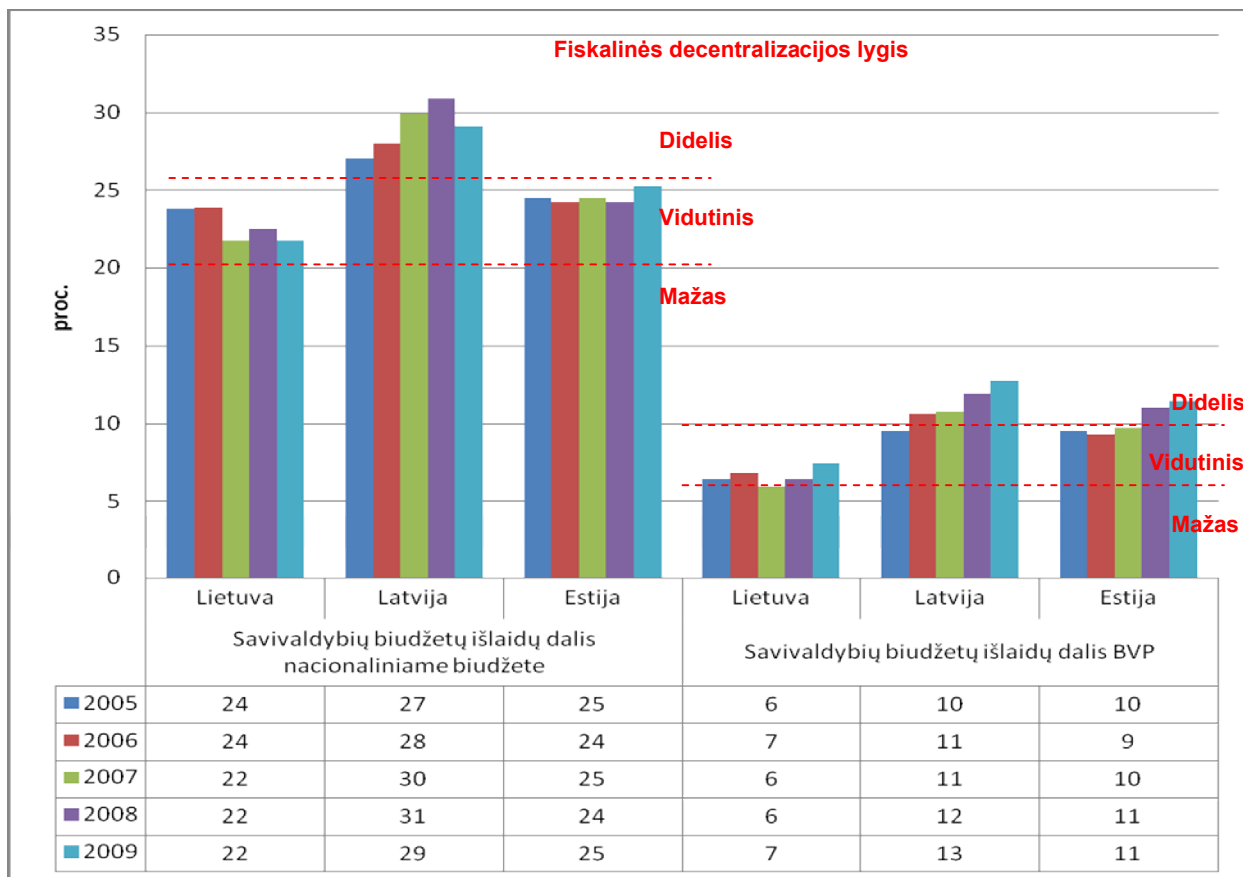


Šaltinis: Eurostato, Statistikos departamento, Central statistical Bureau of Latvija, Statistics Estonia duomenų bazių duomenys.

25 pav. Lietuvos, Latvijos ir Estijos bendrasis vidaus produktas ir nacionalinio biudžeto išlaidos 2005–2009 m., mln. Eurų

Pradedant nagrinėti Lietuvos, Latvijos ir Estijos savivaldybių biudžetų išlaidų pasiskirstymą nacionaliniame biudžete ir BVP, aptarsime pačius vertinimo kriterijus. Nagrinėjamu laikotarpiu didžiausias BVP fiksuojamas Lietuvoje, šiek tiek mažesnis Latvijoje bei Estijoje (žr. 25 pav.). Visose šalyse didžiausias BVP užfiksuotas 2007 ir 2008 m. (2008 m. Lietuvoje – 32,3, Latvijoje – 23,0, Estijoje – 16,1 mlrd. eurų). 2009 m. visas šalis ištikusi ekonominė krizė įtakojė ir BVP sumažėjimą (žr. 25 pav.). Tokios pat tendencijos stebimos ir vertinant nacionalinio biudžeto išlaidas, nors čia tokių didelių atotrūkių tarp šalių nėra, bet Lietuvos nacionalinio biudžeto išlaidos išlieka didžiausios (2008 m. Lietuvoje – 9,0, Latvijoje – 8,4, Estijoje 7,0 mlrd. Eurų). Tokį BVP ir nacionalinio biudžeto pasiskirstymą lemia šalių dydis, gyventojų skaičius, ekonominis išsivystymas ir kt.

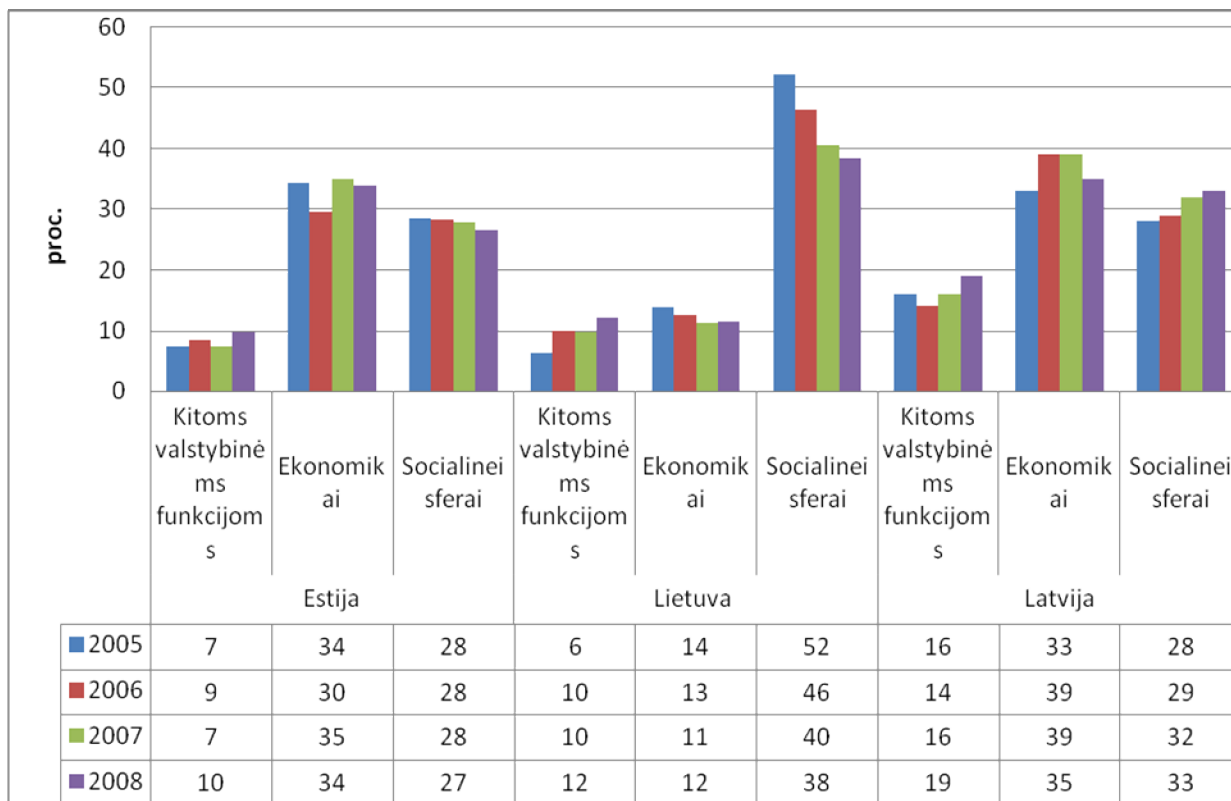
Visose šalyse dominuoja aiškus funkcijų pasiskirstymas tarp centrinės ir vietinės valdžios, todėl atitinkamai paskirstyti ir finansiniais ištekliai joms atlikti. Vertinant šalių fiskalinės decentralizacijos lygį savivaldybių biudžetų išlaidų dalimi nacionaliniame biudžete, matyti, kad Lietuvos savivaldybių savarankiškumas nagrinėjamu laikotarpiu yra mažiausias (žr. 26 pav.).



Šaltinis: Eurostato, Statistikos departamento, Central statistical Bureau of Latvija, Statistics Estonia duomenų bazių duomenys.

26 pav. Lietuvos, Latvijos ir Estijos savivaldybių biudžetų išlaidų dalis BVP ir nacionaliniame biudžete 2005–2009 m., proc.

Estijos savivaldybių savarankiškumas labai panašus kaip Lietuvos ir nagrinėjamu laikotarpiu dominuoja vidutinė fiskalinė decentralizacija (apie 25 proc. nacionalinio biudžeto išlaidų tenka savivaldybių biudžetams), tuo tarpu Latvijoje fiksuojamas didelis fiskalinės decentralizacijos lygis 2008 m. savivaldybių biudžetų išlaidų dalis sudarė apie 31 proc. nacionalinio biudžeto. Tokios pat tendencijos išlieka vertinant savivaldybių biudžetų išlaidų dalį BVP (žr. 26 pav.). Lietuvoje 2005–2009 m. dominuoja mažas fiskalinės decentralizacijos lygis, o Estijoje ir ypač Latvijoje – didelis fiskalinės decentralizacijos lygis (Estijoje – 10 proc., Latvijoje – 11 proc. savivaldybių biudžetų išlaidos BVP). Tai rodo, kad Lietuvos ekonominė politika yra pernelyg liberali, o viešasis sektorius, ypač savivaldybės, sudaro mažesnę dalį BVP. Todėl vertinant fiskalinę decentralizaciją pagal savivaldybių biudžeto išlaidas nacionaliniame biudžete ir BVP, galima teigti, kad Lietuva atsilieka nuo kaimyninių šalių, jos savivaldybės turi mažesnes finansines galias ir atitinamai disponuoja santykinai mažesniu finansinių išteklių kiekiu šalyje, nors BVP ir nacionalinio biudžeto išlaidos yra didžiausios.

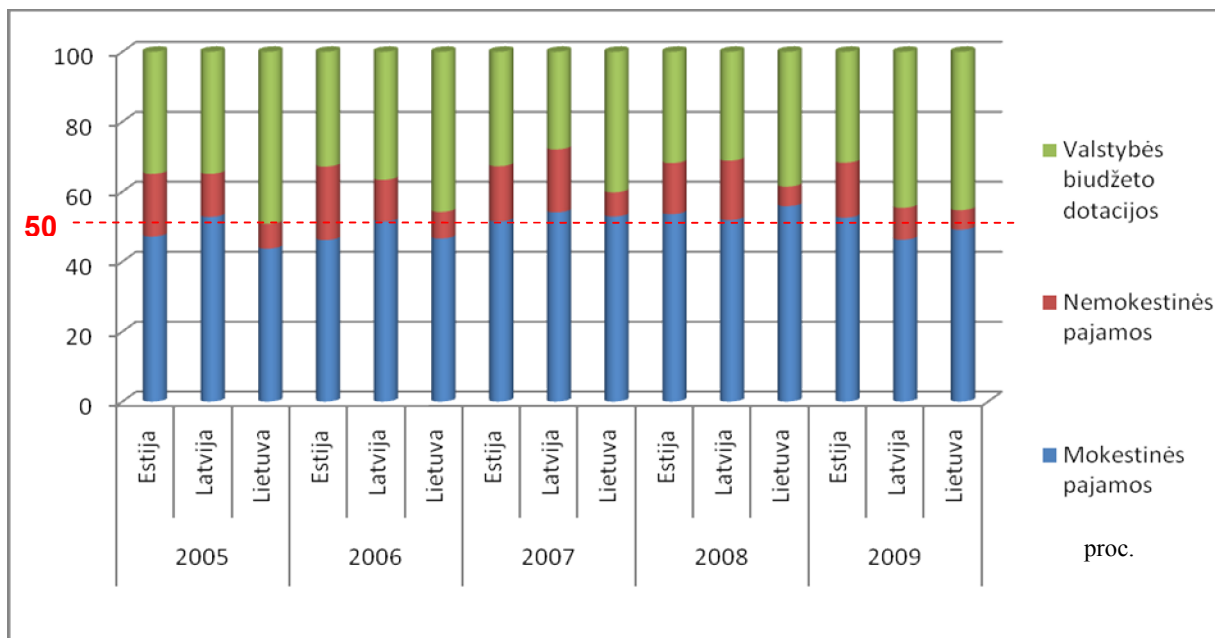


Latvija ir Estija dar nepaskelbusios nacionalinio biudžeto išlaidų pagal išlaidų rūšis statistinių duomenų už 2009 m.

Šaltinis: Eurostato, Statistikos departamento, Central statistical Bureau of Latvija, Statistics Estonia duomenų bazių duomenys.

27 pav. Lietuvos, Latvijos ir Estijos savivaldybių biudžetų išlaidų kitimas pagal išlaidų rūšis nacionaliniame biudžete 2005–2008 m., proc.

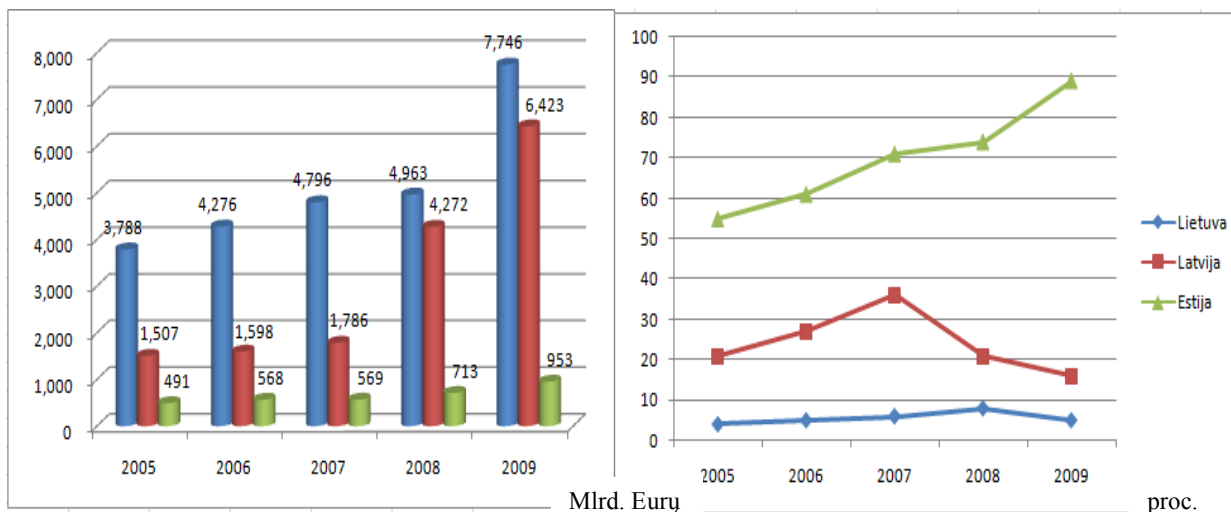
Iš dvidešimt septinto paveikslo matyti, kad nagrinėjamu laikotarpiu visose valstybėse labiausiai decentralizuotos sritys yra socialinė ir ekonominė (Lietuvoje socialinei sferai tenka apie 45, Latvijoje – 30, Estijoje – 28 proc., o ekonomikai atitinkamai – 12, 36, 33 proc. nacionalinio biudžeto išlaidų) (žr. 27 pav.). Lietuvoje socialinė sritis yra labiausiai decentralizuota ir beveik pusė šios srities išlaidų tenka savivaldybių biudžetams. Stebima tendencija, kad socialinės srities išlaidų procentinė dalis, tenkanti savivaldybių biudžetams, Lietuvoje ir Estijoje mažėja, kas rodo, kad šios sferos fiskalinė decentralizacija taip pat mažėja, o Latvijoje didėja. 2005–2008 m. Estijos ir Latvijos valstybėse ekonomikos sritis yra labiau decentralizuota nei Lietuvoje. Tai įtakoja Estijos ir Latvijos valstybių didesnės savivaldybių biudžetų išlaidos, tenkančios būsto ir komunaliniam ūkiui bei aplinkos apsaugos funkcijoms užtikrinti. Kitoms valstybinėms funkcijoms užtikrinti savivaldybėms tenka mažiausia išlaidų dalis. Nagrinėjamu laikotarpiu tai sudaro apie 9 proc. Lietuvos, 8 proc. – Estijos ir 16 proc. – Latvijos nacionalinio biudžeto išlaidų, skirtų šiai sričiai.



Šaltinis: Eurostato, Statistikos departamento, Central statistical Bureau of Latvija, Statistics Estonia duomenų bazių duomenys.

28 pav. Lietuvos, Latvijos ir Estijos savivaldybių biudžetų pajamų struktūros 2005–2009 m., proc.

Kitas svarbus kriterijus vertinant fiskalinės decentralizacijos lygį yra savivaldybių biudžetų pajamų struktūra. Visose valstybėse savivaldybių biudžetų pajamas sudaro mokestinės, nemokestinės pajamos ir valstybės biudžeto dotacijos, kurios atitinkamai yra bendrosios ir tikslinės (blokiniai ir kategoriniai grantai). Didžiausią dalį mokestinių pajamų šalyse sudaro pajamų mokestis, žemės ir turto mokesčiai. Visose šalyse mokesčių tarifus, jų surinkimą užtikrina centrinė valdžia, todėl, galima teigti, kad nors ir vietinius mokesčius valstybės turi, tačiau iš jų surenkamos pajamos yra labai nedidelės. Kaip matyti iš dvidešimt aštunto paveikslo, didžiąją dalį savivaldybių biudžetų pajamų sudaro mokestinės pajamos apie 50 proc. (visose valstybėse didžiausią dalį pajamų sudaro gyventojų pajamų mokesčiai: Lietuvoje – 43, Latvijoje – 45, Estijoje – 46 proc. nuo visų pajamų), mažiausią dalį sudaro nemokestinės pajamos apie 6 – 20 proc. Nors nagrinėjamu laikotarpiu pajamų procentinė dalis kinta, tačiau stebima tendencija, kad Lietuvoje ir Latvijoje išlieka nestabilus pajamų pasiskirstymas, o 2009 m. net jaučiamas valstybės biudžeto dotacijų dalies didėjimas, tuo tarpu Estijoje dotacijų dalis pajamų struktūroje per visą laikotarpį mažėja. Santykinai mažesnė valstybės biudžeto dotacijų dalis, visų pajamų atžvilgiu, rodo didesnę savivaldybių finansinį savarankiškumą, todėl galima teigti, kad Lietuva atsilieka nuo savo kaimynių, kurios valstybės biudžeto dotacijų dalis nagrinėjamu laikotarpiu sudaro apie 44 proc., tuo tarpu Latvijoje – 35 proc., Estijoje – 33 proc. visų pajamų (žr. 28 pav.).



Šaltinis: Eurostato, Statistikos departamento, Central statistical Bureau of Latvija, Statistics Estonia duomenų bazių duomenys.

29 pav. Lietuvos, Latvijos ir Estijos bendra valstybės skola mln. eurų ir vietinės valdžios skolos kitimas 2005–2009 m., proc.

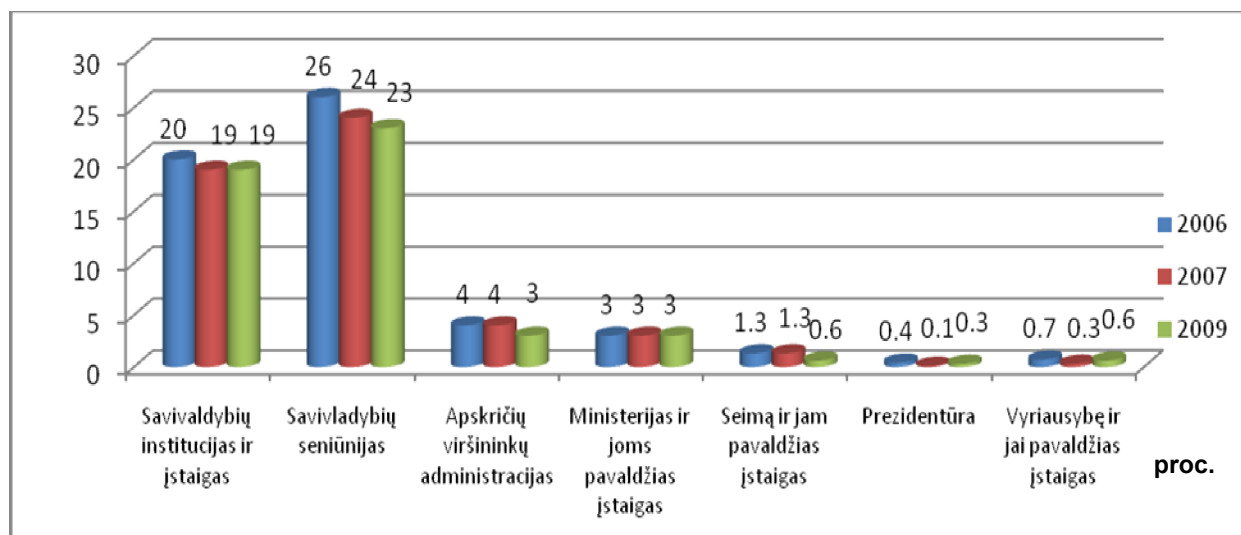
Ketvirtoji fiskalinės decentralizacijos dedamoji – savivaldybių skolinimosi mechanizmai. Lietuvos, Latvijos, Estijos savivaldybės gali skolintis iš vidaus ir užsienio kreditorių, turi numatytus tam tikrus skolinimosi limitus bei savivaldybių skolinimosi mechanizmo reguliavimo ir kontroliavimo sistemas, kurios patvirtintos įstatymais (Ebel, Yilmaz, 2001). Dvidešimt devintame paveiksle pateiktos aptariamų valstybių bendrosios valstybės skolos mlrd. Eurų ir savivaldybių skolų procentinės dalys. 2005–2009 m. Lietuvos skola yra didžiausia ir 2009 m. siekė 8, Latvijos – 6, Estijos – 0,534 mlrd. eurų (žr. 29 pav.). Visose šalyse stebima bendrosios skolos didėjimo tendencija. Nagrinėjant savivaldybių skolinimąsi, galima teigti, kad savivaldybės turi panašias skolinimosi galimybes ir iki 2009 m. jų skola sudaro apie 35 proc. (Lietuvoje – 25 proc.), o 2009 m. – apie 50 proc. (Lietuvoje – 32 proc.) savivaldybių biudžetų pajamų. Toks skolos didėjimas vėlgi įtakotas ekonominės krizės, kuri palietė visas Baltijos valstybes. Savivaldybių skolinimosi galimybes nagrinėjamosiose šalyse nevienodos: Lietuvos savivaldybių skola sudaro mažiausią procentinę dalį bendrosios valstybės skolos ir išlieka pakankamai stabili apie 6 proc., tuo tarpu Latvijos skola siekia apie 25 proc. (nuo 2007 m. procentinė dalis mažėja), o Estijos apie 64 proc. (procentinė dalis su metais didėja). Aiškiai matyti, kad Latvijos ir Estijos savivaldybių skolos santykinai didesnės, tačiau jų bendrosios skolos žymiai atsilieka nuo Lietuvos.

Galima daryti išvadą, kad 2005–2009 m. Lietuva fiskalinės decentralizacijos požiūriu atsilieka nuo Latvijos ir Estijos: Lietuvos savivaldybės turi mažesnes finansines galias ir atitinkamai, atsižvelgus į savivaldybių išlaidų procentinę dalį nuo BVP ir nacionalinio biudžeto išlaidas, disponuoja santykinai mažesniu finansinių išteklių kiekiu. Taip pat Lietuvoje valstybės biudžeto dotacijų procentinė dalis

pajamų struktūroje sudaro didžiausią procentinę dalį, kas rodo mažesnę savivaldybių savarankiškumą. 2005–2009 m. Latvijos ir Estijos savivaldybių skolos sudaro didesnę bendrosios skolos dalį. Apibendrinant Lietuvos, Latvijos ir Estijos tyrimo gautus rezultatus, galima teigti, kad fiskalinės decentralizacijos lygis vertinant visas dedamąsias yra aukštesnis Lietuvos kaimyninėse šalyse, jose geriau įgyvendinti fiskalinės decentralizacijos principai bei valdžia „perkelta“ arčiau bendruomenės, kas leidžia geriau atsižvelgti į savivaldybių teritorijose gyvenančiuosius.

3.7. Lietuvos savivaldybių darbuotojų korupcijos ir kompetencijos įtaka fiskalinės decentralizacijos įgyvendinimui

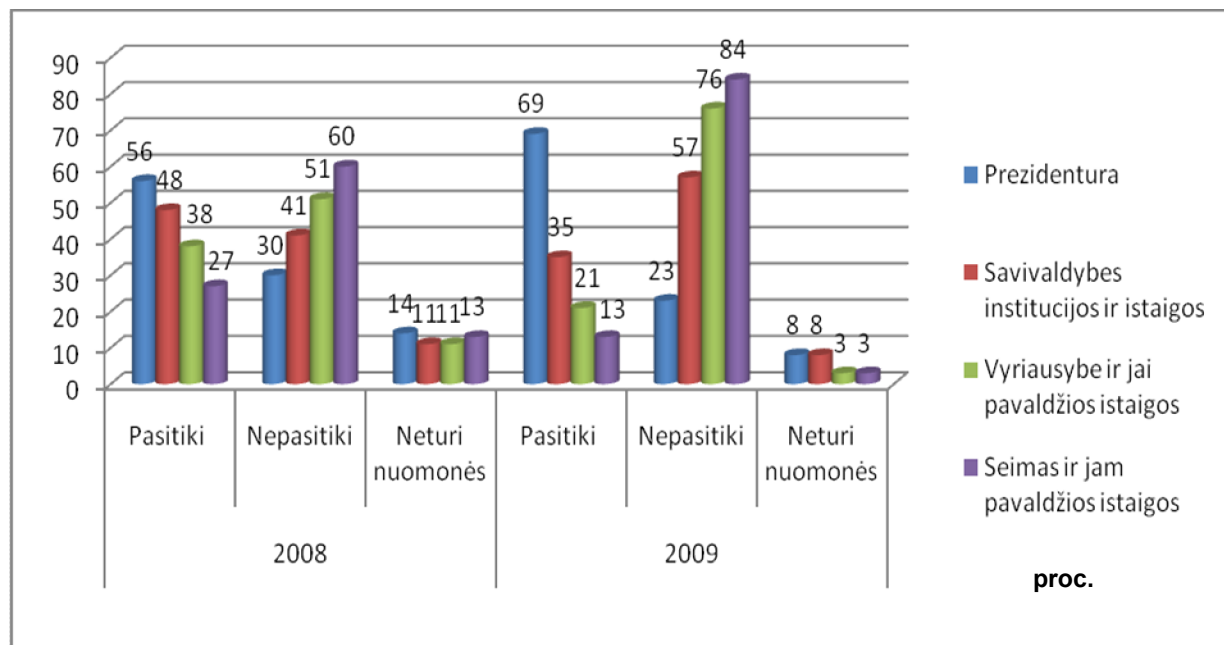
Kitas labai svarbus aspektas vertinant fiskalinės decentralizacijos lygį – pačių savivaldybių sugebėjimas jiems skirtus finansinius išteklius atsakingai naudoti ir sąžiningai jais disponuoti. Daugelis mokslininkų pabrėžia, kad fiskalinė decentralizacija ne tik didina vietinės valdžios savarankiškumą, tačiau turi ir trūkumų, kaip pagrindinius iš jų galima įvardinti korupcijos didėjimą, skaidrumo nebuvimą, savivaldybės darbuotojų kompetencijos stoką ir kt. (žr. 3 lent.). Šioms problemoms matuoti valstybėje nuolat atliekami įvairūs sociologiniai tyrimai, kurių tikslas – išsiaiškinti šių problemų mastą bei paplitimą. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija kiekvienais metais atlieka gyventojų apklausą, norėdama atskleisti gyventojų nuomonę apie valdžios bei savivaldybių institucijas ir įstaigas. Atliktuose tyrimuose 2005 m. dalyvavo 1002, 2006–2007 m. – 1014, 2008 – 1013, o 2009 – 1006 respondentų.



Šaltinis: Adaptuota pagal Viešojo administravimo Lietuvoje 2005, 2006–2007, 2008, 2009 m. apžvalgas.

30 pav. Gyventojų, kurie kreipėsi į valstybės ar savivaldybių institucijas ar įstaigas per paskutiniuosius 12 mėn., proc.

Gauti rezultatai parodė, kad 2006–2009 m. dažniausia gyventojai kreipėsi į savivaldybių ir seniūnijų institucijas ir įstaigas (atitinkamai 20 ir 26 proc. apklaustųjų) ir nors ši tendencija mažėja, aiškiai matyti, kad savivaldybės institucijos ir įstaigos yra arčiausiai gyventojų (žr. 30 pav.).

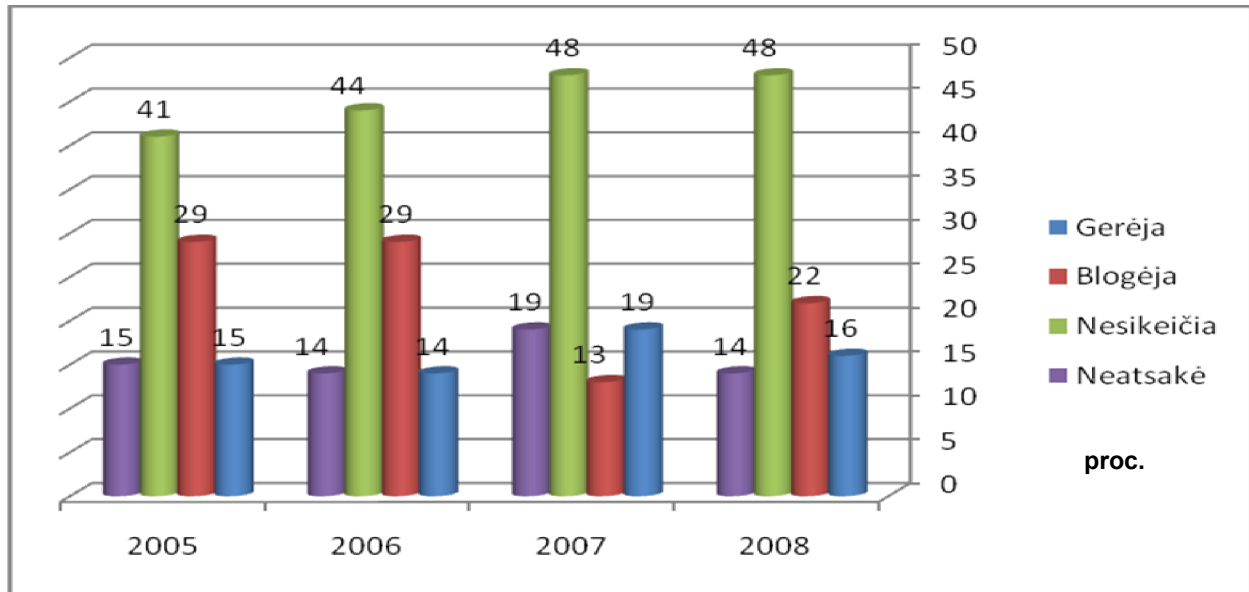


Šaltinis: Adaptuota pagal Viešojo administravimo Lietuvoje 2005, 2006–2007, 2008, 2009 m. apžvalgas.

31 pav. Gyventojų pasitikėjimas valdžios institucijomis ar įstaigomis, proc.

Nagrinėjant pagal kitą parametą – pasitikėjimo lygį, matyti, kad 2008 m. 48 proc., o 2009 m. tik 35 proc. apklaustųjų teigia, jog pasitiki savivaldybių institucijomis (žr. 31 pav.). Pagal šį parametą savivaldybes lenkia tik Prezidentūra (2008 m. 56 proc., 2009 m. 69 proc.) tuo tarpu kitomis institucijomis pasitikima dar mažiau (pvz.: 2009 m. Vyriausybė ir jai pavaldžiomis įstaigomis 21 proc., Seimu 13 proc.). Nors savivaldybėmis pasitikima ir daugiau nei kitomis valstybės institucijomis, galima teigti, kad 35 proc. apklaustųjų tikrai per mažas procentas, kad rodytų didelį pasitikėjimą. To priežastis – korupcijos apraiškos, per mažas bendradarbiavimas su visuomene, atsakomybės prieš rinkėjus nebuvimas, bendravimo ir bendradarbiavimo sistemos netobulumas bei darbuotojų kompetencijos stoka. 2009 m. tokį didelį nepasitikėjimo rodiklį galėjo įtakoti šalį ištikusi ekonominė krizė. Jos akivaizdoje visuomenė yra linkusi kaltinti valstybės ar savivaldybių institucijas ir įstaigas dėl ekonominio nuosmukio šalyje, asignavimų mažinimo, priimamų neefektyvių bei nepopuliarių sprendimų.

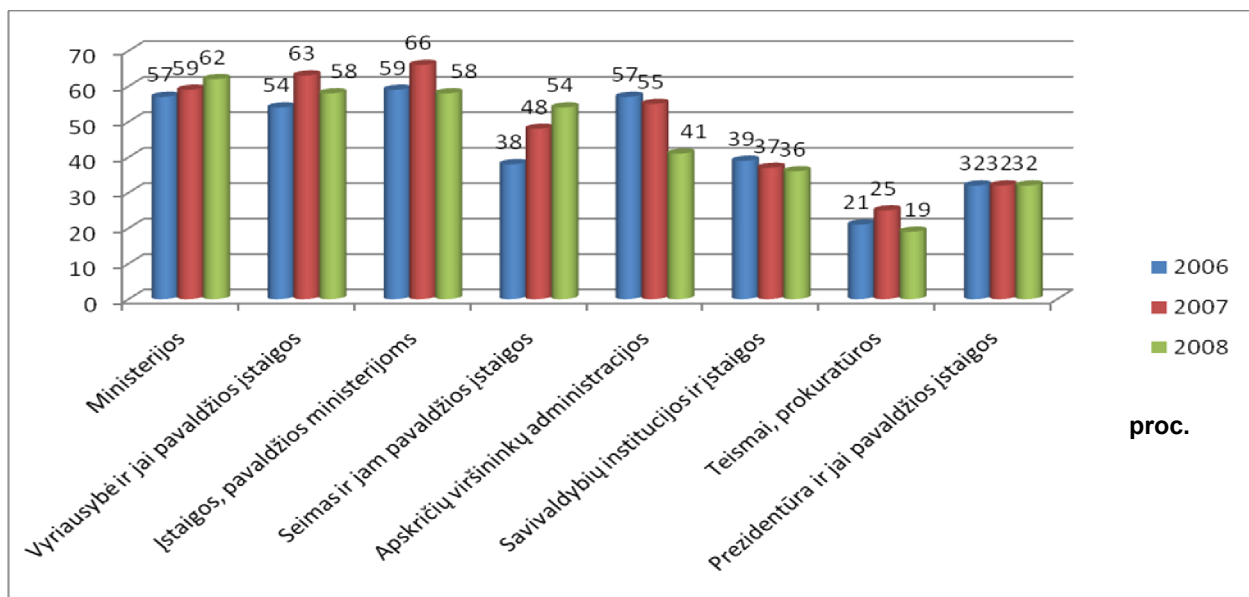
Gyventojų apklausa parodė, kad valstybės tarnautojų veikla, apklaustųjų nuomone, nei gerėja, nei blogėja – nesikeičia (žr. 32 pav.). Tai rodo, kad realiai visuomenė nepastebi valstybės ar savivaldybių veiklos skaidrėjimo, suteiktų paslaugų didesnės kokybės užtikrinimo ir kt.



Šaltinis: Adaptuota pagal Viešojo administravimo Lietuvoje 2005, 2006–2007, 2008, 2009 m. apžvalgas.

32 pav. Gyventojų nuomonė apie valstybės tarnautojų veiklą, proc.

Kita svarbi sritis – savivaldybių darbuotojų kompetencija. Pasak Baltušnikienės (2009) „subnacionalinio valdymo institucijos yra mažiau patrauklios labai kompetentingiems valdžios atstovams dėl mažesnio užmokesčio, menkesnio vietinių institucijų prestižo, siauresnės įtakos sferos ir pan.“ (p. 85)

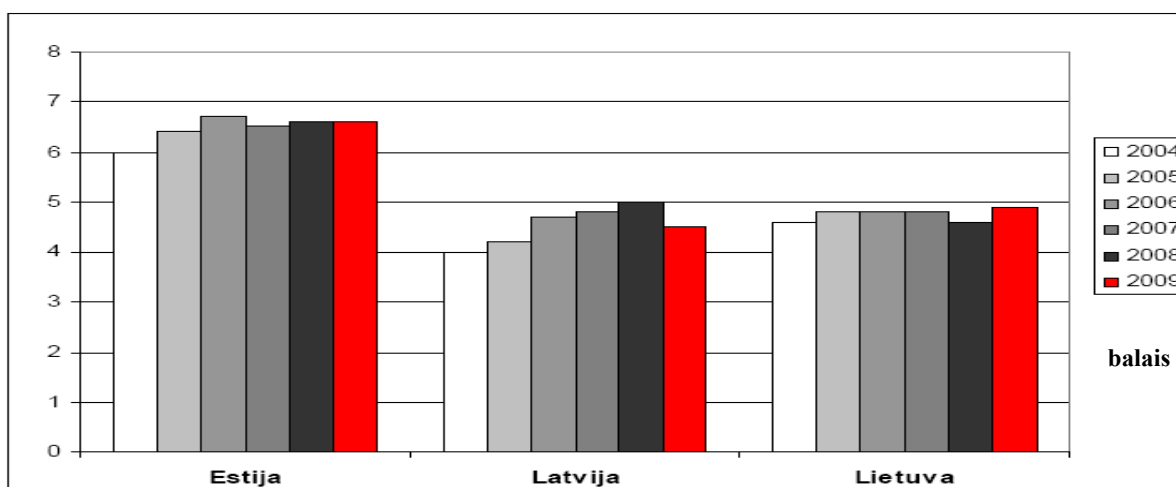


Šaltinis: Sudaryta pagal Valstybės tarnybos įstatymo ir su juo susijusių teisės aktų taikymo ir įgyvendinimo 2008 metų ataskaitą.

33 pav. Valstybės tarnautojų dalyvavimas mokymuose pagal įstaigų grupes 2006–2008 m., proc.

Tik apie 40 proc. savivaldybėse dirbančių valstybės tarnautojų dalyvavo kvalifikacijos kėlimo, ir kompetencijos ugdymo mokymuose (žr. 33 pav.). Tuo tarpu kitų institucijų, tokių kaip Ministerijų, Vyriausybės, Seimo ir jų pavaldžių įstaigų darbuotojai turėjo galimybes dažniau juose dalyvauti. Dar atkreiptinas dėmesys į tai, kad savivaldybėse pvz.: 2007 m. dirbo tik 45.4 proc., o 2008 m. – 48.5 proc. valstybės tarnautojų. Tai rodo, kad tik apie ketvirtadalis savivaldybėse dirbančių darbuotojų kėlė savo kvalifikaciją ir ugdė savo kompetenciją.

Svarbus ir kitas parametras – korupcija ir jos koreliacija su fiskalinės decentralizacijos lygiu šalyje. Jei savivaldybėse egzistuoja didelė korupcija dar didesnis finansinio savarankiškumo lygis ją gali dar labiau padidinti (Davulis, 2006), tačiau, pasak Baltušnikienės (2009) „mokslininkai, tiek teoriškai, tiek empiriškai analizuojantys decentralizacijos ir korupcijos koreliaciją, nesutaria, ar ryšys tarp šių dviejų reiškinų yra teigiamas, ar jis neigiamas.“ (p. 84) Reikia nepamiršti to, kad paprastai žmonės savo problemas sprendžia savivaldybių lygiu, per vietinės valdžios atstovus, tai daroma daug dažniau nei Seime ar ministerijose. Tokie kontaktai ir sukelia problemų dėl viešųjų ir privačių interesų derinimo. Žinoma, yra ir kontaktų su verslu problema, be to, savivaldybės teikia daug paslaugų, todėl jose ir kyla didesnės korupcijos rizika. Savivaldybėse sprendžiami infrastruktūros klausimai, rengiami viešieji pirkimai, išduodami leidimai. Šios sritys visame pasaulyje yra rizikingos. Lietuvoje už jas atsakingos savivaldybės, todėl dažnai ir kyla problemų. Remiantis Specialiųjų tyrimų tarnybos „Išgyvendinkime korupciją savivaldybėse“ straipsniu (2008) savivaldybių kol kas neaplenkia Lietuvos ir užsienio patirtis, kuri liudija, kad bene lengviausiai korupcijai pasiduoda savivaldybių darbuotojai. Gyventojų nuomone, vietos valdžios veikla – dažnai neskaidri, visuomenė netinkamai informuojama apie sprendimų priėmimą, jų vilkinimą, valstybės tarnautojai įtariamai asmeninės naudos siekimu skirstant valstybės pinigus, prižiūrint savivaldybių ūkį ir kt.



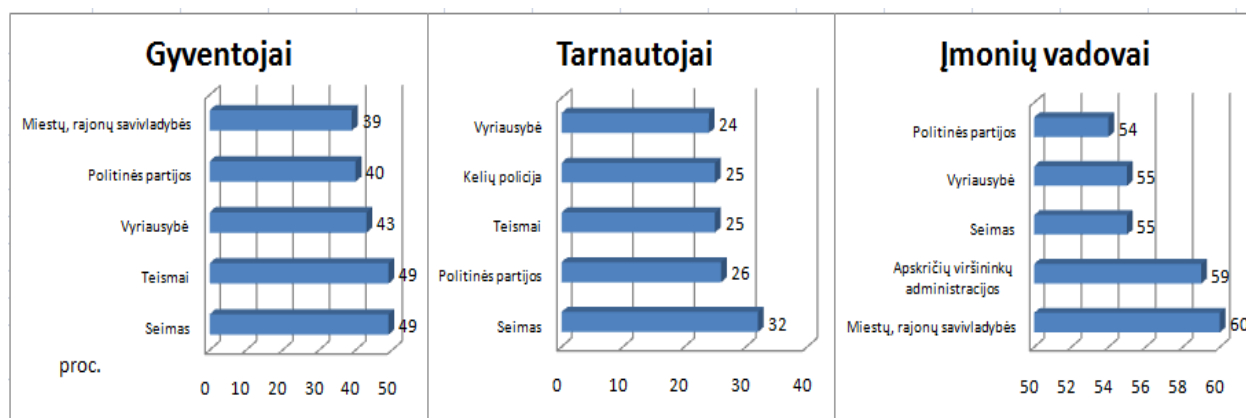
(kai 10 – labai skaidri valstybė, 0 – labai korumpuota valstybė)

Šaltinis: Transparency international Korupcijos suvokimo indeksas 2009.

34 pav. Baltijos valstybių korupcijos suvokimo indeksas 2004–2008 m., balais

Vadovaujantis Transparency international globalios koalicijos prieš korupciją pateiktais korupcijos suvokimo indekso skaičiavimais, kur korupcijos suvokimo indeksas yra išvestinis indikatorius, leidžiantis suskirstyti valstybes pagal suvokiamą korupcijos paplitimą tarp viešojo sektoriaus tarnautojų ir politikų, matyti, kad Lietuvoje korupcijos indeksas 2005–2009 m. išliko pakankamai stabilus apie 4.8 balo, 2008 m. pasiekė 2004 m. t.y. nukrito iki 4.6, o 2009 m. pakilo iki 4.9 balo (žr. 34 pav.). Atsižvelgiant į tai, kad skaidriausiai valstybei duodama 10 balų, Lietuvoje 2005–2009 m. vyrauja nepažabota korupcija. 2008 m. Lietuva ir Latvija tarp ES ir kitų vakarų Europos valstybių pagal šį rodiklį užima 27, Estija – 16 vietą regione. Pažymėtina tai, kad Lietuvos korupcijos lygis didžiausias tarp Baltijos valstybių.

2008 m. atliktas kitas diagnostinis tyrimas, kurio metu diskusijų, reprezentatyvių apklausų, apklausų telefonu pagalba buvo apklausiami gyventojai (apklausta – 1050), tarnautojai (apklausta – 509) ir verslo atstovai (apklausta – 500) ir prašoma jų išsakyti savo nuomonę apie korupciją Lietuvoje. Apklausos metu buvo prašoma išskirti 5 labiausiai korumpuotas institucijas (žr. 35 pav.).



(skalė nuo 1 iki 4, kur 1 – labai korumpuota, o 4 – visiškai nekorumpuota, paveiksle pavaizduota reikšmė 1)
 Šaltinis: Transparency international diagnostinis tyrimas Lietuvos Korupcinis žemėlapis 2008.

35 pav. Gyventojų, tarnautojų ir įmonės vadovų nuomonė apie 5 labiausiai korumpuotas institucijas Lietuvoje 2008 m., proc.

Gyventojų ir įmonių vadovų nuomone miestų ir rajonų savivaldybės yra labai korumpuotos, o tuo tarpu tarnautojai jų visai neišskyrė. 39 proc. apklausų gyventojų ir net 60 proc. įmonių vadovų mano, kad savivaldybėse egzistuoja nepažabota korupcija. Taigi remiantis aukščiau aptartomis apklausomis, galima teigti, kad Lietuvos savivaldybėse nagrinėjamu laikotarpiu dominuoja stabili, nepažabota korupcija. Vadovaujantis 2008 m. Penkioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos programa, aiškiai matyti, kad Vyriausybė siūlo šias problemas spręsti didinant viešumą bei atskaitomybę t.y. panaikinant korupcijos prielaidas, šalinant susikompromitavusią biurokratiją, diegiant sąžiningos konkurencijos principus, kuriant aiškesnius finansavimo mechanizmus ir kt. Taip

pat siūlo sugriežtinti specialiųjų tikslinių dotacijų, skirtų valstybės savivaldybėms perduotoms funkcijoms įgyvendinti ir mokinio krepšeliui finansuoti, naudojimą, kad nepanaudotos šių dotacijų lėšos turi būti grąžinamos į valstybės biudžetą.

Kitą finansų skaidrumą skatinančių priemonių galima išskirti Finansų ministerijos jau 2005 m. pradėtą viešojo sektoriaus buhalterinės apskaitos ir finansinės atskaitomybės sistemos reformą, kurios tikslas – viešajame sektoriuje pereiti prie buhalterinės apskaitos tvarkymo taikant kaupimo principą ir siekiant ne tik išskaidrinti viešuosius finansus, didinti valdžios sektoriaus efektyvumą, bet ir užtikrinti veiksmingą išlaidų kontrolę, mažinti klaidų riziką ir korupcijos apraiškas.

Atsižvelgus į baigiamojo darbo tyrimo rezultatus galima patvirtinti darbo įvade bei tyrimo metodologinėje dalyje iškeltą hipotezę, kad 2005–2009 m. fiskalinės decentralizacijos lygis Lietuvoje yra nepakankamas. Nagrinėjamu laikotarpiu fiksuojamas vidutinis ir nepakankamas fiskalinės decentralizacijos lygis, be to, jis atsilieka nuo Latvijos ir Estijos valstybių. Atkreipiamas dėmesys, kad savivaldybių savarankiškumo didėjimas gali iššaukti ir teigiamą koreliaciją su korupcija, ko pasekoje gali dar labiau padidėti finansinis neskaidrumas. Todėl plečiant fiskalinę decentralizaciją šalyje būtina užtikrinti didesnę savivaldybių darbuotojų asmeninę atsakomybę, didinti jų kompetenciją, kurti atskaitomybės sistemas, kas paskatintų visuomenės didesnę pasitikėjimą, išplėstų valstybės ir piliečių bendradarbiavimą bei mažintų korupciją.

Atliktų apklausų duomenys parodė, kad savivaldybės yra arčiau žmonių ir dažniausiai sprendžia jų problemas, savivaldybių veikla yra susijusi su daugelio viešųjų paslaugų teikimu, infrastruktūros, verslo klausimų sprendimu, čia rengiami viešieji pirkimai, išduodami leidimai. Šios sritys visame pasaulyje yra rizikingos, dėl šių priežasčių savivaldybėse išlieka labai didelis gyventojų, verslo atstovų nepasitikėjimas jų vykdoma veikla, o dėl kompetencijos stokos būdingos korupcijos apraiškos. Galima teigti, kad jei savivaldybių finansinis savarankiškumas tokiomis sąlygomis bus didinamas, gali didėti ir korupcijos lygis valstybėje. Norint, kad taip neatsitiktų savivaldybių lygyje pirmiausia reikia įvesti aiškia ir veikiančią savivaldybių finansinių lėšų naudojimo stebėsenos ir atsiskaitymo kontrolės sistemą, kuri būtų kuruojama centrinės valdžios ir savivaldybių gyventojų. Taip pat labai svarbu kelti ir ugdyti darbuotojų kompetenciją ir įvesti asmeninės atsakomybės svertus.

IŠVADOS IR SIŪLYMAI

1. Decentralizacija – įvairiapusis reiškinys, apimantis laipsnišką veikimo laisvės, funkcijų, atsakomybės ir išteklių perdavimą iš centrinės valdžios vietinės valdžios valdymo lygiams, tokiose srityse kaip politika, ekonomika, finansai, viešasis administravimas ir kt.

2. Fiskalinė decentralizacija susijusi su išlaidų, pajamų perskirstymu, finansiniais pervedimais, skolinimosi galimybėmis, pajamų ir išlaidų bei finansinių poreikių ir pajėgumų disbalansu tarp centrinės ir vietinės valdžios. Jei sprendimų priėmimo atsakomybė valstybės finansų srityje perskirstoma racionaliai, decentralizacija gali smarkiai padidinti valstybės finansų našumą ir efektyvumą. Jei fiskalinė decentralizacija suprojektuojama ir įgyvendinama netinkamai, ji gali duoti priešingus rezultatus.

3. Vietinės savivaldos ir savivaldybių samprata Lietuvoje pradėta plačiau nagrinėti atgavus nepriklausomybę, kadangi kilo poreikis pereiti nuo centralizuotų prie decentralizuotų valdymo grandžių. Lietuvoje vis dar egzistuoja didelės ir sunkiai pajėgiančios realiai atstovauti žmonėms savivaldybės.

4. Fiskalinės decentralizacijos teisinis reglamentavimas yra įtvirtintas Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, Europos vietos savivaldos chartijoje, Vietos savivaldos, Biudžeto sandaros ir kituose biudžeto pajamų gavimą ir programų finansavimą reglamentuojančiuose teisės aktuose. Daugelis mokslininkų, nagrinėjusių fiskalinės decentralizacijos teisinį reglamentavimą, pabrėžia, kad fiskalinis savivaldybių savarankiškumas daugiau išlieka tik teisės aktuose, o realiai jis nėra pakankamai užtikrinamas.

5. Lietuvoje egzistuojanti dviejų pakopų finansų sistema leidžia savivaldybėms disponuoti savarankiškais biudžetais. Savivaldybių biudžetų rengimo procesas gana sudėtingas, o jį reglamentuoja nemažai įvairių teisės aktų. Lietuvos savivaldybės gali savarankiškai disponuoti pajamomis ir išlaidomis, turi teisę iš valstybės biudžeto gauti tam tikrų finansinių lėšų ir su tam tikra kontrolės sistema turi galimybę skolintis.

6. Vertinant Lietuvos savivaldybių savarankiškumo lygį išlaidų kontekste, Lietuvą galima priskirti prie vidutiniškai decentralizuotų valstybių, kuri turi aiškias funkcijas tarp centrinės ir vietinės valdžios pasiskirstymo sistemą. 2005–2009 m. Lietuvoje labiausia decentralizuota sritis – socialinė, o didžiausia savivaldybių biudžetų išlaidų dalis tenka švietimo, poilsio, kultūros funkcijoms užtikrinti.

7. Lietuva nagrinėjamu laikotarpiu priskirtina prie mažai decentralizuotų šalių vertinant pagal savivaldybių biudžetų pajamų struktūrą. Šalyje ryški tendencija kuo daugiau mokesčių ir nemokesčių pajamų surinkti ir perskirstyti centralizuotai. Savivaldybių savarankiškumas skirstyti

asignavimus norimoms sritims yra labai ribotas, neįgyvendinta veiksminga vietinių mokesčių sistema, dalijamasis gyventojų pajamų mokestis tampa pagrindiniu savivaldybių biudžetų finansiniu ištekliu.

8. Lietuvoje dėl naudojamos finansinių pervedimų sistemos, bei sukurtos mokestinių pajamų struktūros būdingas žemos fiskalinės decentralizacijos lygmuo. Didžiąją dalį savivaldybių biudžetų pajamų 2005–2009 m. sudaro specialiosios tikslinės dotacijos, skirtos valstybės perduotoms funkcijoms vykdyti. Jos nedidina finansinio savivaldybių savarankiškumo ir neskatina ekonomiškai silpnų savivaldybių ieškoti savarankiško savo ekonominės padėties gerinimo.

9. Lietuvoje 2005–2009 m. egzistuoja centrinės valdžios administracinė savivaldybių skolinimosi mechanizmo reguliavimo ir kontroliavimo sistema, dėl šios priežasties savivaldybių skola, bendros valstybės skolos atžvilgiu, nėra didelė.

10. Apibendrinant nagrinėjamo laikotarpio Lietuvos, Latvijos ir Estijos savivaldybių savarankiškumo tyrimo rezultatus ir atsižvelgus į visas keturias fiskalinės decentralizacijos dedamasias, galima teigti, kad fiskalinės decentralizacijos lygis yra aukštesnis Lietuvos kaimyninėse valstybėse ir jose geriau bei racionaliau įgyvendinta fiskalinė decentralizacija.

11. Lietuvos savivaldybių veikla susijusi su daugelio viešųjų paslaugų teikimu, infrastruktūros, verslo klausimų sprendimu, be to, savivaldybėse rengiami viešieji pirkimai, išduodami leidimai. Minėtos sritys visame pasaulyje yra rizikingos, dėl šių priežasčių išlieka labai didelis gyventojų, verslo atstovų nepasitikėjimas savivaldybių vykdoma veikla, o dėl kompetencijos stokos ir kt. priežasčių būdingos korupcijos apraiškos.

12. Savivaldybių finansinis savarankiškumas Lietuvoje turėtų būti plėtojamas, tačiau iki tam tikro lygio atsižvelgiant į objektyvias priežastis, tokias kaip korupcija, darbuotojų kompetencijos stoka ir kt. Per didelis savivaldybių finansinis savarankiškumas gali skatinti ekonominį netolygumą valstybėje ir neskaidrų finansinių išteklių naudojimą. Šio tyrimo gauti rezultatai leidžia išskirti siūlymus, kurie skirti fiskalinės decentralizacijos lygiui šalyje didinti:

- vietinių mokesčių įteisinimas ir jų bazės plėtimas;
- dalies tikslinių dotacijų pakeitimas bendrosiomis;
- didesnės galios savivaldybėms prognozuoti kitų metų biudžetus suteikimas;
- finansinių lėšų racionalaus naudojimo stebėsenos ir atsiskaitymo kontrolės sistemos, kuri būtų kuriojama centrinės valdžios ir savivaldybių gyventojų, sukūrimas ir jos veikimo užtikrinimas.

LITERATŪRA

1. **Astrauskas A.** Decentralizacijos vietos savivaldybėje: esmė, turinys ir formos // Viešojo politika ir administravimas. – Vilnius, 2007, Nr. 20, p. 9–23. – ISSN 1648-2603
2. **Astrauskas A.** Vietos savivaldos samprata ir savivaldybės institucinė struktūra. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003. – 83 p. – ISBN 9955-563-12-5
3. **Astrauskas A., Baltrušnikienė J.** Viešojo valdymo institucijų funkcijų ir decentralizavimo aspektų analizė / Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas: kolektyvinė monografija. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006, p. 30–38. – ISBN 9955-19-022-1
4. **Baltušnikienė J.** Viešojo valdymo sistemos decentralizacija: turinys, pranašumai ir trūkumai // Viešojo politika ir administravimas. – Vilnius, 2009, Nr. 27, p. 79–89. – ISSN 1648-2603
5. **Baltušnikienė J.** Decentralizacijos sampratų analizė // Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos. – Vilnius, 2006, Nr. 2 (7), p. 13–20. – ISSN 1648-9098
6. **Baltušnikienė J.** Decentralizacijos vaidmuo sprendžiant ekonomines vietos savivaldos problemas / Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas: kolektyvinė monografija. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006, p. 155–180. – ISBN 9955-19-022-1
7. **Baltušnikienė J.** Fiskalinės decentralizacijos teoriniai ir metodologiniai aspektai // Pinigų studijos. – Vilnius, 2004, Nr. 1, p. 89–102. – URL: http://www.lb.lt/lt/leidiniai/pinigu_studijos2004_1/baltrusnikiene.pdf [žiūrėta 2010 10 09]
8. **Batley R., Larbi G.** The changing role of government: The reform of public services in developing countries. – Great Britain: Palgrave macmillan, 2004. – 470 p. – ISBN 0-333-94618-9
9. **Bird R. M.** Threading the fiscal labyrinth: some issues in fiscal decentralization // National Tax Journal. 1993, Vol. 46, No. 2, p. 207–227. – URL: [http://ntj.tax.org/wwtax%5Cnjrec.nsf/8BE91245CD4D30D78525686C00686E09/\\$FILE/v46n2207.pdf](http://ntj.tax.org/wwtax%5Cnjrec.nsf/8BE91245CD4D30D78525686C00686E09/$FILE/v46n2207.pdf) [žiūrėta 2010 09 12]
10. **Bivainis J., Butkevičius A.** Tarpbudžetinis lėšų perskirstymas // Pinigų studijos. – Vilnius, 2003, Nr. 3, p. 35–49. – URL: http://www.lb.lt/lt/leidiniai/pinigu_studijos2003_3/bivainis.pdf [žiūrėta 2010 09 11]
11. **Breton A.** An Introduction to Decentralization Failure. Conference on Fiscal Federalism, International Monetary Fund. – Washington, DC, 2000. – 17 p. – URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/breton.pdf> [žiūrėta 2010 09 12]
12. **Central statistical Bureau of Latvia data base.** <http://data.csb.gov.lv/DATABASEEN/ekfin/Annual%20statistical%20data/03.%20Government%20finances/03.%20Government%20finances.asp> [žiūrėta 2010 09 20]

13. **Civinskas R. ir Tolvaišis L.** Tarpbiudžetinis lėšų perskirstymas Lietuvoje: instituciniai interesai ir savivaldybių finansinis savarankiškumas // *Viešoji politika ir administravimas*. – Vilnius, 2006, Nr. 16, p. 87–99. – ISSN 1648-2603
14. **Daugirdas V., Mačiulytė J.** Decentralizacija ir teritorinė savivalda Lietuvoje // *Politologija*. – Vilnius, 2006, Nr. 3 (43), p. 91–110. – ISSN 1392–1681
15. **Davulis G.** Vietinių mokesčių koncepcija Lietuvoje // *Viešoji politika ir administravimas*. – Vilnius, 2006, Nr. 15, p. 16–26. – ISSN 1648-2603
16. **Davulis G.** Lietuvos savivaldybių finansų struktūra ir jos raida // *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. – Vilnius, 2006, Nr. 2 (7), p. 40–45. – ISSN 1648-9098
17. **Davulis G.** Lietuvos savivaldybių veiklos ekonominiai ir finansiniai aspektai / Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas: kolektyvinė monografija. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006, p. 128–154. – ISBN 9955-19-022-1
18. **Decentralization and democratic local governance programming handbook**. – Washington, DC: Center for Democracy and Governance Bureau for Global Programs, 2000. – 66 p. – URL: http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnach300.pdf [žiūrėta 2010 09 11]
19. **Ebel R. D., Yilmaz S.** Concept of fiscal decentralization and worldwide overview. – Québec City: Québec, 2001. – 64 p. – URL: <http://www.desequilibrefiscal.gouv.qc.ca/en/pdf/ebel.pdf> [žiūrėta 2010 09 07]
20. **Europos vietos savivaldos chartija** // *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 82-2418
21. **Finansų ministerijos aktualūs valstybės finansų duomenys**. http://finmin.lt/web/finmin/aktualus_duomenys [žiūrėta 2010 09 30]
22. **Fiscal design across levels of government year 2000 surveys: Contry report: Estonia**. – Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs Centre on Tax Policy and Administration, 2001. – 41 p. – URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/10/1907059.pdf> [žiūrėta 2010 10 15]
23. **Fiscal design across levels of government year 2000 surveys: Contry report: Latvija**. – Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs Centre on Tax Policy and Administration, 2001. – 64 p. – URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1907086.pdf> [žiūrėta 2010 10 15]
24. **Fiscal design across levels of government year 2000 surveys: Contry report: Lithuania**. – Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs Centre on Tax Policy and Administration, 2001. – 47 p. – URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/56/1907120.pdf> [žiūrėta 2010 10 15]
25. **Fiscal design across levels of government year 2000 surveys: Summary Note**. 2001. – 38 p. – URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/6/1907023.pdf> [žiūrėta 2010 10 15]

26. **Flynn N.** Public sector management. – London: Sage Publications, 2007. – 293 p. – ISBN 978-1-4129-2992-9. <http://www.google.com/books?id=SWnYZPhdPdUC&printsec=frontcover&hl=lt#v=onepage&q&f=false> [žiūrėta 2009 10 11]
27. **Gipienė G.** Savivaldybių biudžetai: formavimas ir perspektyvos / Viešojo administravimo efektyvumas: kolektyvinė monografija. – Kaunas: Technologija, 2001, p. 290–306. – ISBN 9955-09-095-2
28. **Government finance statistics yearbook** / Adelheid Bürgi-Schmelz, director. – Washington, DC: Manufactured in the United States of America, 2008. – 549 p. – ISBN 978-1-58906-755-4. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/yearbook/2008/gfsy08.pdf> [žiūrėta 2010 10 15]
29. **Kardelis K.** Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai: vadovėlis. – Šiauliai: Liucijus, 2007. – 398 p. – ISBN 9955-655-35-6
30. **Korupcijos suvokimo indeksas 2009 m.** http://www.stt.lt/documents/soc_tyrimai/ti_ksi_2009.pdf [žiūrėta 2010 10 16]
31. **Lane J. E.** Viešasis sektorius. – Vilnius: Margi raštai, 2001. – 463 p. – ISBN 9986-09-228-0
32. **Lazdynas R.** Valstybė, apskritis, savivaldybė // Savivaldybių žinios. – Vilnius, 2001, Nr. 26(148), p. 12-13. <http://www.lsa.lt/sz/index.php?lang=lt&id=0> [žiūrėta 2010 09 28]
33. **Lietuvos korupcijos žemėlapis 2008 m.** http://www.stt.lt/documents/soc_tyrimai/korupcijos_zemelapis_2008.pdf [žiūrėta 2010 10 16]
34. **Lietuvos Respublikos 2005 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas** // Valstybės žinios, 2004, Nr. 171-6303
35. **Lietuvos Respublikos 2006 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas** // Valstybės žinios, 2005, Nr. 150-5462
36. **Lietuvos Respublikos 2007 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas** // Valstybės žinios, 2006, Nr. 138-5267
37. **Lietuvos Respublikos 2008 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas** // Valstybės žinios, 2007, Nr. 132-5356
38. **Lietuvos Respublikos 2009 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas** // Valstybės žinios, 2008, Nr. 149-6020
39. **Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas** // Valstybės žinios, 1990, Nr. 24-596
40. **Lietuvos Respublikos finansų ministro 2010 m. kovo 26 d. Nr. 1K-085 įsakymas** „Dėl Finansų ministro 2003 m. liepos 3 d. įsakymo Nr. 1k-184 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“ pakeitimo“ // Valstybės žinios, 2010, Nr. 36-1732
41. **Lietuvos Respublikos Konstitucija** // Valstybės žinios, 1992, Nr. 33-1014

42. Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas // Valstybės žinios, 1997, Nr. 69-1743
43. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios, 1994, Nr. 55-1049
44. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimas Nr. 543 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios, 2001, Nr. 42-1455
45. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. birželio 25 d. nutarimas Nr. 824 „Dėl kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios, 2003, Nr. 61-2804
46. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. kovo 26 d. nutarimas Nr. 345 „Dėl savivaldybių skolinimosi taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios, 2004, Nr. 47-1557
47. **Local public finance in Europe. Balancing the budget and controlling debt** / Dafflon B. editor. – Great Britain: Bidles Ltd, 2002. – 302 p. – ISBN 1-84064-878-3
48. **Mačiulytė J., Ragauskas R.** Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link? – Vilnius: Versus aureus, 2007. – 111 p. – ISBN 978-9955-34-023-2
49. **Musgrave R., Musgrave P.** Public finance in theory and practice. Fourth edition. – New York: McGraw-Hill, 1984. – 824 p. – ISBN-0-07-044126-X
50. **Oates W.** The role of fiscal decentralization in economic growth // National Tax Journal. 1993, Vol. XLVI, No. 2, p. 237–242. – URL: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABP362.pdf [žiūrėta 2010 09 15]
51. **Pečkaitis J. S., Mačerinskienė I.** Magistro baigiamojo darbo rengimo tvarka: mokomoji knyga. – Vilnius: MRU Leidybos centras, 2008. – 80 p. – ISSN 978-9955-19-083-7
52. **Penkioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos programa.** 2008. http://www.smm.lt/veikla/docs/lrv/15_vyr_programa.pdf [žiūrėta 2010 11 26]
53. **Pollitt Ch., Boickaert G.** Viešojo valdymo reforma: lyginamojo analizė. – Vilnius: Algarvė, 2003. – 359 p. – ISBN 9986-856-84-1
54. **Prud’homme R.** The Dangers of Decentralization / The world bank research. – Washington, DC: Manufactured in the United States of America, 1995, p. 201–227. – ISSN 025-3032
55. **Puškorius S.** Pagrindinės naujosios viešosios vadybos paradigmos / Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas: kolektyvinė monografija. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006, p. 15–22. – ISBN 9955-19-022-1
56. **Raipa A., Backūnaitė R.** Decentralizacijos reformų teoriniai ir taikomieji aspektai // Viešojo politika ir administravimas. – Vilnius, 2004, Nr. 7, p. 23–32. – ISSN 1648-2603
57. **Raipa A.** Šiuolaikinio viešojo valdymo pokyčių kryptys ir tendencijos // Viešojo politika ir administravimas. – Vilnius, 2009, Nr.30, p. 22–32. – ISSN 2029-2872

58. **Rakauskienė O. G.** Valstybės ekonominė politika: (fiskalinė, užsienio prekybos ir socialinė politika): monografija. – Vilnius: MRU Leidybos centras, 2006. – 768 p. – ISBN 9955-19-032-9
59. **Romeris M.** Valstybė ir jos konstitucinė teisė. Trečia dalis: Valstybės formos ir konstituciniai režimai. Unitarinė valstybė ir valstybiniai junginiai. – Vilnius: MRU, 2008. – 204 p. – ISBN 978-9955-19-077-6
60. **Rosen H.** Public finance. Fifth edition. – New York: McGraw-Hill, 1998. – 573 p. – ISBN-0-07-116738-2
61. **Specialiųjų tyrimų tarnyba.** Išgyvendinkime korupciją savivaldybėse. 2008. <http://www.stt.lt/lt/naujienos/nid.58,cat.1> [žiūrėta 2010 11 16]
62. **Stačiokas R.** Viešojo administravimo institucijų finansai ir biudžetas / Viešasis administravimas: kolektyvinė monografija. – Kaunas: Technologija, 2003, p. 325–347. – ISBN 9986-13-704-7
63. **Statistikos departamento duomenų bazė.** <http://db1.stat.gov.lt/statbank/default.asp?w=1280> [žiūrėta 2010 09 29]
64. **Statistics Estonia data base.** http://pub.stat.ee/px-web.2001/I_Databas/Economy/08Finance/06Government_finances/02Local_government_budgets/02Local_government_budgets.asp [žiūrėta 2010 09 20]
65. **Stiglitz J. E.** Economics of the public sector. Third edition. – New York: Norton N. N., 1999. – 590 p. – ISBN-0-39-396651-8
66. **Stoškus S., Beržinskienė D.** Vadyba: vadovėlis. – Kaunas: Technologija, 2005. – 268 p. – ISBN 9955-09-860-0
67. **Tiebout Ch.** A Pure Theory of Local Expenditures // Journal of Political Economy. – University of Chicago press, 1956, Vol.64, No. 5, p. 416–424. – URL: http://econpapers.repec.org/article/ucpjpolec/v_3a64_3ay_3a1956_3ap_3a416.htm[žiūrėta 2010 08 09]
68. **The handbook of Public administration** / B. Guy Peters, J. Pierre, editors. – Los Angeles; London; New Delhi; Singapore: Sage Publications, 2007. – 247 p. – ISBN 978-1-4129-4539-4
69. **Vaitkevičiūtė V.** Tarptautinių žodžių žodynas. – Vilnius: Žodynas, 2006. – 1160 p. – ISBN 9986-465-75-3
70. **Valstybės tarnybos įstatymo ir su juo susijusių teisės aktų taikymo ir įgyvendinimo 2008 metų ataskaita.** <http://www.vtd.lt/index.php?-2059211288> [žiūrėta 2010 08 16]
71. **Vidrinskaitė S.** Savivaldos institucijų veiklos ypatumai / Viešojo sektoriaus institucijų administravimas: kolektyvinė monografija. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002, p. 94–120. – ISBN 9955-442-72-7

72. **Viešojo administravimo plėtros iki 2010 metų strategija.** 2004.
http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=375168 [žiūrėta 2010 08 09]
73. **Viešojo administravimo Lietuvoje 2005 m. apžvalga.** http://www.vrm.lt/fileadmin/Padaliniu_failai/Viesojo_administravimo_dep/VAL.pdf [žiūrėta 2010 08 09]
74. **Viešojo administravimo Lietuvoje 2006–2007 m. apžvalga.** http://www.vrm.lt/fileadmin/Padaliniu_failai/Viesojo_administravimo_dep/VAL_2007.pdf [žiūrėta 2010 08 09]
75. **Viešojo administravimo Lietuvoje 2008 m. apžvalga.** http://www.vrm.lt/uploads/media/Viesasis_administravimas_Lietuvoje_2008.pdf [žiūrėta 2010 08 09]
76. **Viešasis administravimas Lietuvoje 2009 m. apžvalga (elektroninis leidinys).**
<http://www.vakokybe.lt/index.php?id=301> [žiūrėta 2010 08 09]
77. **Žilinskas G.** Vietos savivalda Lietuvos Respublikoje 1999–2000 m. / Viešojo administravimo efektyvumas: kolektyvinė monografija. – Kaunas: Technologija, 2001, p. 198–223. – ISBN 9955-09-095-2

Smirnovaitė T. Fiskalinės decentralizacijos vertinimas Lietuvoje / Viešojo sektoriaus ekonomikos magistro baigiamasis darbas. Vadovas prof. habil. dr. G. Davulis. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Ekonomikos ir finansų valdymo fakultetas, 2010. – 91 p.

ANOTACIJA

Šiame magistro baigiamajame darbe išanalizuota ir įvertinta 2005–2009 m. fiskalinė decentralizacija Lietuvoje. Pirmoje darbo dalyje, išanalizavus mokslinę literatūrą, apibendrinta fiskalinės decentralizacijos samprata, jos principai ir rūšys. Antroje darbo dalyje nagrinėjami Lietuvos savivaldybių raidos aspektai, aptariamas fiskalinės decentralizacijos teisinis reglamentavimas bei savivaldybių finansų sistema. Paskutiniame darbo skyriuje įvertintas 2005–2009 m. fiskalinės decentralizacijos lygis remiantis išlaidų, pajamų, finansinių pervedimų ir skolinimosi dedamosiomis. Taip pat palyginti Lietuvos, Latvijos ir Estijos valstybių fiskalinės decentralizacijos lygiai. Baigiamojo darbo pabaigoje pateikiamos išvados ir siūlymai, paremti atlikto tyrimo rezultatais.

Pagrindiniai žodžiai: decentralizacija, fiskalinė decentralizacija, vietos savivalda, savivaldybės finansų sistema, biudžetas.

Smirnovaitė T. The evaluation of fiscal decentralization in Lithuania / Master's Work in Public Sector Economics. Supervisor assoc. prof. habil. dr. G. Davulis. – Vilnius: Faculty of Economics and Finance Management, Mykolas Romeris University, 2010. – 91 p.

ANNOTATION

In this master's work fiscal decentralization of 2005–2009 years in Lithuania is analyzed and evaluated. In the first part of this work, after analysis of scientific literature, the conception, principles and species of fiscal decentralization are summarized. In the second part of this work the development aspects of the local government in Lithuania are analyzed, the legal regulation of fiscal decentralization and the finance system of local government are discussed. In the final chapter of this work the level of fiscal decentralization of 2005–2009 years is evaluated based on expenditure, revenue, financial transfers and borrowing components. Also the levels of fiscal decentralization in Lithuania, Latvia and Estonia are compared. At the end of this work the final conclusions and recommendations based on survey results are represented.

Key words: decentralization, fiscal decentralization, local government, local government finances, budget.

Smirnovaitė T. Fiskalinės decentralizacijos vertinimas Lietuvoje / Viešojo sektoriaus ekonomikos magistro baigiamasis darbas. Vadovas prof. habil. dr. G. Davulis. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Ekonomikos ir finansų valdymo fakultetas, 2010. – 91 p.

SANTRAUKA

Viešojo sektoriaus ekonomikos magistro baigiamojo darbo tema yra aktuali, kadangi savivaldybių savarankiškumas daro įtaką tokiems procesams kaip: viešųjų gėrybių, paslaugų teikimas, socialinės apsaugos ir skurdo mažinimas, finansų sektoriaus vystymasis, makroekonominis stabilumas ir kt. Todėl kyla poreikis įvertinti ir išanalizuoti fiskalinės decentralizacijos lygį šalyje. Šio darbo problema – koks yra Lietuvos fiskalinės decentralizacijos lygis ir ar jis pakankamas Lietuvos valstybei. Darbo objektas – fiskalinė decentralizacija, o tikslas – įvertinti 2005–2009 m. fiskalinę decentralizaciją Lietuvoje. Šiam tikslui pasiekti buvo iškelti tokie uždaviniai: apibrėžti fiskalinės decentralizacijos sampratą; apžvelgti savivaldybių raidą bei fiskalinės decentralizacijos teisinį reglamentavimą Lietuvoje; atskleisti Lietuvos savivaldybių finansinę sistemą remiantis fiskalinės decentralizacijos dedamosiomis; išanalizuoti 2005–2009 m. fiskalinės decentralizacijos lygį Lietuvoje ir jį palyginti su Latvijos ir Estijos valstybėmis; pateikti išvadas ir siūlymus dėl fiskalinės decentralizacijos Lietuvoje.

Buvo įrodyta hipotezė – 2005–2009 m. fiskalinės decentralizacijos lygis Lietuvoje yra nepakankamas.

Rengiant magistro darbą buvo naudojami tokie mokslinio tyrimo metodai: mokslinės literatūros analizė, teisinių aktų analizė, statistinių duomenų analizė, sisteminė ir loginė analizė, lyginamoji ir sociologinių tyrimų analizė bei grafinis modeliavimas.

Gauti tyrimo rezultatai parodė, kad fiskalinės decentralizacijos lygis Lietuvoje, atsižvelgus į keturias fiskalinės decentralizacijos dedamąsias, yra nepakankamas. Nagrinėjamu 2005–2009 m. laikotarpiu fiksuojamas vidutinis ir nepakankamas fiskalinės decentralizacijos lygis, be to, jis atsilieka nuo Latvijos ir Estijos valstybių. Taip pat svarbu išskirti ir tai, kad savivaldybių savarankiškumui įtaką daro darbuotojų korupcijos ir kompetencijos stokos veiksniai, todėl fiskalinė decentralizacija Lietuvoje turėtų būti plėtojama iki tam tikro lygio atsižvelgiant į šias objektyvias priežastis ir sukuriant finansinių lėšų racionalaus naudojimo stebėsenos ir atsiskaitymo kontrolės sistemą.

Smirnovaitė T. The evaluation of fiscal decentralization in Lithuania / Master's Work in Public Sector Economics. Supervisor assoc. prof. habil. dr. G. Davulis. – Vilnius: Faculty of Economics and Finance Management, Mykolas Romeris University, 2010. – 91 p.

SUMMARY

This Public sector of economics master's work topic is relevant, because the autonomy of local government affects processes such as: offering of public goods, services, reduction of social protection and poverty, development of financial sector, stability of macroeconomic and others. For that reason the evaluation and analysis of the level of fiscal decentralization in the country is needed. The problem of this work – what is the level of fiscal decentralization in Lithuania and is it sufficient for Lithuania. The object of the work is fiscal decentralization and the purpose – to evaluate fiscal decentralization of 2005–2009 years in Lithuania. To achieve this purpose the following tasks are raised: to define the conception of fiscal decentralization; to review the development of local government and legal framework of fiscal decentralization in Lithuania; to discuss the local financial system based on components of fiscal decentralization; to analyze the level of fiscal decentralization of 2005–2009 years in Lithuania and compare with Latvia and Estonia; to present conclusions and suggestions for fiscal decentralization in Lithuania.

The hypothesis has been proven – the level of fiscal decentralization of 2005–2009 years in Lithuania is insufficient.

For preparation of this master's work such research methods was used: literature analysis, legislative analysis, statistical analysis, systematic and logical analysis, comparative and sociological analysis and also graphical analysis of simulation.

The results showed that the level of fiscal decentralization in Lithuania, taking into an account the four components of fiscal decentralization, is insufficient. In period of 2005–2009 years the medium and insufficient level of fiscal decentralization is fixated, but also it lags behind Latvia and Estonia. It is also important to distinguish the fact, that the corruption and incompetence factors makes influence on autonomy of the local governments, therefore fiscal decentralization in Lithuania should be developed to a certain level according to these objective reasons and a monitoring and reporting control system of financial resources must be created.

PRIEDAI

**SAVIVALDYBIŲ SAVARANKIŠKOSIOS IR VALSTYBINĖS (VALSTYBĖS
PERDUOTOS SAVIVALDYBĖMS) SAVIVALDYBIŲ FUNKCIJOS**

Savarankiškosios (Konstitucijos ir įstatymų nustatytos (priskirtos) savivaldybių funkcijos:	Valstybinės (valstybės perduotos savivaldybėms) funkcijos yra:
<ol style="list-style-type: none"> 1) savivaldybės biudžeto sudarymas ir tvirtinimas; 2) vietinių rinkliavų nustatymas; 3) savivaldybei nuosavybės teise priklausančios žemės ir kito turto valdymas, naudojimas ir disponavimas juo; 4) savivaldybės biudžetinių įstaigų steigimas ir išlaikymas, savivaldybės viešųjų įstaigų, savivaldybės įmonių ir kitų savivaldybės juridinių asmenų steigimas; 5) savivaldybės teritorijoje gyvenančių vaikų iki 16 metų mokymosi pagal privalomojo švietimo programas užtikrinimas; 6) švietimo pagalbos teikimo mokiniui, mokytojui, šeimai, mokyklai, vaiko minimaliosios priežiūros priemonių vykdymo organizavimas ir koordinavimas; 7) bendrojo lavinimo mokyklų moksleivių, gyvenančių kaimo gyvenamosiose vietovėse, neatlygintino pavėžėjimo į mokyklas ir į namus organizavimas; 8) ikimokyklinio ugdymo, vaikų ir suaugusiųjų neformaliojo švietimo organizavimas, vaikų ir jaunimo užimtumo organizavimas; 9) medžioklės plotų vienetų sudarymas ir jų ribų keitimas; 10) maitinimo paslaugų organizavimas švietimo įstaigose, įgyvendinančiose mokymą pagal ikimokyklinio, priešmokyklinio ir bendrojo lavinimo programas; 11) savivaldybėms įstatymais priskirtų geodezijos ir kartografijos darbų organizavimas ir vykdymas; 12) socialinių paslaugų planavimas ir teikimas, socialinių paslaugų įstaigų steigimas, išlaikymas ir bendradarbiavimas su nevyriausybinėmis organizacijomis; 13) gyventojų bendrosios kultūros ugdymas ir etnokultūros puoselėjimas (dalyvavimas kultūros plėtros projektuose, muziejų, teatrų, kultūros centrų ir kitų kultūros įstaigų steigimas, reorganizavimas, pertvarkymas, likvidavimas ir jų veiklos priežiūra, savivaldybių viešųjų bibliotekų steigimas, reorganizavimas, pertvarkymas ir jų veiklos priežiūra); 14) sąlygų savivaldybės teritorijoje gyvenančių neįgalųjų socialiniam integravimui į bendruomenę sudarymas; 15) savivaldybės socialinio būsto fondo sudarymas ir jo remontas, socialinio būsto nuoma; 16) dalyvavimas sprendžiant gyventojų užimtumo, kvalifikacijos įgijimo ir perkvalifikavimo klausimus, viešųjų ir sezoninių darbų organizavimas; 17) pirminė asmens ir visuomenės sveikatos priežiūra (įstaigų steigimas, reorganizavimas, likvidavimas, išlaikymas); 18) savivaldybių sveikatos programų rengimas ir įgyvendinimas; parama savivaldybės gyventojų sveikatos priežiūrai; 19) teritorijų planavimas, savivaldybės teritorijos bendrojo plano ir detaliųjų planų sprendinių įgyvendinimas; 20) specialiųjų architektūros reikalavimų nustatymas ir statybą leidžiančių dokumentų išdavimas įstatymų nustatyta tvarka; 	<ol style="list-style-type: none"> 1) civilinės būklės aktų registravimas; 2) įstatymų priskirtų registrų tvarkymas ir duomenų teikimas valstybės registrams; 3) civilinė sauga; 4) priešgaisrinė sauga; 5) dalyvavimas valdant valstybinius parkus; 6) kompensacijų (šildymo išlaidų, išlaidų šaltam ir karštam vandeniui ir kt.) skaičiavimas ir mokėjimas; 7) priešmokyklinio ugdymo, bendrojo lavinimo, profesinio mokymo ir profesinio orientavimo organizavimas, savivaldybės teritorijoje gyvenančių vaikų iki 16 metų mokymosi pagal privalomojo švietimo programas užtikrinimas, mokyklų (klasių), vykdančių bendrojo lavinimo programas ir skirtų šalies mokiniams, turintiems išskirtinių gabumų ar specialiųjų poreikių, išlaikymas; 8) mokinių nemokamo maitinimo savivaldybės įsteigtose mokyklose ir savivaldybės teritorijoje įsteigtose nevalstybinėse mokyklose administravimas ir nepasiturinčių šeimų mokinių, deklaravusių gyvenamąją vietą arba gyvenančių savivaldybės teritorijoje, aprūpinimo mokinio reikmenimis administravimas; 9) socialinių išmokų skaičiavimas ir mokėjimas; 10) savivaldybei priskirtos valstybinės žemės ir kito valstybės turto valdymas, naudojimas ir disponavimas juo patikėjimo teise; 11) piliečių prašymų atkurti nuosavybės teises į išlikusį nekilnojamąjį turtą nagrinėjimas ir sprendimų dėl nuosavybės teisių atkūrimo priėmimas įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka; 12) valstybės garantijų nuomininkams, išsikeliantiems iš savininkams grąžintų gyvenamųjų namų ar jų dalių ir butų, vykdymas; 13) valstybinės kalbos vartojimo ir taisyklingumo kontrolė; 14) savivaldybėms pagal teisės aktus priskirtų archyvinų 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 ir gyventojų užimtumo programas;

1 priedo tęsinys kitame puslapyje

Savarankiškosios (Konstitucijos ir įstatymų nustatytos (priskirtos) savivaldybių funkcijos:	Valstybinės (valstybės perduotos savivaldybėms) funkcijos yra:
<p>21) statinių naudojimo priežiūra įstatymų nustatyta tvarka;</p> <p>22) infrastruktūros, socialinės ir ekonominės raidos planavimas, strateginių plėtros ir veiklos planų rengimas, turizmo, būsto, smulkiojo ir vidutinio verslo plėtros programų rengimas;</p> <p>23) dalyvavimas rengiant ir įgyvendinant regionų plėtros programas;</p> <p>24) informacinės visuomenės plėtros įgyvendinimas;</p> <p>25) savivaldybės saugomų teritorijų steigimas, apsauga ir tvarkymas;</p> <p>26) kraštovaizdžio, nekilnojamojo kultūros vertybių ir savivaldybės įsteigtų saugomų teritorijų tvarkymas ir apsauga, savivaldybės teritorijoje esančių želdynų, želdinių apsauga, tvarkymas ir kūrimas, inventorizacijos, apskaitos, atskirųjų želdynų žemės sklypų kadastrinių matavimų ir įrašymo į Nekilnojamojo turto registrą organizavimas ir stebėseną;</p> <p>27) adresų (gatvių, pastatų, statinių ir kitų savivaldybės teritorijoje esančių ir jai nuosavybės teise priklausančių objektų pavadinimų, pastatų ir šių pastatų butų ar patalpų numerių) suteikimas ir keitimas;</p> <p>28) aplinkos kokybės gerinimas ir apsauga;</p> <p>29) kūno kultūros ir sporto plėtojimas, gyventojų poilsio organizavimas;</p> <p>30) šilumos ir geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo organizavimas;</p> <p>31) komunalinių atliekų tvarkymo sistemų diegimas, antrinių žaliavų surinkimo ir perdirbimo organizavimas, sąvartynų įrengimas ir eksploatavimas;</p> <p>32) savivaldybių vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūra, taisymas, tiesimas ir saugaus eismo organizavimas;</p> <p>33) keleivių vežimo vietiniais maršrutais organizavimas, lengvatinio keleivių vežimo kompensacijų skaičiavimas ir mokėjimas;</p> <p>34) dalyvavimas, bendradarbiavimas užtikrinant viešąją tvarką, kuriant ir įgyvendinant nusikaltimų prevencijos programas;</p> <p>35) savivaldybėms priskirtas triukšmo prevencijos ir triukšmo valstybinio valdymo įgyvendinimas;</p> <p>36) sanitarijos ir higienos taisyklių tvirtinimas ir jų laikymosi kontrolės organizavimas, švaros ir tvarkos viešose vietose užtikrinimas;</p> <p>37) prekybos ir kitų paslaugų teikimo tvarkos savivaldybių ar jų kontroliuojamų įmonių administruojamose turgavietėse ir viešose vietose nustatymas;</p> <p>38) sąlygų verslo ir turizmo plėtrai sudarymas ir šios veiklos skatinimas;</p> <p>39) leidimų (licencijų) išdavimas įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka;</p> <p>40) alkoholio ir tabako reklamos draudimo ir ribojimo laikymosi ant išorinės reklamos priemonių kontrolė;</p> <p>41) ritualinių paslaugų teikimo užtikrinimas ir kapinių priežiūros organizavimas;</p> <p>42) pagal įstatymų nustatytą kompetenciją gyvenamojo namo butų ir kitų patalpų savininkų bendrijos valdymo organų, savivaldybės paskirtų administratorių, kai butų ir kitų patalpų savininkai neįsteigia gyvenamojo namo butų ir kitų patalpų savininkų bendrijos arba nesudaro jungtinės veiklos sutarties, taip pat kai bendrija likviduota arba nutraukta jungtinės veiklos sutartis, veiklos priežiūra ir kontrolė;</p> <p>43) kitos funkcijos, nepriskirtos valstybės institucijoms.</p>	<p>19) dalyvavimas organizuojant įstatymų numatytus rinkimus ir referendumus;</p> <p>20) dalyvavimas rengiant gyventojų apklausas ir kitokias įstatymų numatytas pilietines (gyventojų) iniciatyvas;</p> <p>21) dalyvavimas atliekant gyventojų ir būstų, taip pat kitus visuotinius surašymus;</p> <p>22) vaikų ir jaunimo teisių apsauga;</p> <p>23) žemės ūkio produkcijos kvotų administravimas;</p> <p>24) žemės ūkio valdų ir ūkininkų ūkių registravimas;</p> <p>25) žemės ūkio naudmenų ir pasėlių deklaravimo darbų administravimas;</p> <p>26) stichinių meteorologinių reiškinių, gyvūnų užkrečiamųjų ligų likvidavimo ir priežiūros programų įgyvendinimas, medžiojamųjų gyvūnų ir griežtai saugomų rūšių laukinių gyvūnų žemės ūkiui padarytos žalos ir nuostolių nustatymas;</p> <p>27) valstybei nuosavybės teise priklausančių melioracijos ir hidrotechnikos statinių valdymas ir naudojimas patikėjimo teise;</p> <p>28) traktorių, savaeigių ir žemės ūkio mašinų bei jų priekabų registravimas ir techninė priežiūra;</p> <p>29) kaimo plėtros priemonių įgyvendinimo administravimas;</p> <p>30) valstybės garantuojamos pirminės teisinės pagalbos teikimas;</p> <p>31) gyvenamosios vietos deklaravimo duomenų ir gyvenamosios vietos neturinčių asmenų apskaitos duomenų tvarkymas;</p> <p>32) socialinės globos teikimo asmenims su sunkia negalia užtikrinimas;</p> <p>33) informacijos apie savivaldybės institucijų ir savivaldybės kontroliuojamų įmonių, atitinkančių Vyriausybės nustatytus kriterijus, finansinius santykius ir apie įmones, privalančias tvarkyti atskiras sąskaitas, kaupimas, saugojimas ir teikimas Europos Komisijai Vyriausybės nustatyta tvarka;</p> <p>34) antrinės ir tretinės sveikatos priežiūros organizavimas įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka;</p> <p>35) radiacinė sauga;</p> <p>36) kitos pagal įstatymus perduotos funkcijos.</p>

Šaltinis: LR vietos savivaldos įstatymo 6 ir 7 str.

2 PRIEDAS

VALSTYBĖS IR SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETŲ IŠLAIDŲ STRUKTŪRA PAGAL FUNKCINĘ KLASIFIKACIJĄ, TŪKST. LT. IR PROC.

Valstybės, savivaldybių funkcijos	2005				2006				2007				2008				2009			
	Valstybės biudžetas	proc.	Savivaldybių biudžetas	proc.	Valstybės biudžetas	proc.	Savivaldybių biudžetas	proc.	Valstybės biudžetas	proc.	Savivaldybių biudžetas	proc.	Valstybės biudžetas	proc.	Savivaldybių biudžetas	proc.	Valstybės biudžetas	proc.	Savivaldybių biudžetas	proc.
Bendros valstybės paslaugos	5633679.2	38.0	481942	10.4	5611520.9	31.2	864836.8	15.3	5819032	27.7	929709.5	16.0	6324349	25.8	1262599	17.8	6328122	25.7	849224.8	12.4
Gynyba	977654.4	6.6	9599.8	0.2	1293963.6	7.2	9597.5	0.2	1732454.6	8.2	8987.2	0.2	1456959	5.9	10544.2	0.1	1165151	4.7	8375.5	0.1
Viešoji tvarka ir visuomenės apsauga	1218096.7	8.2	36008.8	0.8	1415690.9	7.9	42324.6	0.8	1590186.8	7.6	56749.2	1.0	2015830	8.2	66107.4	0.9	1709790	7.0	55709.9	0.8
Ekonomika	3518888.3	23.7	223829	4.8	4601820.6	25.6	296754.5	5.3	5146729.8	24.5	297674.4	5.1	6136892	25.0	381753	5.4	6308784	25.7	285084.9	4.2
Aplinkos apsauga	280769.5	1.9	146785	3.2	473169.2	2.6	157588.2	2.8	687827.3	3.3	172068.8	3.0	735424.5	3.0	217142	3.1	869866.5	3.5	202614.8	3.0
Būstas ir komunalinis ūkis	700	0.0	242726	5.3	3849.2	0.0	277749.4	4.9	22447.1	0.1	275028.5	4.7	41627.3	0.2	301988	4.2	551812	2.2	210181.9	3.1
Sveikatos apsauga	261431	1.8	70682.9	1.5	1172608.8	6.5	82245.6	1.5	1323426.9	6.3	77685.1	1.3	1631846	6.6	72258.9	1.0	1903105	7.7	43828.9	0.6
Poilsis, kultūra ir religija	406540.2	2.7	282158	6.1	467699.6	2.6	357460.8	6.3	590658.9	2.8	402415.7	6.9	729613.2	3.0	496101	7.0	584921.8	2.4	448015.8	6.5
Švietimas	1474737	10.0	2443766	52.9	1685824.1	9.4	2784125	49.4	584921.8	2.8	3096540	53.1	2647948	10.8	3629578	51.1	2275614	9.3	3946054	57.7
Socialinė apsauga	1048978	7.1	683509	14.8	1271528.2	7.1	765757.4	13.6	2061733.6	9.8	510318.6	8.8	2061734	8.4	668837	9.4	2895777	11.8	791844.2	11.6
Iš viso	14821474.7	100	4621006	100	17997675.1	100	5638440	100	21006819	100	5827177	100	24546018	100	7106908	100	24592943	100	6840935	100

Šaltinis: Statistikos departamento duomenų bazė.

SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETŲ IŠLAIDŲ KITIMAS NACIONALINIAME BIUDŽETE, TŪKST. LT. IR PROC.

Savivaldybių funkcijos	2005		2006		2007		2008		2009	
	proc.*	tūkst. Lt.	proc.*	tūkst. Lt.	proc.*	tūkst. Lt.	proc.*	tūkst. Lt.	proc.*	tūkst. Lt.
Bendros valstybės paslaugos	7.9	481941.6	13.4	864836.8	13.8	929709.5	16.6	1262599	11.8	849225
Gynyba	1.0	9599.8	0.7	9597.5	0.5	8987.2	0.7	10544.2	0.7	8375.5
Viešoji tvarka ir visuomenės apsauga	2.9	36008.8	2.9	42324.6	3.4	56749.2	3.2	66107.4	3.2	55709.9
Ekonomika	6.0	223828.8	6.1	296754.5	5.5	297674.4	5.9	381753.4	4.3	285085
Aplinkos apsauga	34.3	146785	25.0	157588.2	20.0	172068.8	22.8	217142	18.9	202615
Būstas ir komunalinis ūkis	99.7	242725.9	98.6	277749.4	92.5	275028.5	87.9	301987.7	27.6	210182
Sveikatos apsauga	21.3	70682.9	6.6	82245.6	5.5	77685.1	4.2	72258.9	2.3	43828.9
Poilsis, kultūra ir religija	41.0	282157.7	43.3	357460.8	40.5	402415.7	40.5	496101.2	43.4	448016
Švietimas	62.4	2443765.9	62.3	2784125.2	84.1	3096539.8	57.8	3629577.8	63.4	3946054
Socialinė apsauga	39.5	683509.4	37.6	765757.4	19.8	510318.6	24.5	668836.8	21.5	791844
Iš viso	23.8	4621005.8	23.9	5638440	21.7	5827176.8	22.5	7106908.4	21.8	6840935

* procentinė dalis nuo nacionalinio biudžeto išlaidų, skirtų tam tikrai funkcijai.

Šaltinis: Statistikos departamento duomenų bazė.

**VALSTYBĖS BIUDŽETO, SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETŲ PAJAMŲ KITIMAS,
TŪKST. LT.**

Pajamų rūšys	Valstybės biudžetas					Savivaldybių biudžetai				
	2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009
MOKESČIAI IŠ VISO	10898375	13244535	15652874	17982216	13265005	2000857	2360843	2977939	3804985	3208182
Pajamų ir pelno mokesčiai (Gyventojų pajamų mokestis ir pelno mokestis)	3382954	4328415	4475190	4779811	2732322	1691052	2020840	2616193	3391810	2746065
Turto mokesčiai						251491	278425	292467	307653	325643
Prekių ir paslaugų mokesčiai	7357025	8733176	10968698	12951795	10355484	58314	61578	69279	105522	136474
Tarptautinės prekybos ir sandorių mokesčiai	158396	182944	208986	250610	177199					
KITOS PAJAMOS IŠ VISO	1233609	1209583	1237666	1433247	1474953	326681	385144	388256	380146	365004
Turto pajamos	378541	297548	275348	363170	465434	90376	85541	85660	82912	78149
Pajamos už teikiamas paslaugas, prekes	609799	657847	705944	854417	852544	95503	122126	133340	158303	169996
Pajamos iš baudų ir konfiskacijos	46571	61394	73354	72944	50069	37772	47880	57458	67635	51611
Kitos neišvardintos pajamos	62228	48735	37552	33628	39050	41167	42460	17798	21170	47924
Ilgalaikio materialiojo turto realizavimo pajamos	76750	115073	111421	83774	47816	61863	87137	94000	50126	17324
Sandoriai su finansiniu turtu	59720	28986	34047	25314	20040					
Iš viso	12131984	14454118	16890540	19415463	14739958	2327538	2745987	3366195	4185131	3573186
ES parama	2020716	2162284	3481733	3482047	5928053					
Iš viso pajamų	14152700	16616402	20372273	22897510	20668011	2327538	2745987	3366195	4185131	3573186
Dotacijos	-2248151	-2316612	-2259521	-2624674	-2954606	2248151	2316612	2259521	2624674	2954606
IŠ VISO PAJAMŲ SU DOTACIJOMIS	11904549	14299790	18112752	20272836	17713405	4575689	5062599	5625716	6809805	6527792

Šaltinis: Finansų ministerijos duomenys

**SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETAMS SKIRIAMOS GYVENTOJŲ PAJAMŲ MOKESČIO DALYS,
PROC.**

Savivaldybės pavadinimas	Gyventojų pajamų mokesčio dalis (proc.)
Vilniaus miesto	40
Alytaus miesto	100
Birštono	100
Druskininkų	100
Kauno miesto	94
Klaipėdos miesto	86
Marijampolės	100
Neringos	100
Palangos miesto	100
Panevėžio miesto	100
Šiaulių miesto	100
Visagino	100
Akmenės rajono	100
Alytaus rajono	100
Anykščių rajono	100
Biržų rajono	100
Ignalinos rajono	100
Jonavos rajono	100
Joniškio rajono	100
Jurbarko rajono	100
Kaišiadorių rajono	100
Kauno rajono	100
Kėdainių rajono	100
Kelmės rajono	100
Klaipėdos rajono	100
Kretingos rajono	100
Kupiškio rajono	100
Lazdijų rajono	100
Mažeikių rajono	95
Molėtų rajono	100

Savivaldybės pavadinimas	Gyventojų pajamų mokesčio dalis (proc.)
Pakruojo rajono	100
Panevėžio rajono	100
Pasvalio rajono	100
Plungės rajono	100
Prienų rajono	100
Radviliškio rajono	100
Raseinių rajono	100
Rokiškio rajono	100
Skuodo rajono	100
Šakių rajono	100
Šalčininkų rajono	100
Šiaulių rajono	100
Šilalės rajono	100
Šilutės rajono	100
Širvintų rajono	100
Švenčionių rajono	100
Tauragės rajono	100
Telšių rajono	100
Trakų rajono	100
Ukmergės rajono	100
Utenos rajono	100
Varėnos rajono	100
Vilkaviškio rajono	100
Vilniaus rajono	100
Zarasų rajono	100
Elektrėnų	100
Kalvarijos	100
Kazlų Rūdos	100
Pagėgių	100
Rietavo	100

Šaltinis: LR savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo priedėlis.

GYVENTOJŲ SKAIČIUS SAVIVALDYBĖSE METŲ PRADŽIOJE

Savivaldybės pavadinimas	2005	2006	2007	2008	2009	Savivaldybės pavadinimas	2005	2006	2007	2008	2009
Alytaus m. sav.	69859	69145	68835	68304	67505	Akmenės r. sav.	29070	28594	28204	27744	27265
Alytaus r. sav.	32086	31775	31420	31073	30914	Joniškio r. sav.	31210	30822	30429	30123	29741
Druskininkų sav.	24861	24751	24507	24341	24212	Kelmės r. sav.	39707	39150	38615	38057	37366
Lazdijų r. sav.	26105	25648	25233	24823	24528	Pakruojo r. sav.	28677	28314	27883	27432	27008
Varėnos r. sav.	29940	29467	28960	28499	27990	Radvilišio r. sav.	50755	50218	49705	49250	48423
Birštono sav.	5309	5265	5256	5261	5206	Šiaulių m. sav.	130020	129037	128397	127059	126215
Jonavos r. sav.	52388	52288	51941	51745	51676	Šiaulių r. sav.	51316	50880	50480	50211	50080
Kaišiadorių r. sav.	36885	36529	36290	35905	35578	Jurbarko r. sav.	36612	36062	35622	35158	34730
Kauno m. sav.	364059	360637	358111	355586	352279	Pagėgių sav.	11939	11763	11577	11399	11225
Kauno r. sav.	84569	85100	85721	86701	88666	Šilalės r. sav.	31052	30750	30431	30131	29775
Kėdainių r. sav.	64656	64024	63563	63033	62510	Tauragės r. sav.	51878	51401	51049	50690	50326
Prienų r. sav.	34785	34407	34025	33580	33326	Mažeikių r. sav.	66370	65828	65554	65109	64899
Raseinių r. sav.	43072	42687	42377	41895	41305	Plungės r. sav.	43959	43682	43580	43444	43282
Klaipėdos m. sav.	188767	187316	185936	184657	183433	Rietavo sav.	10462	10290	10208	10085	9946
Klaipėdos r. sav.	47800	48409	49295	50617	51875	Telšių r. sav.	56217	55688	55231	54745	54311
Kretingos r. sav.	46056	45919	45956	45835	45790	Anykščių r. sav.	33644	33118	32629	32137	31596
Neringos sav.	2834	3018	3132	3371	3621	Ignalinos r. sav.	21581	21110	20624	20147	19752
Palangos m. sav.	17611	17671	17632	17620	17574	Molėtų r. sav.	24242	23871	23539	23187	22813
Skuodo r. sav.	24894	24543	24148	23783	23362	Utenos r. sav.	49011	48626	48378	47934	47611
Šilutės r. sav.	54217	53736	53373	52960	52566	Visagino sav.	28730	28624	28576	28582	28474
Kalvarijos sav.	13607	13529	13490	13407	13285	Zarasų r. sav.	21769	21362	20997	20593	20176
Kazlų Rūdos sav.	14869	14750	14615	14497	14365	Elektrėnų sav.	28392	28240	28093	27911	27701
Marijampolės sav.	69936	69556	69297	68973	68763	Šalčininkų r. sav.	38428	38124	37852	37552	37301
Šakių r. sav.	37714	37200	36805	36364	35880	Širvintų r. sav.	19737	19554	19367	19142	18868
Vilkaviškio r. sav.	49293	48835	48380	47978	47593	Švenčionių r. sav.	31976	31570	31130	30678	30340
Biržų r. sav.	34419	33911	33491	33011	32522	Trakų r. sav.	37003	36792	36429	36135	35987
Kupiškio r. sav.	23901	23698	23444	23118	22770	Ukmergės r. sav.	47223	46827	46303	45868	45306
Panevėžio m. sav.	116247	115315	114582	113653	112619	Vilniaus m. sav.	553061	553553	554409	555733	558165
Panevėžio r. sav.	43232	43295	43190	42986	42910	Vilniaus r. sav.	92735	93601	94171	95078	96147
Pasvalio r. sav.	33887	33373	32961	32530	32081	Lietuvos Respublika	3425324	3403284	3384879	3366357	3349872
Rokiškio r. sav.	40690	40036	39451	38937	38339						

Šaltinis: Statistikos departameto duomenys

SAVIVALDYBIŲ SKOLA NUO PLANUOTŲ PAJAMŲ, PROC.

Savivaldybės pavadinimas	Savivaldybės skola					Savivaldybės pavadinimas	Savivaldybės skola				
	suma proc. nuo planuotų pajamų						suma proc. nuo planuotų pajamų				
	2005	2006	2007	2008	2009		2005	2006	2007	2008	2009
Vilniaus miesto	37.67	41.6	50.8	53.9	59	Pakruojo rajono	16.51	15.7	32	38.8	44.9
Alytaus miesto	19.86	16.1	25.2	22.2	35.8	Panevėžio rajono	20.8	23.9	31	33.8	27.5
Birštono		4.8	4	0.1		Pasvalio rajono	15.67	19	21.4	23.4	21.8
Druskininkų	58.36	44.4	33.9	30.8	38.7	Plungės rajono	23.95	28.7	32.9	30.9	29.1
Kauno miesto	34.57	31.1	32.1	32.2	36.7	Prienujų rajono	35.62	25.7	26.6	20.4	22.1
Klaipėdos miesto	8.68	5.7	14.7	21.2	28	Radviliškio rajono	7.45	18	23.4	23.2	18.1
Marijampolės	31.36	37.2	34.8	29.4	30.1	Raseinių rajono	32.84	24.5	32.7	40.3	34.1
Neringos	-	-	10.6	7.9	13.3	Rokiškio rajono	41.4	31.3	25.8	23	30.8
Palangos miesto	0.51	9.5	9.7	13.2	17.5	Skuodo rajono	30.3	23.6	25.7	15.5	15.1
Panevėžio miesto	21.76	21.2	20.7	33.9	37	Šakių rajono	21.64	14.4	21.1	13.4	8
Šiaulių miesto	27.79	21.6	16.7	27.9	34.5	Šalčininkų rajono	40.33	45.4	38.4	29.2	30
Visagino	-	-	-	-	-	Šiaulių rajono	18.91	15.4	21.5	17.2	20.3
Akmenės rajono	22.73	17.6	28.8	23.9	19.6	Šilalės rajono	15.53	19.5	30	22.4	23.9
Alytaus rajono	8.26	13.2	22	31.2	30.1	Šilutės rajono	26.2	31.7	30.8	25.4	21.1
Anykščių rajono	1.43	8.9	6.8	0.8	2.6	Širvintų rajono	23.97	19.9	20.7	15.7	16.8
Biržų rajono	31.55	30	29.2	23.4	25.3	Švenčionių rajono	24.15	19.1	14.8	13.3	21.2
Ignalinos rajono	13.29	16	25.1	17.3	25.9	Tauragės rajono	19	28	30.7	23.1	13.9
Jonavos rajono	22.73	19.2	10.2	12.8	18.3	Telšių rajono	24.2	32.2	33.5	33.4	29.2
Joniškio rajono	27.72	24.9	33.7	36.9	35.8	Trakų rajono	38.32	34.2	27.3	19.7	19.1
Jurbarko rajono	27.91	19.5	15.7	11.8	11.7	Ukmergės rajono	15.93	18.5	30	30.5	27.8
Kaišiadorių rajono	3.54	2.5	1.6	1	0.7	Utenos rajono	10.28	14.4	23.4	32.1	38.5
Kauno rajono	15.08	23.9	26.3	24.4	28.8	Varėnos rajono	10.39	23.8	24.8	24.7	17.7
Kėdainių rajono	20.04	12.2	16.3	15.2	18.5	Vilkaviškio rajono	24.42	14.4	16.6	21.2	27.9
Kelmės rajono	14.62	16	23.9	25.8	25.4	Vilniaus rajono	-	-	-	-	-
Klaipėdos rajono	25.07	15	27.7	33.6	39.5	Zarasų rajono	9.91	15.1	26.6	23.2	22.8
Kretingos rajono	32.08	29.6	26.9	25.2	27.1	Elektrėnų	25.71	21.1	24.7	24	21.5
Kupiškio rajono	22.12	28.4	26.1	18.3	17.7	Kalvarijos	26.01	26.8	24.7	27.6	16.3
Lazdijų rajono	22.85	24.7	28.2	28.8	21.6	Kazlų Rūdos	6.47	8	12.4	18	13.8
Mazeikių rajono	31.06	32	40.4	42.1	38.4	Pagėgių	33.43	34.6	32.7	33.3	30
Molėtų rajono	3.51	2.2	1.1	5.2	5	Rietavo	18.13	24.3	26.3	12.7	15.4
						IŠ VISO	24.41	24.7	28	29.2	31.6

Šaltinis: Finansų ministerijos duomenys