

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

**VITALIJA VIDŽIŪNIENĖ**

**SAVIVALDOS FUNKCIJŲ FINANSAVIMO  
LIETUVOJE VERTINIMAS**

**Magistro baigiamasis darbas**

**Vadovas  
dr. I. Panovas**

**VILNIUS, 2012**

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

**SAVIVALDOS FUNKCIJŲ FINANSAVIMO  
LIETUVOJE VERTINIMAS**

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

**Vadovas**

**dr. I. Panovas**

**2012 12**

**Recenzentas**

**2012 12**

**Atliko:**

**VSEmis1-01 gr. stud.**

**Vitalija Vidžiūnienė**

**2012 12**

**VILNIUS, 2012**

## TURINYS

ĮVADAS.....	8
1. SAVIVALDOS KONCEPCIJA LIETUVOJE IR VYKDOMOS FUNKCIJOS .....	10
1.1. Savivaldos koncepcija Lietuvoje.....	10
1.2. Savivaldos vykdomos funkcijos.....	16
2. SAVIVALDOS FUNKCIJŲ FINANSAVIMAS .....	22
2.1. Savivaldybių biudžetų formavimo principai ir metodai.....	22
2.2. Savivaldybių biudžetų pajamos.....	25
2.3. Savivaldybių biudžetų išlaidos ir skolinimosi galimybės .....	29
3. SAVIVALDYBIŲ FISKALINĖS DECENTRALIZACIJOS LYGIO VERTINIMAS LIETUVOJE.....	33
3.1. Tyrimo metodologija.....	33
3.2. Savivaldybių biudžetų išlaidų vertinimas .....	34
3.3. Savivaldybių biudžetų pajamų vertinimas .....	41
3.4. Finansinių pervedimų vertinimas .....	50
3.5. Savivaldybių skolinimosi vertinimas .....	54
3.6. Lietuvos, Latvijos ir Estijos fiskalinės decentralizacijos lygio palyginimas .....	58
IŠVADOS IR SIŪLYMAI .....	65
LITERATŪRA .....	67
ANOTACIJA .....	71
ANOTACIJA (anglų kalba) .....	72
SANTRAUKA .....	73
SANTRAUKA (anglų kalba) .....	74
PRIEDAI .....	75

**PRIEDAI**

1. priedas. Savivaldybių savarankiškosios ir valstybinės (valstybės perduotos savivaldybėms) funkcijos .....	76
2. priedas. Valstybės ir savivaldybių biudžetų išlaidų struktūra pagal funkcinę klasifikaciją 2007-2001 m., proc. ....	78
3. priedas. Valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų kitimas 2007-2011 m., tūkst. Lt .....	79
4. priedas. Savivaldybių biudžetams skiriamos gyventojų pajamų mokesčio dalys, proc. ....	80
5. priedas. Gyventojų skaičius savivaldybėse metų pradžioje 2007-2011 m. ....	81
6. priedas. Savivaldybių skola nuo planuotų pajamų 2007-2011 m., proc. ....	82

**LENTELĖS**

1 lentelė. Vietos savivaldos apibrėžimai ir apibūdinimai .....	11
2. lentelė. Vietos savivaldos sistemos Lietuvoje privalumai ir trūkumai .....	16
3. lentelė. Valdymo subjektų kompetencijos savybės .....	17
4. lentelė. Savivaldybių funkcijų rūšys .....	18
5. lentelė. Savivaldybių biudžetų formavimo principai .....	22
6. lentelė. Savivaldybių biudžetų sudarymo metodai .....	23
7. lentelė. Savivaldybių skolinimosi limitai .....	31
8. lentelė. Fiskalinės decentralizacijos vertinimo kriterijai remiantis savivaldybių biudžetų išlaidomis .....	35
9. lentelė. Lietuvos, Latvijos ir Estijos gyventojų savivaldybių skaičius ir šalies plotas 2007–2011 m. .....	58

## PAVEIKSLAI

1 pav. Vietos savivaldos principai Lietuvoje .....	13
2 pav. Viešojo valdymo sistema Lietuvoje 2010 metais .....	14
3 pav. Lietuvos valstybės administracinių vienetų sistema 2010 metais .....	15
4pav. Fiskalinės decentralizacijos dedamosios .....	20
5 pav. Savivaldybių biudžetų pajamų rūšys .....	25
6 pav. Valstybės biudžeto dotacijų klasifikacija .....	28
7 pav. Savivaldybių biudžetų išlaidų rūšys .....	29
8 pav. Lietuvos bendrasis vidaus produktas ir nacionalinio biudžeto išlaidos 2007–2011 m., mlrd. Lt .....	36
9 pav. Valstybės ir savivaldybių biudžetų išlaidų dalis BVP 2007–2011 m., proc. ....	37
10 pav. Savivaldybių biudžetų išlaidų dalis nacionalinio biudžeto išlaidose 2007–2011 m., proc. ...	38
11 pav. Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų išlaidų pasiskirstymas pagal išlaidų rūšis 2007- 2011 m., proc. ....	39
12 pav. Savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų dalis nacionalinio biudžeto pajamose, išlaidose ir BVP 2007-2011 m., proc. ....	41
13 pav. Savivaldybių biudžetų pajamų struktūra 2007-2011 m., proc. ....	42
14 pav. Valstybės ir savivaldybių biudžetų mokestinių pajamų dalis nacionalinio biudžeto mokestinėse pajamose 2007-2011 m., proc. ....	43
15 pav. Savivaldybių biudžetų mokestinių pajamų struktūros kitimas 2007-2011 m., proc. ....	44
16 pav. Valstybės ir savivaldybių biudžetų mokestinių pajamų, pagal atskiras mokesčių grupes, dalies kitimas nacionaliniame biudžete 2007–2011 m., proc. ....	45
17 pav. Valstybės ir savivaldybių biudžetų nemokestinių pajamų dalis nacionalinio biudžeto pajamose 2007-2011 m., proc. ....	47
18 pav. Valstybės ir savivaldybių biudžetų nemokestinių pajamų, pagal atskiras pajamų grupes, dalies kitimas nacionalinio biudžeto nemokestinėse pajamose 2007–2011 m., proc. ....	48
19 pav. Valstybės biudžeto specialiųjų tikslinių dotacijų dalis savivaldybių biudžetų pajamose 2007– 2011 m., proc. ....	50
20 pav. Savivaldybėms skirtų valstybės biudžeto specialiųjų tikslinių dotacijų struktūros kitimas 2007– 2011 m., proc. ....	51
21 pav. Valstybės biudžeto bendrosios dotacijos kompensacija ir savivaldybių biudžetų jos grąžinimo kitimas 2007–2011 m., mln. Lt .....	53

22 pav. Lietuvos nacionalinio biudžeto, valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų dinamika 2007-2011 m., mlrd. Lt .....	55
23 pav. Centrinės ir vietinės valdžios skolos kitimas 2007-2011 m., mln. Lt ir proc. ....	56
24 pav. Savivaldybių skolinimasis nuo patvirtintų biudžeto pajamų 2007-2011 m., proc. ....	57
25 pav. Lietuvos, Latvijos ir Estijos bendrasis vidaus produktas ir nacionalinio biudžeto išlaidos 2007–2011 m., mln. eurų .....	59
26 pav. Lietuvos, Latvijos ir Estijos savivaldybių biudžetų išlaidos BVP ir nacionalinio biudžeto išlaidose 2007–2011 m., proc. ....	60
27 pav. Lietuvos, Latvijos ir Estijos savivaldybių biudžetų išlaidų kitimas pagal išlaidų rūšis nacionaliniame biudžete 2007–2010 m., proc. ....	61
28 pav. Lietuvos, Latvijos ir Estijos savivaldybių biudžetų pajamų struktūra 2007–2011 m., proc. .	62
29 pav. Lietuvos, Latvijos ir Estijos bendra valstybės skola mln. eurų ir savivaldybių skolos dalis valstybės skoloje proc. 2007–2011 m. ....	63

## IVADAS

Savivalda yra viena iš demokratijos pasireiškimo formų. Šiuolaikinės demokratijos šalys plėtodamos demokratinis procesus ir didindamos ekonomikos efektyvumą, neginčijamu prioritetu laiko savivaldos principų įgyvendinimą. Europos vietos savivaldos chartijoje (1999), kurią ratifikavo ir Lietuvos Respublikos Seimas, pabrėžiama savivaldos reikšmė, teigiama, kad savivaldos institucijos yra bet kokios demokratinės santvarkos pagrindas. Vis didesnė viešųjų reikalų tvarkymo dalis priskiriama vietos savivaldos institucijoms ir taip didinama jų svarba valstybės valdyje, tokius decentralizacijos procesus valstybės valdyje lemia Europos šalyse plėtojami demokratiniai principai. Vadovautis vietos savivaldos principais - tai užtikrinti viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo funkcijų vykdymą tenkinant savivaldos bendruomenės viešuosius poreikius ir interesus, be to užtikrinti vienodo lygio viešųjų paslaugų teikimą skirtingo ekonominio ir socialinio išsivystymo savivaldybėse. Decentralizavimo procesas, pagrįstas nurodytais principais, viešojo sektoriaus ekonomikoje įgauna vadinamosios fiskalinės decentralizacijos, išreikšiančios finansinį savarankiškumą, formą. Fiskalinė decentralizacija suvokiama kaip vietinės valdžios finansinio savarankiškumo didinimas, apribojant centrinės valdžios funkcijas viešajame ekonomikos sektoriuje ir adekvačiai paskirstant finansinius išteklius šioms funkcijoms vykdyti.

Savivaldos plėtojimui Lietuvoje taip pat skiriama nemažai dėmesio. Vietos savivaldos principą pripažįsta Lietuvos Respublikos Konstitucija ir kiti teisės aktai. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme yra apibrėžtos savivaldybių funkcijos. Savivaldybių funkcijų vykdymui būtini atitinkami finansiniai ištekliai, kuriais savivaldybės galėtų disponuoti, ir kiek jos gali laisvai disponuoti turimais finansiniais ištekliais, tiek jos yra savarankiškos.

**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 (A. Raipa, R. Backūnaitė, 2004). Fiskalinė decentralizacija atliko ir atlieka svarbų vaidmenį kiekvienos šalies fiskalinėje sistemoje. Iškyla poreikis įvertinti savivaldos funkcijų Lietuvoje finansavimą fiskalinės decentralizacijos požiūriu, kuris atskleidžia savivaldybių finansinį savarankiškumą teikiant viešąsias gerybes ir tokiu būdu rodo demokratijos principų įgyvendinimą šalyje. Mokslinėje literatūroje nagrinėjami Lietuvos savivaldybių finansinio savarankiškumo klausimai, tačiau pastebima, kad savivaldybių finansinis savarankiškumas analizuojamas atskirais aspektais, tokiais kaip vietinio mokesčio koncepcijos nebuvimo įtaka savivaldybių finansiniam savarankiškumui ar tarpbiudžetinių lėšų perskirstymo įtaka savivaldybių finansiniam savarankiškumui. O tyrimų, įvertinančių savivaldos



funkcijų finansavimą ir tokiu būdu nustatančių savivaldybių finansinį savarankiškumą atsižvelgiant į pajamas, išlaidas, tarpbiudžetinius pervedimus ir skolinimąsi - trūksta.

**Darbo problema** - kaip patobulinti savivaldos funkcijų finansavimą, kad padidėtų fiskalinės decentralizacijos lygis Lietuvoje.

**Tikslas** - įvertinti savivaldos funkcijų finansavimą Lietuvoje 2007-2011 m. fiskalinės decentralizacijos požiūriu ir pateikti siūlymus jo tobulinimui.

**Darbo uždaviniai:**

- apžvelgti savivaldos koncepciją Lietuvoje ir vykdomas funkcijas;
- apibrėžti savivaldos funkcijų finansavimą;
- išanalizuoti fiskalinės decentralizacijos lygį 2007-2011 m. Lietuvoje, palyginti jį su Latvijos ir Estijos valstybėmis ir pateikti pasiūlymus tobulinimui.

**Objektas** – fiskalinės decentralizacijos lygis 2007-2011 m.

**Baigiamojo darbo hipotezė** - savivaldybėms trūksta finansinio savarankiškumo ir formuojant pajamas, ir vykdant funkcijų finansavimą, t.y. fiskalinis decentralizacijos lygis yra nepakankamas.

**Darbe naudojami tyrimo metodai:**

- mokslinės literatūros analizė;
- teisinių dokumentų analizė;
- statistinių duomenų analizė;
- sisteminė ir loginė analizė;
- lyginamoji analizė.

**Darbo struktūra:** baigiamasis magistrinis darbas sudarytas iš trijų dalių, kurios suskirstytos į poskyrius. Pirmoje dalyje apžvelgiama savivaldos koncepcija Lietuvoje ir savivaldos vykdomų funkcijų paskirstymas valdymo lygiuose, struktūra ir klasifikacija. Antroje dalyje apibrėžiamas savivaldybių funkcijų finansavimas, savivaldybių biudžetų pajamų šaltiniai ir struktūra, savivaldybių biudžetų išlaidos, savivaldybių skolinimosi reglamentavimas. Trečioje dalyje įvertintas fiskalinės decentralizacijos lygis Lietuvoje 2007-2011 m. Decentralizacijos lygis įvertintas išanalizavus savivaldybių biudžeto pajamas, išlaidas, finansinius pervedimus ir skolinimąsi.

# 1. SAVIVALDOS KONCEPCIJA LIETUVOJE IR VYKDOMOS FUNKCIJOS

## 1.1. Savivaldos koncepcija Lietuvoje

Yra susiformavę du požiūriai į vietinę savivaldą - autoritarinis ir demokratinis. Autoritarinis požiūris pasireiškia griežta centrinės valdžios kontrole vietos savivaldos institucijoms, tiek finansų srityje, tiek vykdant funkcijas, ir ne tik valstybės deleguotas, bet ir prigimtinėmis laikomas savivaldos funkcijas. Tuo tarpu demokratinė savivalda grindžiama teisės aktuose, kartais net konstitucijoje, įteisintu valstybės ir savivaldybių funkcijų apribojimu, įgaliojimų funkcijoms vykdyti priskirimu, biudžetų atskirimu. (R. Lazdynas, 2005) Šiuolaikinėse valstybėse viešiesiems reikalams tvarkyti sukuriama demokratinė decentralizuota ir dekoncentruota viešojo valdymo sistema. Pačios savivaldos sistemos kuriamos atsižvelgiant į valstybės administracinį-teritorinį susiskirstymą. Unitarinėse valstybėse nusistovėjęs administracinių-teritorinių vienetų išskyrimas. Aukštesniuose vienetuose valdymą organizuoja centrinės valdžios institucijos arba regioninės, jei yra gyventojų renkama regioninė valdžia (pvz. Prancūzijoje, Lenkijoje), o žemesniu valdymo lygiu veikia vietos savivalda (pvz. Rusijoje, Graikijoje, Lietuvoje ir kt.). Federacinėse valstybėse veikia arba subnacionaliniai federacijos subjektai, arba autonominiai dariniai, kurie savo teritorijos suskirstymą nustato savarankiškai. Dažniausiai tokie subjektai ar dariniai yra dviejų lygių (pvz. JAV, Švedija). Iš mokslinėje literatūroje pateikiamų sistemė, konceptualumu išsiskiria A. Kozyrino ir kt. autorių vietos savivaldos sistemų suskirstymas. Išskiriamos dvi – municipalinė (anglosaksų) ir bipolinė (romanų - germanų) vietos savivaldos sistemos. Municipalinė (anglosaksų) sistema turi dviejų rūšių savivaldos modelius – britų ir vadinamąjį Šiaurės Amerikos. Bipolinė (romanų - germanų) sistema turi kelių rūšių vietos savivaldos modelius: romanų, germanų, skandinavų ir Lotynų Amerikos. (V. Kondratienė, 2008).

Pastaraisiais dešimtmečiais decentralizacija išryškėja tiek unitarinėse, tiek federacinėse valstybėse, vis didesnė viešųjų reikalų tvarkymo dalis perduodama vietos savivaldos institucijoms, tokiu būdu ir didinant jų svarbą valstybės valdyme. Mokslinėje literatūroje nėra vieningo decentralizacijos apibrėžimo, mokslininkai ją apibrėžia įvairiai, vienas iš apibrėžimų atskleidžiantis decentralizacijos esmę - siaurąja prasme decentralizacija suvokiama kaip įgaliojimų ir išteklių perdavimas 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. (J. Baltušnikienė, 2009). Daugelio mokslininkų teigimu, decentralizacija yra daugialypis, vienu metu daug sričių apimantis socialinės sistemos valdymas ir

posistemių, teikiančių viešąsias paslaugas, pertvarkymas. Baltušnikienė (2009) išskyrė tokias decentralizacijos rūšis: politinę, fiskalinę, ekonominę, erdvinę, administracinę. Galima sutikti su daugumos mokslininkų nuomone, kad vieno tipo decentralizacija realiai neegzistuoja, nes šalyje taikomos kelios decentralizacijos rūšys papildo viena kitą ir leidžia atskirose viešojo sektoriaus veiklos srityse pasiekti didesnio efektyvumo pvz. politinę decentralizaciją dažniausiai seka administracinė ir fiskalinė. Decentralizaciją galima suvokti ir kaip procesą, vykdomą „iš viršaus į apačią“ ir „iš apačios į viršų“. Pirmuoju atveju vietos ir regioninė valdžia vykdo savo kompetenciją valstybės valdžios vardu, t.y. ir duodant nurodymus ir prižiūrint valstybės valdžios institucijoms. Antruoju atveju decentralizacijos modelio taikymas suteikia teisę ir galimybę teritorinėms savivaldybėms veikti žemesniųjų valdymo lygių ar vietos gyventojų vardu. (Baltušnikienė, 2009),(G. Davulis, 2006).

„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). Dėl to kituose skyriuose bus nagrinėjama fiskalinė decentralizacija, jos dedamosios ir bus vertinamas Lietuvos fiskalinės decentralizacijos lygis.

Europos vietos savivaldos chartijoje, kurią ratifikavo ir Lietuvos Respublikos Seimas, nurodoma, kad vietos savivaldos principą turi pripažinti šalies vidaus įstatymai, o kur būtina, ir konstitucija.

Pradedant nagrinėti savivaldos koncepciją Lietuvoje reiktų išskirti aukščiausiojo įstatymo, Lietuvos Konstitucijos 10 dalies 119 straipsnio nuostatą „Savivaldos teisė laiduojama įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniais vienetais. Ji įgyvendinama per atitinkamas savivaldybių tarybas.“. Vietos savivalda teisės aktuose apibrėžiama įvairiai, nėra vieningo požiūrio į vietos savivaldą, todėl darbe pateikiama keli vietos savivaldos apibrėžimai ir apibūdinimai (žr. 1 lent.).

**1 lentelė Vietos savivaldos apibrėžimai ir apibūdinimai**

Šaltinis	Vietos savivalda:
Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas 3 straipsnis	įstatymo nustatyto valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų bendruomenės, kuri turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, savitvarka ir savaveiksmiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją.
Vietos savivaldos chartija 3 straipsnis	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.
LR Konstitucinio Teisės 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas	– teritorinių bendruomenių savitvarka ir savaveiksmiškumas. – savaveiksmiškumo pagrindais veikianti viešojo administravimo sistema, kuri tiesiogiai nėra pavaldi valstybės valdžios institucijoms. – teritorinių bendruomenių valdžia, kuri formuojama ir funkcionuoja kitokiais nei valstybės valdžia konstituciniais pagrindais.

1 lentelės tęsinys kitame puslapyje

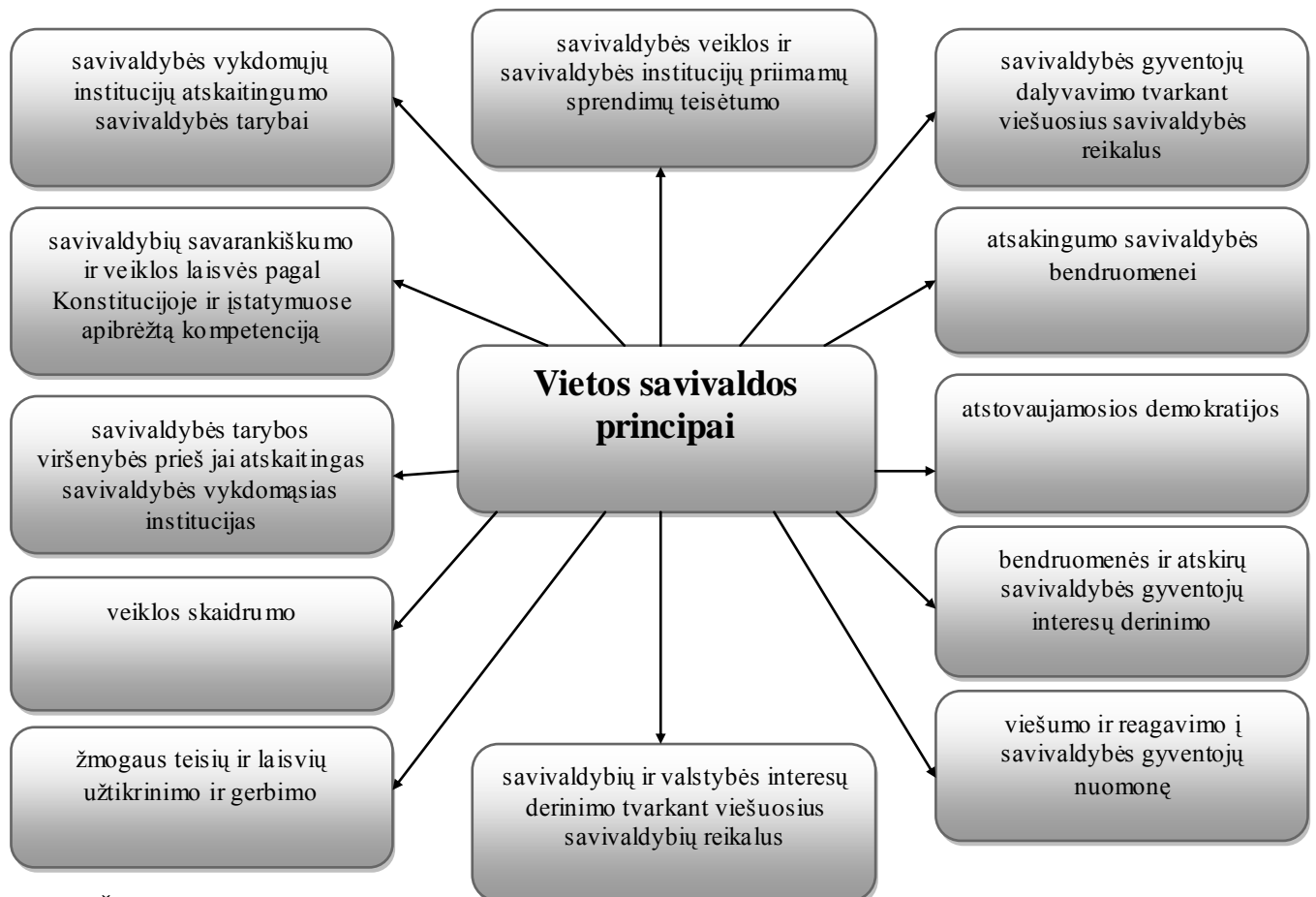
Šaltinis	Vietos savivalda:
Lietuvos Respublikos vietos savivaldos pagrindų įstatymo 1 skyriaus 1 straipsnis (negalioja)	tai Respublikos administracinių-teritorinių vienetų gyventojų ir jiems atskaitingų vietos savivaldybės organų savarankiška veikla Lietuvos Respublikos įstatymų nustatytoje ribose spręsti savo reikalus ir įgyvendinti priimtus sprendimus.

**Šaltinis:** sudaryta autorės

Iš pateiktų apibrėžimų matyti, kad vietos savivalda yra sudėtingas ir įvairialypis socialinis procesas. Be to, pasak A. Astrausko (2011) „Vietos savivalda kinta laikui bėgant, ir reaguodama į valstybės viešojo valdymo sistemos ir jos teisinės aplinkos pokyčius, prisitaiko prie jų.“ (283 p.).

Pasak Astrausko, B. Galinienės (2003) yra dvi vietos savivaldos sampratos. Pirmuoju atveju vietos savivalda suprantama kaip tam tikro subjekto teisė savarankiškai veikti, antruoju – kaip tam tikram subjektui suteiktos teisės savarankiškai veikti įgyvendinimas. Tačiau tam, kad baigiamajame darbe galima būtų nagrinėti vietos savivaldos veiklos teises, pareigas, atsakomybę ir jų įgyvendinimą, reikia nustatyti vietos savivaldos subjektą. Vietos savivaldos subjektą vertinsime taip, kaip jis nustatytas Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme „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.“

Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme nurodomi pagrindiniai principai, kuriais grindžiama vietos savivalda Lietuvoje (žr. 1 pav.).



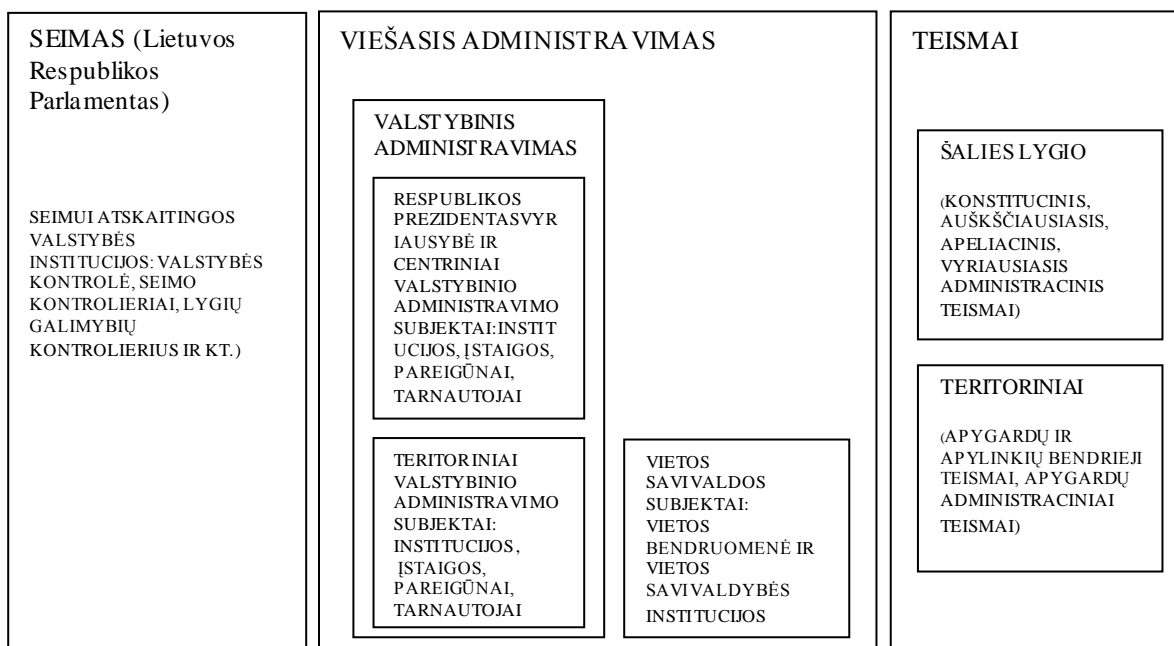
Šaltinis: sudaryta pagal Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo (1994) 4 straipsnį

### 1 pav. Vietos savivaldos principai Lietuvoje

Iš pateikto paveikslo (žr. 1 pav.) matyti, kad vietos savivalda Lietuvoje pagrįsta atstovaujamosios demokratijos, jos sprendimai turi būti grindžiami teisės aktais ir turi atitikti įstatymų ir kitų teisės aktų reikalavimus. Turi būti sudarytos sąlygos savivaldybės gyventojams tiesiogiai dalyvauti sprendimų priėmimo ir skatinamos pilietinės iniciatyvos formos. Veikla turi būti aiški ir suprantama savivaldybės gyventojams, besidomintiems, sudarytos sąlygos gauti paaiškinimus, kas ir kodėl daroma, gauti viešus ir motyvuotus atsakymus į pareikštą nuomonę. Savivaldybės institucijų ar valstybės tarnautojų priimami sprendimai turi nepažeisti žmogaus orumo, jo teisių ir laisvių, lygių galimybių. Nors ekonominis savarankiškumas savivaldos principuose nenustatytas, tačiau pagal savivaldybių savarankiškumą ir veiklos laisvę įteisintą Konstitucijoje ir įstatymuose galima teigti, kad tai apima ir finansinį savarankiškumą.

Pasak Astrausko (2011) „Per dvidešimt atkurtos nepriklausomybės metų Lietuva nelengvai, bet sugebėjo centralizuotą valstybės valdymo sistemą (vietos savivaldybių institucijos ir įstaigos joje buvo tik valstybės valdžios ir valdymo organų sistemos sudėtinė dalis) transformuoti į demokratinę

decentralizuotą ir dekoncentruotą viešojo valdymo sistemą.“ (289 p.). Vietos savivaldos vieta viešojo valdymo sistemoje pateikiama paveiksle ( žr. 2 pav.).

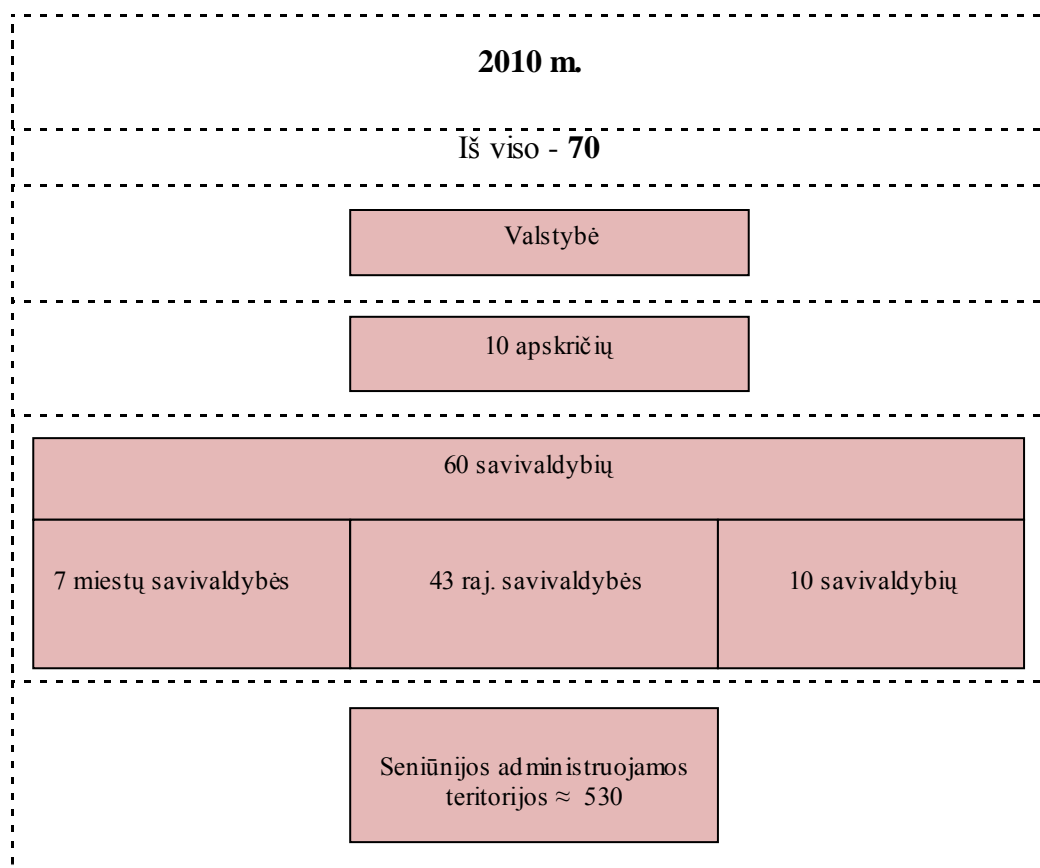


Šaltinis: Astrauskas, 2011, p. 289

## 2 pav. Viešojo valdymo sistema Lietuvoje 2010 metais

Astrauskas (2011) teigia, kad viešąjį valdymą sudaro valstybės valdymas ir vietos savivalda, be to pabrėžia, kad vietos savivalda – tai savaveiksmiškumo pagrindais veikianti viešojo administravimo sistema, tiesiogiai nepavaldi valstybės valdžios institucijoms. Lietuvoje, kaip šalyje, kuri priskirtina prie demokratiškos šalių su kontinentine teisine sistema grupei, per atkurto nepriklausomybės laikotarpį sukurta vietos savivaldos teisinė aplinka (teisinė bazė), adekvati demokratinė valstybei ir kontinentinei teisinei sistemai keliamiems reikalavimams. Vietos savivaldos teisinė bazė tapo vieninga įvairaus lygmens teisės aktus apimančia sistema.

Kadangi Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme savivaldybė pirmiausia apibrėžiama, kaip įstatymais nustatytas valstybės administracinis vienetas, tikslinga nurodyti jų vietą valstybės teritorijos administracinių vienetų sistemoje (žr. 3 pav.).



Šaltinis: Astrauskas, 2011, p. 285

### 3 pav. Lietuvos valstybės administracinių vienetų sistema 2010 metais

Taigi, savivaldybių skaičius, kurios vykdo funkcijas, kasmet rengia biudžetus surenkamoms pajamoms ir asignavimams vykdyti ir įgyvendina kitą, joms įstatymų priskirtą veiklą. Lietuvoje šiuo metu sudaro 60. Ir nors apskritys, kaip administracinis vienetas išliko, tačiau buvo įgyvendinta apskričių valdymo reforma ir nuo 2010 m. liepos 1 d. buvo panaikintas tarpinis valdymo lygmuo – apskričių valdymo organai, apskričių administracijos. Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo 5 skyriuje buvo nurodyti šie pagrindiniai uždaviniai: „įgyvendinti valstybės politiką regioninės plėtros, socialinio aprūpinimo, švietimo, kultūros, sveikatos priežiūros <...> ir kitose srityse <...> derinti savivaldos vykdomųjų institucijų veiklą“. Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerija įvardino teigiamus pokyčius dėl šios apskričių valdymo reformos: panaikintos besidubliuojančios ir tarpinės funkcijos; pagerės funkcijų vykdymo kokybė; sutrumpės sprendimų priėmimo trukmė; bus aiškesni, skaidresni valdymo procesai, užkertantys kelią korupcijai; praplėstos savivaldos funkcijos; sumažės biurokratizmas ir administracinė našta verslui; prie gyventojų priartintas paslaugų teikimas.

Astrauskas (2011) išskiria tam tikrus, dabartiniu metu Lietuvoje funkcionuojančios vietos savivaldos sistemos privalumus ir trūkumus (žr. 2 lent.).

## 2 lentelė Vietos savivaldos sistemos Lietuvoje privalumai ir trūkumai

Privalumai	Trūkumai
Lietuva turi Konstitucinius vietos savivaldos pagrindus	Iki galo neįvykdyta administracinė-teritorinė reforma (egzistuoja „žiedinės“) savivaldybės ir dominuoja didelės rajoninės savivaldybės)
Savivaldos teisė teritorinėms bendruomenėms laiduota Konstitucija	Egzistuoja tik vienpakopė vietos savivaldos sistema (yra tik 60 savivaldybių, 10 apskričių gyventojams savivaldos teisė nėra laiduota), o tai rodo neaukštą politinės decentralizacijos Lietuvoje lygį
Europos vietos savivaldos chartija ratifikuota be išlygų	Egzistuoja nuolatinių svarbių sąvokų (pvz. vietos savivaldybė, vietos savivalda) apibrėžimų kaita
Tarp vietos valdžios ir savivaldybių institucijų nustatyti teisiniai santykiai atitinka demokratiniai valdymo sistemai keliamus reikalavimus	

**Šaltinis:** sudaryta pagal Astrauską, 2011, p. 296

Pažvelgus į vietos savivaldos sistemos Lietuvoje privalumus ir trūkumus galima teigti, kad būtina ir toliau sistemingai ir nuosekliai tobulinti vietos savivaldos sistemą, kad ji atitiktų aukštus reikalavimus, keliamus šiuolaikinei demokratinei valdymo sistemai.

Apžvelgus vietos savivaldos koncepciją Lietuvoje galima teigti, kad savivalda yra sudėtingas, įvairialypis ir kintantis socialinis procesas, neturintis vieningo apibrėžimo, tačiau Lietuvoje sukurta demokratinei valstybei ir šaliai su kontinentine teisine sistema būdinga vietos savivaldos teisinė sistema, t.y. Lietuva turi Konstitucinius vietos savivaldos pagrindus, tarp valstybės valdžios ir savivaldybių institucijų nustatyti teisiniai santykiai atitinka demokratinei valdymo sistemai keliamus reikalavimus. Tačiau atkreipiamas dėmesys, kad būtina ir toliau sistemingai ir nuosekliai tobulinti vietos savivaldos sistemą Lietuvoje, atsižvelgiant į jos trūkumus. Vietos savivalda – gebėjimas tvarkyti didžiąją dalį viešųjų reikalų, vadovaujantis gyventojų interesais per turimas teises, pareigas ir iš to kylančią atsakomybę.

### 1.2. Savivaldos vykdomos funkcijos

Teritorinių savivaldybių tikslas – tenkinti gyventojų ir ūkio subjektų visuomeninius poreikius gaminant ir (ar) organizuojant viešąsias gėrybes, o paskirtis – kurti, tobulinti ir pertvarkyti socialinę, ekonominę, ekologinę ir kultūrinę valdomos teritorijos sandarą per viešojo valdymo subjektus, derinant visuomenės bei atskirais valdymo lygiais veikiančių subjektų interesus. Kad būtų užtikrintas skirtingų valdymo lygių subjektų sėkmingas funkcionavimas atskirai ir sąveikaujant, reikia aiškiai



detalizuoti viešojo valdymo institucijų kompetenciją, priklausančią skirtingiems valdymo lygiams. (Astrauskas, Baltušnikienė 2009). Mokslinėje literatūroje skiriamos valdymo subjektų kompetencijos (funkcijų) savybės, kurios lemia kompetencijos atskyrimo ypatumus viešojo valdymo subjektuose (žr. 3 lent.).

**3 lentelė Valdymo subjektų kompetencijos savybės**

Kompetencijos savybės	Paaškinimai
Šalutinis poveikis ar naudos „persilieėjimas“ (dar vadinamas kaimynystės padariniais)	Kuo funkcijos įgyvendinimo regionas yra platesnis, tuo sudėtingiau tą funkciją efektyviai atlikti žemesniais valdymo lygiais.
Tiesioginė konkrečios funkcijos ar viešosios gėrybės apmokestinimo galimybė	Paslaugos ar prekės gaminimą ar organizavimą lengviau decentralizuoti, kuo paprastesnis besinaudojančių jomis identifikavimas ir apmokestinimas.
Funkcijos atlikimo sudėtingumas (masto ekonomija)	Kuo funkciją vykdyti sudėtingiau tuo tą funkciją sunkiau veiks mingai decentralizuoti.
Gyventojų poreikiai/interesai	Kuo didesnė tam tikros funkcijos poreikių įvairovė tuo ta funkcija turi būti įgyvendinama žemesniu valdymo lygiu.
Kompetencijos vykdymo efektyvumas	Kompetencija turi būti priskirta tam viešojo valdymo lygio subjektui, kuris turi juridinius įgaliojimus, pakankamus finansinius pajėgumus ir valdymo gebėjimus efektyviai realizuoti priskirtą kompetenciją.

**Šaltinis:** sudaryta pagal Baltušnikienę, Astrauską, 2009, p. 9

Lentelėje išvardyti kriterijai, lemiantys kompetencijų pasiskirstymą tarp viešojo valdymo lygių, netiesiogiai yra įtvirtinti Europos vietos savivaldos chartijoje, kaip subsidiarumo principas, kuriuo vadovaujantis teigiama, kad visuomeninių įsipareigojimų vykdymas turėtų būti priskirtas arčiau gyventojų esantiems viešojo valdymo subjektams, o tos funkcijos, kurių negali įgyvendinti žemesnio lygmens viešojo valdymo subjektai, turėtų būti perduotos aukštesnio lygmens valdymo subjektams. Kitaip tariant, centrinė valdžia sprendžia tik tas užduotis, kurių negali efektyviai įgyvendinti vietinė valdžia. Žvelgiant į Lietuvos įstatyminę bazę matyti, kad Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymo 3 straipsnio 7 punkte įteisintas subsidiarumo principas, kuris nurodo, kad „viešojo administravimo subjektų sprendimai turi būti priimami ir įgyvendinami tuo viešojo administravimo sistemos lygiu, kuriuo jie yra efektyviausi“. Subsidiarumo pranašumas yra tai, kad jis padeda išvengti centrinių valstybės valdymo subjektų perdidelio sustiprėjimo, taip pat užkerta kelią sprendimo priėmimo painiavai ir tų pačių funkcijų dubliavimuisi tarp skirtingų valdymo lygių. (Astrauskas, Baltušnikienė 2009). Ir nors mokslininkai vienbalsiai sutaria dėl subsidiarumo principo taikymo būtinumo, tačiau A. Urmanas ir A. Novikovas (2011) teigia, kad „Lietuvoje sunkiai surastume viešąją administravimo sritį, kurioje būtų įdiegtas vienas pagrindinių Europos Sąjungos subsidiarumo

principas, reiškiantis, kad sprendimai turi būti priimami tos grandies, kuri gali geriausiai tenkinti visuomenės poreikius.“ (1025 p.).

Privalu aiškiai detalizuoti kiekvieno valdymo lygio veiklos sritis arba kitaip kompetencijos ribas, nes be valdymo funkcijų detalizavimo ir išlaidų joms įgyvendinti priskirimo neįmanoma nustatyti, kokie finansiniai pervedimai, mokesčiai, skolintų lėšų sumos yra reikalingos konkrečioms valdymo lygiams. Viešojo valdymo institucijų konfliktai yra neišvengiami išsamiai neapibrėžus konkrečių valdymo lygių kompetencijos rybų, taip pat neišvengiamas funkcijų persidengimas ir netgi dubliavimas, kartu viešųjų gėrybių neveiksmingas naudojimas ir jų švaistymas, viešojo valdymo pareigūnų atskaitomybės ir atsakomybės mechanizmo „suirimas“. (Baltušnikienė 2004). Davulio (2006) teigimu „Politinis ir administracinis mechanizmas Lietuvoje yra decentralizuotas. Valstybės ir savivaldybių institucijų kompetencija bei funkcijos yra atskirtos.“ (40 p.). Savivaldybėms priskirtos funkcijos yra nurodytos Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 5 straipsnio 1 dalyje. Remiantis minėtu įstatymu, pateikiamas savivaldybių funkcijų skirstymas pagal sprendimų priėmimo laisvę (žr. 4 lent.).

#### 4 lentelė Savivaldybių funkcijų rūšys

Savivaldybių funkcijos	
Savarankiškosios:	Valstybinės (valstybės perduotas savivaldybėms):
Šias funkcijas savivaldybės atlieka pagal Konstitucijos ir įstatymų suteiktą kompetenciją, išpareigojimus bendruomenei ir šios interesais. Įgyvendindamos šias funkcijas, savivaldybės turi Konstitucijos ir įstatymų nustatytą <b>sprendimų iniciatyvos, jų priėmimo ir įgyvendinimo laisvę ir yra atsakingos už savarankiškųjų funkcijų atlikimą</b> . 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 <b>įstatymų nustatytą sprendimų priėmimo laisvę. Savivaldybių veiklą įgyvendinant šias funkcijas riboja valstybės institucijų ir (arba) pareigūnų sprendimai</b> . 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 Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo, 1994, 5 str. 1 dalį

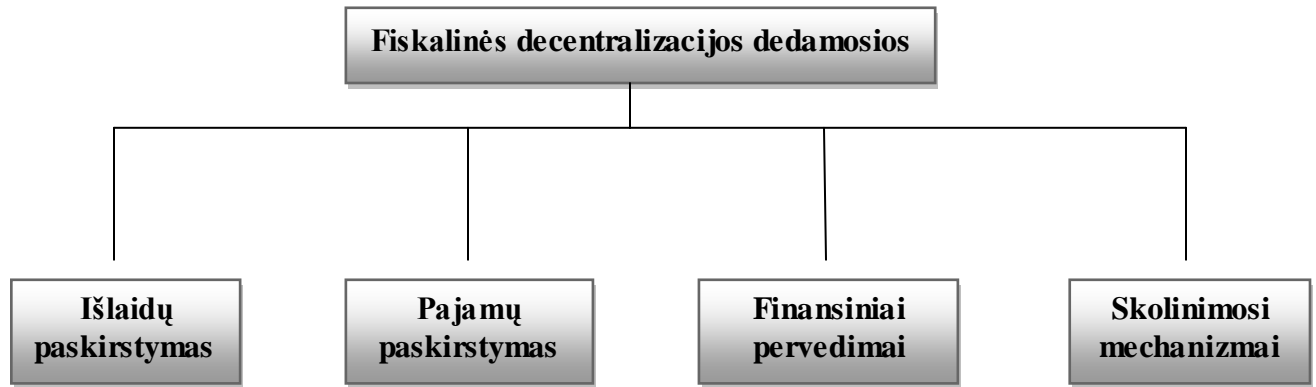
Per savarankiškasias savivaldybių funkcijas, tam tikru teisinio susitarimo lygmeniu konkretizuota subsidiarumo principo esmė. (Urmanas, Novikovas 2011). Be to subsidiarumo principas įtvirtintas ir savivaldybėms prie savarankiškųjų funkcijų priskiriant funkcijas, kurios nepriskirtos valstybinėms funkcijoms (žr. 1 priedą). Tokiu būdu iškilus naujiems bendruomenės poreikiams ar reikalavimams, nuo pat pradžių jie įgyvendinami savivaldybės pastangų ir finansinių galimybių pagrindu ir tik tuo atveju, jei galimybių nepakanka, įsikiša valstybinio administravimo subjektai. Prie valstybinių (valstybės perduotų savivaldybėms) funkcijų įstatymu priskirtos tam tikros valstybės funkcijos (žr. 1 priedą), tokiu būdu funkcijų įgyvendinimas priartinamas prie piliečių, išvengiama funkcijų dubliavimosi ir papildomų valstybinio administravimo įstaigų steigimo.

Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 5 straipsnio 2 dalis įteisina savivaldybių funkcijų pagal veiklos pobūdį skirstymą į: vietos valdžios, viešojo administravimo, viešųjų paslaugų teikimo. Vietos valdžios funkcijas teisės aktų nustatyta tvarka atlieka savivaldybės taryba. Viešojo administravimo funkcijas atlieka savivaldybės taryba, savivaldybės vykdomoji institucija ir kiti savivaldybės įstaigų vadovai, valstybės tarnautojai. Viešąsias paslaugas teikia savivaldybių įsteigti paslaugų teikėjai arba kiti, viešai pasirenkami fiziniai ar juridiniai asmenys, pagal sudarytas sutartis. Galima teigti, kad Lietuvos savivaldybės turi įstatymų apibrėžtą veikimo laisvę, tačiau kad būtų maksimizuotas gyventojų poreikių patenkinimas, kitaip tariant, kad savivaldybės galėtų efektyviai realizuoti savo kompetenciją, turi būti nuolat tobulėjanti subnacionalinio valdymo struktūra, nuo kurios tiesiogiai ir priklauso savivaldybių kompetencijos įgyvendinimo sėkmė. (Astrauskas, Baltušnikienė 2009).

Pasak J. Bivainio, A. Butkevičiaus (2003) „Vyriausybės ir savivaldybių santykiai yra dažna diskusijų tema. Populiariausi tokių diskusijų objektai yra du: funkcijos ir finansai.“ (p. 35). Taip yra, nes abu jie glaudžiai susiję – savivaldybėms priskirtos funkcijos tiesiogiai lemia savivaldybių lėšų poreikį, kad būtų vykdomos funkcijos, o savivaldybės yra tiek savarankiškos, kiek jos laisvai disponuoja turimais ištekliais. Decentralizavimo procesas, kuriuo didesnė viešųjų reikalų tvarkymo dalis priskiriama savivaldos institucijoms kartu didinant jų svarbą valstybės valdyme, viešojo sektoriaus ekonomikoje įgauna fiskalinės decentralizacijos formą, išreiškiančią finansinį savarankiškumą. Davulis (2006) apibrėžia fiskalinę decentralizaciją „<...>vietinės valdžios finansinio savarankiškumo didinimas, atirbojant vietinių ir centrinės valdžios funkcijas viešajame ekonomikos sektoriuje atitinkamai paskirstant ir finansinius išteklius šioms funkcijoms vykdyti.“ (20 p.). Baltušnikienė (2004) nurodė būtinumą atsakyti į viešojo valdymo sistemos klausimus nagrinėjant fiskalinę decentralizaciją konkrečioje šalyje, kuriuos išskyrė R. M. 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? – vertikalaus disbalanso problema.
- Kaip reguliuojamas finansinių poreikių ir pajėgumų disbalansas tarp to paties valdymo lygio darinių? – horizontalaus disbalanso problema.

Matyti, kad analizuoti savivaldos funkcijų šalyje finansavimą fiskalinės decentralizacijos požiūriu, reikia nagrinėti atitinkamas dedamąsias, sritis ar kriterijus (žr. 4 pav.) (Baltušnikienė, 2009), (Davulis, 2006), (Raipa, Backūnaitė, 2004), (Rosen, 1998), ir kt.



Šaltinis: sudaryta pagal Baltušnikienę, 2004, p. 92

#### 4 pav. Fiskalinės decentralizacijos dedamosios

Visas fiskalinės decentralizacijos dedamasis (žr. 4 pav.) galima detalizuoti. Nagrinėjant išlaidas reikia atsakyti į klausimą – kokios funkcijos, o svarbiausia, disponavimo asignavimais galios priskiriamos kiekvienam iš valdymo lygių. Nagrinėjant mokesčių paskirstymą nustatomi žemesniems valdymo lygiams priskiriami mokestiniai ir nemokestiniai pajamų šaltiniai. Analizuojant finansinius pervedimus detalizuojami žemesniems valdymo dariniams skiriami finansiniai pervedimai (dotacijos, kompensacijos, mokesčių dalis ir kt.), kad būtų subalansuoti jų biudžetai ir užtikrinti kiti tikslai. Svarbu yra ir skolinimosi galimybės t.y. kai centrinė valdžia, siekdama neutralizuoti neigiamus ekonominius padarinius, einamajam lėšų trūkumui dengti ar kitiems tikslams, įgalina regiono ar vietos valdžią efektyviai valdyti biudžeto deficitą, gali suteikti žemesniems valdymo organams teisę gauti paskolas iš vietinių ir/ar užsienio šaltinių. (Baltušnikienė, 2006). Nagrinėjant fiskalinę decentralizaciją, be jau minėtų dedamųjų, dar yra atkreikiamas dėmesys į finansinių poreikių ir pajėgumų disbalansą atsirandantį tarp to paties valdymo lygio darinių (horizontalaus disbalanso problema) taip pat tarp skirtingų valdymo lygio darinių (vertikalaus disbalanso problema). Baltušnikienės (2004) teigimu “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).

Galima daryti išvadą, kad skirtingų valdymo lygių subjektų sėkmingam funkcionavimui užtikrinti, turi būti aiškiai detalizuotos viešojo valdymo institucijų kompetencijos, priklausančios skirtingiems valdymo lygiams. Lietuvoje, valstybės ir savivaldybių institucijų kompetencija ir funkcijos yra atskirtos, savivaldybių institucijoms priskirtos funkcijos įvardintos Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme, kuriame nurodytos ne tik savarankiškosios savivaldybių funkcijos, bet ir valstybės funkcijos perduotos savivaldybėms, tokiu būdu išvengiama funkcijų persidengimo ir dubliavimosi tarp atskirų valdymo lygių, taip pat įgyvendinamas subsidiarumo principas – centrinė valdžia sprendžia tik tas užduotis, kurių negali efektyviai įgyvendinti vietinė valdžia. Vietinių ir

centrinės valdžios funkcijų atirbojimas ir atitinkamas finansinių išteklių šioms funkcijoms vykdyti paskirstymas viešajame ekonomikos sektoriuje įgauna fiskalinės decentralizacijos formą, išreiškiančią finansinį vietinės valdžios savarankiškumą.

## 2. SAVIVALDOS FUNKCIJŲ FINANSAVIMAS

### 2.1. Savivaldybių biudžetų formavimo principai ir metodai

Pagrindiniai vietos savivaldybių autonomiją garantuojantys veiksniai yra finansiniai ištekliai ir galimybė laisvai jais disponuoti savo veikloje. Finansinė autonomija užima bene svarbiausią dalį vietos savivaldoje. (G. Žilinskas, 2001). Savivaldybių finansai tai pajamų ir išlaidų visuma, surinkimo, paskirstymo ir panaudojimo sistema. Surenkamų pajamų ir vykdomų išlaidų sąmata yra biudžetas. Tradicinė biudžeto teorija nagrinėja įgaliojimų paskirstymą tarp valstybės valdymo lygių ir fiskalinių politikos priemonių paskirstymą tokiems įgaliojimams vykdyti (Bivainis, Butkevičius, 2003). Anot R. Stačioko (2003) „Biudžetas – vienas svarbiausių administravimo ir valdymo apskaitos ir perspektyvinės kontrolės elementų.“ (p. 325). Biudžetas valstybėje pagerina valstybės finansų tvarkymą, lėšų perskirstymą, biudžete aiškiai matyti valstybės institucijų funkcijos taip pat atsakomybės pasiskirstymas. (Stačiokas, 2003).

Pasak Astrausko (1999), Davulio (2006) šiuolaikinėse demokratinėse šalyse nusistovėję keli pagrindiniai principai formuojant savivaldybių biudžetus (žr. 5 lent.).

**5 lentelė Savivaldybių biudžetų formavimo principai**

Savivaldybių biudžetų formavimo principai	Paaškinimas
Nuolatinio funkcijų atitikimo principas	Savivaldybei įstatymuose priskirtos funkcijos turi būti nuolatos ir stabiliai vykdomos
Taupumo ir ekonomiškumo principas	Savivaldybių biudžetų lėšos turi būti naudojamos efektyviausiu būdu
Biudžeto balanso principas reikalauja	Savivaldybių biudžetai turi būti subalansuoti
Realaus kasos darbo principas	Į savivaldybės biudžeto projektą turi būti įtrauktos tik realios pajamos ir išlaidos
Biudžeto visuotinum principas	Į savivaldybės biudžeto projektą turi būti įtrauktos visos gaunamos pajamos ir visos išlaidos
Bendro išlaidų padengimo principas	Visos biudžeto pajamos turi būti skiriamos biudžeto išlaidoms maksimaliai padengti
Individualaus įvertinimo principas	Visos savivaldybės biudžeto pajamos ir išlaidos turi būti aiškiai išskirstytos pagal pajamų kilmę ir išlaidų paskirtį
Viešumo principas	Savivaldybės biudžeto projektas prieinamas visuomenei, taip pat institucijoms ir įvairioms interesų grupėms, be to turi būti sudarytos sąlygos suinteresuotiems asmenims pateikti pastabas ir siūlymus, kurie turi būti vertinami viešai.

Šaltinis: sudaryta pagal Davulį, 2006, p. 32-33

Reikia aptarti Lietuvos savivaldybių finansinę sistemą, savivaldybių biudžetus ir jų veikimo sferas. Lietuvoje, Biudžeto sandaros įstatyme yra įteisintas biudžeto balanso principas, visi kiti principai nėra tiesiškai reglamentuoti, kaip privalomi reikalavimai, tačiau daugiau ar mažiau principai yra įgyvendinami. Visgi, formaliai neįteisintų savivaldybių biudžetų formavimo principų

įgyvendinimas didžia dalimi priklauso nuo atitinkamų savivaldybės finansinių tarnybų kvalifikacijos ir patirties, taip pat centrinės valdžios vykdomos finansų politikos, savivaldybių tarybos ir žinoma pačios visuomenės aktyvumo lygio.

Finansų teorijoje yra žinoma taip pat praktikoje apribota keli savivaldybių sudarymo metodai bei jų modifikacijos. Astrauskas (1999) ir Davulis (2006) savo darbuose išskiria ir nagrinėja pagrindinius savivaldybių biudžetų formavimo metodus (žr. 6 lent.).

**6 lentelė Savivaldybių biudžetų sudarymo metodai**

<b>Sudarymo metodas:</b>	<b>Paaiškinimas:</b>
Augančio arba didėjančio biudžeto	Taikant šį metodą už biudžeto projekto pagrindą imamas ankstesnių metų biudžetas ir patikslinamos išlaidos dėl infliacijos, numatomų nebeteikti paslaugų, taip pat įrašant naujas numatomas vykdyti veiklas ateinančiais metais.
Bazinio biudžeto	Šis metodas yra tam tikra didėjančio biudžeto modifikacija, tačiau šis metodas labiau orientuotas į biudžeto plėtojimo galimybes, įvertinant ne tik trumpalaikes, bet ir ilgalaikes tendencijas, tačiau imant už bazinį ankstesnių metų biudžetą.
Programinio biudžeto	Dėmesys skiriamas programų sudarymui numatytiems tikslams pasiekti, jų įgyvendinimui ir finansavimui įvertinti. Biudžetas tarsi padalinamas į programines dalis ir iš komitetų ar administracijos skyrių, atsakingų už tam tikras veiklos sritis, reikalaujama konkrečių užduočių ir veiklos planų.
Kritinių dydžių (pokyčių planavimo)	Naudojant kritinių dydžių metodą, pagrinde dėmesys skiriamas naujoms savivaldybės veikloms ir jų finansavimui, darant prielaidą, kad bazinių metų veikla ir jos finansavimas mažai kintant.
„Nulinio pagrindo“ biudžeto	Sudarant vadinamojo „nulinio pagrindo“ biudžetą yra reikalaujama pastoviai prižiūrėti ir tikslinti savivaldybės vykdomas programas, kurių įgyvendinimas, o taip pat ir finansavimas gali kisti tiek dėl išorinių priežasčių, tiek dėl savivaldybės institucijų sprendimų.

Šaltinis: sudaryta pagal Davulį, 2006, p. 33

Augančio arba didėjančio biudžeto sudarymo metodą mokslininkai vertina kaip nepatogų diegiant naujas veiklas. Šis metodas orientuoja į praeitį o ne į ateitį tokiu būdu pažanga ateina ne dideliais šuoliais, bet mažyčiais žingsneliais. Taikant bazinio biudžeto sudarymo metodą savivaldybių tarybos komitetai turi galimybę patys parengti jų kuruojamo sektoriaus išlaidų sąmatas ir finansavimo prioritetus esant nustatytai bendrai išlaidų apimčiai. Programinio biudžeto sudarymo metodas pasitvirtina ten, kur yra gera savivaldybės strateginio valdymo sistema, kai gebama operatyviai reaguoti į aplinkos pokyčius, laiku formuoti strategines kryptis ir kontroliuoti veiklos pokyčius. Šis metodas retai taikomas dėl didelių biudžeto projekto rengimo išlaidų ir aukštos darbuotojų kvalifikacijos trūkumo. Naudojant kritinių dydžių metodą savivaldybės biudžeto projekto rengime dalyvaujantys komitetai rengia paraiškas nurodydami prioritetines veiklas bei jų finansavimą. Finansų

komitetas šių paraiškų pagrindu paruošia svarstymui savivaldybės biudžeto projektą. „Nulinio pagrindo“ biudžeto sudarymo metodas yra glaudžiai susijęs su valdymu bei savivaldybės planavimo ir kontrolės sistemomis, tokiu būdu, dėl nepaprastai didelių žmogiškųjų išteklių sąnaudų šis metodas „grynuoju“ savo pavidalu taikomas labai retai. (Davulis, 2006).

Lietuvoje biudžetų turinį, pajamų sudarymo ir asignavimų naudojimo teisinius pagrindus, taipogi biudžetų rengimo, tvirtinimo, vykdymo, vertinimo ir kontrolės pagrindines nuostatas ir procedūras nustato Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. Be šio įstatymo fiskalinę politiką Lietuvoje reglamentuoja Lietuvos Respublikos Konstitucija, Fiskalinės drausmės įstatymas, Seimo statutas, Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas, atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas, Vyriausybės patvirtintos biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės, savivaldybių skolinimosi tvarka ir kt.

Lietuvos finansų sistema yra dvikopė, ją sudaro valstybės biudžetas ir savivaldybių biudžetai. Lietuvos nacionalinio biudžeto pajamas sudaro visos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų surenkamos lėšos. Valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamos ir asignavimai gali būti tik piniginės lėšos. Biudžeto sandaros įstatymas reglamentuoja, kad Lietuvos Respublikoje surenkami mokesčiai, privalomos įmokos ir rinkliavos gali būti surenkamos 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. Galima teigti, kad šios institucijos gali disponuoti šalies finansiniais ištekliais ir tokiu būdu sudaro Lietuvos viešojo sektoriaus finansų sistemą.

Šiuo metu Lietuvos savivaldybės sudarydamos biudžetus taiko programinio biudžeto sudarymo metodą, manoma, kad programinis biudžetas leidžia racionaliau ir efektyviau priimti sprendimus, įgalina patobulinti institucijos kaupiamą ir valdomą informaciją, užtikrina didesnę skaidrumą ir viešumą.

Visi savivaldybių finansiniai ištekliai yra apskaitomi savivaldybių biudžetuose ir nebiudžetiniuose fonduose. Biudžeto sandaros įstatymas reglamentuoja, kad savivaldybių biudžetuose sukaupiamos lėšos reikalingos įstatymų priskirtoms funkcijoms ir savivaldybėms įstatymų perduotoms valstybės funkcijos atlikti, tokiu būdu kiekviena savivaldybė turi atskirą, savarankišką biudžetą, kuris turi būti tvirtinamas be deficito. Savivaldybių biudžetų projektus rengia savivaldybių vykdomosios institucijos – savivaldybių administracijų direktoriai, o šiuos biudžetus tvirtina savivaldybių tarybos. Kiekvienais metais valstybės biudžetas rengiamas trejiems metams, kad būtų užtikrinti valstybės strateginiai tikslai bei jų tęstinumas, o tvirtinamas Seime tik konkrečių metų valstybės biudžetas ir savivaldybių biudžetai. Valstybės biudžetą rengia ir koordinuoja Finansų ministerija. Finansų ministerija parengia makroekonominės ir fiskalines prognozes, kurių pagrindu Vyriausybė tvirtina



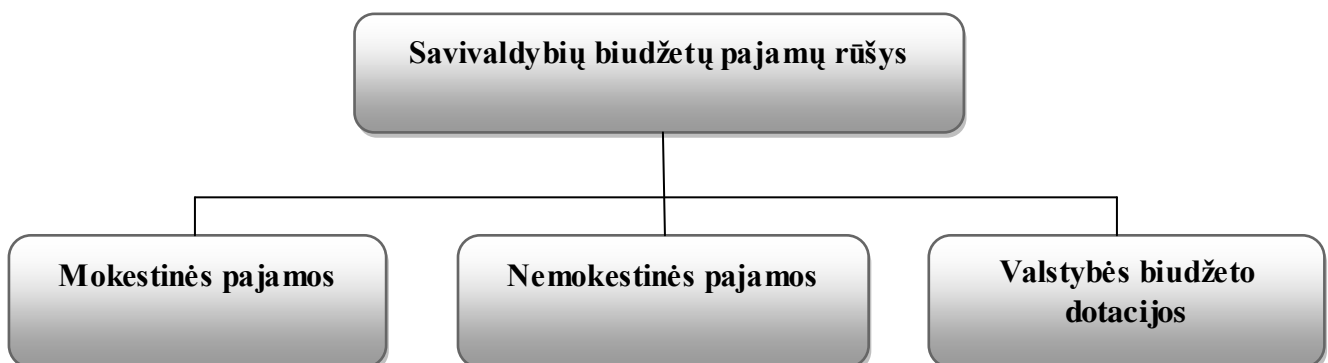
preliminariūs nacionalinio biudžeto rodiklius trejiems metams. Kartu nustatoma ir maksimali trejų metų asignavimų suma iš valstybės biudžeto, kurių neviršydamos savivaldybės gali planuoti savo biudžetus. Savivaldybės ruošdamos savo biudžetų projektus, taip pat turi vadovautis Seimo patvirtintais savivaldybių biudžetų finansiniais rodikliais. Lietuvos valstybės ir savivaldybių biudžetai sudaromi programiniu principu, tai yra finansavimas skiriamas jau patvirtintoms programoms įgyvendinti.

Galima teigti, kad tradicinė biudžeto teorija nagrinėja įgaliojimų tarp valstybės lygių paskirstymą ir fiskalinės politikos priemonių paskirstymą tokiems įgaliojimams vykdyti. Lietuvoje egzistuojanti dviejų pakopų finansų sistema įgalina savivaldybes disponuoti savarankiškais biudžetais. Apžvelgus savivaldybių biudžetų formavimo principus ir metodus matyti, kad Lietuvos savivaldybių finansų sistema yra artima Europos šalims ir remiasi analogiškais ar panašiomis formavimo taisyklėmis. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo reglamentavimu kiekviena savivaldybė turi atskirą, savarankišką biudžetą, kuris turi būti tvirtinamas be deficito. Apibendrinant galima pabrėžti, kad savivaldybių biudžetų rengimo procesas yra gana sudėtingas, o jį reglamentuoja nemažai įvairių teisės aktų.

## 2.2. Savivaldybių biudžetų pajamos

Tam, kad įvertinti savivaldybių funkcijų finansavimą ir tokiu būdu jų savarankiškumo lygi formuojant biudžeto pajamas, aptarsime fiskalinės decentralizacijos dedamasias Lietuvos savivaldybių kontekste. Pirmoji dedamoji – savivaldybių biudžetų pajamos.

Biudžeto sandaros, Vietos savivaldos ir Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymai įtvirtina savivaldybių biudžetų pajamų rūšis (žr. 5 pav.).



Šaltinis: Sudaryta pagal LR savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo, 1997, 2 str.

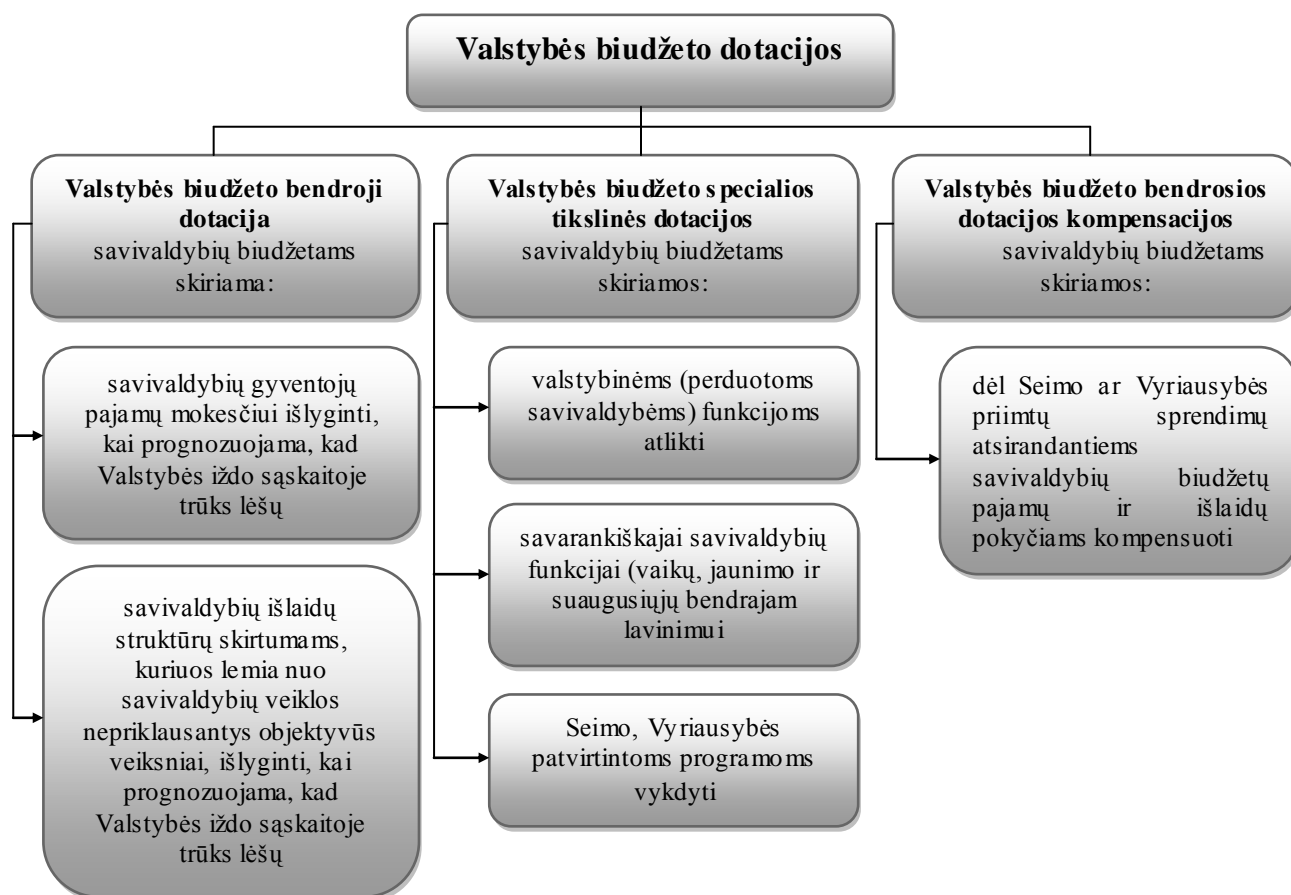
5 pav. Savivaldybių biudžetų pajamų rūšys

Savivaldybių biudžetų mokestinės pajamos susideda iš savivaldybėms priskirtų mokesčių ir įstatymu nustatytos bendrųjų mokesčių dalies. Mokestinės savivaldybių biudžetų pajamas sudaro gyventojų pajamų mokestis, šis mokestis yra dalijamasis t.y. dalis šio mokesčio patenka į valstybės biudžetą, dalis į savivaldybių biudžetus. Taip pat mokestinės pajamas sudaro turto mokesčiai, kurie perskirstomi tik per savivaldybių biudžetus, juos sudaro: žemės, paveldimo turto, nekilnojamojo turto mokesčiai. Juos galima traktuoti kaip vietinius mokesčius. Taip pat renkami kiti mokesčiai, tokie kaip prekių ir paslaugų mokesčiai, į savivaldybių biudžetus iš šios grupės mokesčių patenka tik rinkliavos ir mokestis už aplinkos teršimą. Mokestinės pajamos turėtų būti skirtos savarankiškųjų savivaldybių funkcijų įgyvendinimo užtikrinimui. Nemokestinės savivaldybių biudžetų pajamas sudaro pajamos iš turto, t.y. dividendai, mokesčiai už valstybinę žemę, gamtos išteklius, valstybinio vandens fondo telkinius, pajamos gaunamos už patalpų nuomą, taip pat pajamos iš baudų ir konfiskacijų, kitos pajamos, bei ilgalaikio materialiojo ir nematerialiojo turto realizavimo pajamos. Nemokestinės savivaldybių biudžetų pajamos taip pat yra skiriamos savarankiškosioms savivaldybių funkcijoms atlikti. Dar viena savivaldybių biudžetų pajamų grupė yra valstybės biudžeto dotacijos, kurios skiriamos pajamų ir išlaidų skirtumams tarp savivaldybių išlyginti, taipogi valstybės perduotoms funkcijoms vykdyti. Savivaldybėms priskirti dotacijų dydžiai tvirtinami atitinkamų biudžetinių metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu. Detalesnę biudžeto pajamų funkcinę ir ekonominę klasifikaciją nustato Finansų ministerija finansų ministro įsakymu. Davulio (2006) teigimu mokestinės ir nemokestinės pajamų rūšis sąlyginai galima apibūdinti kaip nuosavas savivaldybių pajamas, o dotacijos yra valstybės paskirta lėšų suma. Mokslininko teigimu, Lietuvos savivaldybių nuosavos lėšos pilnai neatitinka jų sampratos, kadangi nuosavos lėšos yra tokios lėšos, kurių formavimas besąlygiškai priklauso nuo vietos valdžios sprendimų. Skirtingai nuo užsienio valstybių, tokių lėšų Lietuvos savivaldybių biudžetuose praktiškai nėra, be to savivaldybės reguliuoti tokias pajamas turi labai ribotas galimybes. Pasak Davulio (2006) mokesčių paskirstymas tarp centrinių ir vietinių valdžios struktūrų grindžiamas tuo, kad nėra efektyvu dauguma apmokestinimo galių suteikti vyriausybei ir tokiu būdu riboti vietinės valdžios fiskalinį savarankiškumą. Be to, Europos vietos savivaldos chartijos 9 straipsnio 3 dalyje yra įtvirtinta nuostata, kad iš mokesčių ir rinkliavų, kurių dydį nustato patys vietinės valdžios organai, turi gauti bent dalį finansinių išteklių. Tačiau Lietuvos savivaldybių biudžetų pajamose tokie finansiniai ištekliai sudaro labai nedidelią dalį. Todėl Davulis (2007) numato būtinybę plėsti vietinio mokesčio koncepciją Lietuvoje įvedant naujus vietinius mokesčius, ir tokiu būdu didinti vietos savivaldos savarankiškumą. Pastėgimos teigiamos tendencijos, Lietuvos Respublikos žemės mokesčio įstatymo pakeitimo įstatymas, įsigaliosiantis nuo 2013 m. sausio 1 d. įgalina savivaldybių tarybas pačioms nustatyti žemės mokesčio tarifą 0,01 – 4 proc. ribose, tokiu būdu didinamas savivaldybių savarankiškumas. Tačiau Lietuvos Respublikos nekilnojamo turto įstatymo pakeitimo įstatymas, įsigaliojęs nuo 2012 metų

sausio 1 d., kuriuo nustatomas apmokestinamas fizinių asmenų nekilnojamasis turtas, nustatė, kad fizinių asmenų įmokos už turta, bus renkamos į valstybės biudžeta, ne į savivaldybių biudžetus. Tačiau reiktų pabrėžti, kad savivaldybė didžia dalimi prisideda prie tam tikro fizinių asmenų turto vertės, pvz. gerinant infrastruktūrą ir kt. Kita vertus, daugelis mokslininkų pabrėžia, kad vietinės valdžios per didelis savarankiškumas gali būti nepriimtinas makroekonominio stabilumo požiūriu, o taip pat ir efektyvaus visuomenės išteklių paskirstymo požiūriu (Baltušnikienė, 2004), (Davulis, 2006), (Bird, 2000) ir kt.

Bivainio ir Butkevičiaus (2003) teigimu „Savivaldybių ir valstybės finansinių santykių problema kasmet gana aštriai iškyla svarstant ir aprobuojant nacionalinio biudžeto projektą. <...> Šioms aktualioms problemoms spręsti yra žinoma ir, ko gero, daugumos valstybių praktikoje taikoma universali priemonė – tarbiudžetinis lėšų perskirstymas.“ (p. 35). Europos vietos savivaldos chartija taip pat įgalina tokią priemonę, kuri dar vadinama trečiąją fiskalinės decentralizacijos dedamąja. Bivainio ir Butkevičiaus (2003) teigimu šios priemonės tikslas yra atsižvelgus į savivaldybės surenkamas pajamas, skirti papildomai lėšų, kurios bus panaudotos savivaldybėms priskirtų funkcijų vykdymui. Pasak Civinsko R., Tolvaišio L. (2006) „Europoje dominuoja vietinių mokesčių ir dotacijų deriniu paremtos subnacionalinių pajamų sistemos.“ (p. 87). Tuo tarpu Lietuvoje dominuoja dotacijų pagrindu skiriami finansiniai ištekliai savivaldybėms, kas parodo santykinai žemą fiskalinės decentralizacijos lygį.

Vadovaujantis Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymu valstybės biudžeto dotacijos pagal jų paskirtį yra klasifikuojamos ir atitinkamai skiriamos (žr. 6 pav.).



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

### 6 pav. Valstybės biudžeto dotacijų klasifikacija

Gyventojų pajamų mokesčiui tarp savivaldybių ir išlaidų skirtumams išlyginti gali būti panaudotos tik tam tikros piniginės lėšos. Tai lėšos, sukaupiamos pervedant iš Valstybinės mokesčių inspekcijos gyventojų pajamų mokesčio dalį. Tačiau gyventojų pajamų mokestis yra dalijamasis, tai yra procentinė dalis šio mokesčio atitenka valstybės biudžetui, o procentinė dalis savivaldybių biudžetams, kuri yra nustatoma atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme. Ir toliau atsižvelgiant į savivaldybių biudžetams skiriamo gyventojų pajamų mokesčio procentinę dalį, kuri tvirtinama Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymu (žr. 4 priedą). Kai kurioms savivaldybėms t.y. Vilniaus miesto, Kauno miesto, Klaipėdos miesto ir Mažeikių rajono atitenka atitinkamai 40, 94, 86 ir 95 proc. surinkto gyventojų pajamų mokesčio, o likusioms savivaldybėms tenka 100 proc. šio mokesčio.

Biudžetinais metais turi būti skiriama reikiamo dydžio valstybės biudžeto bendrosios dotacijos kompensacija, susijusiu su savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų pasikeitimais, arba iš savivaldybių

biudžetų paimamos reikiamos sumos, o sekančiais biudžetinais metais koreguojama gyventojų pajamų mokesčio dalis, tenkanti visų savivaldybių biudžetams.

Apžvelgus savivaldybių biudžetų pajamas matyti, kad jas sudaro mokesstinės pajamos, nemokesstinės pajamos ir valstybės biudžeto dotacijos, skiriamos pajamų ir išlaidų skirtumams tarp savivaldybių išlyginti ir valstybės perduotoms funkcijoms vykdyti. Europos šalyse, vietos savivaldos pajamų formavimo sistemoje, dominuoja vietiniai mokesčiai ir dotacijos. Vyrauja nuomonė, kad Lietuvoje, savivaldybės turi per mažai savarankiškumo nustatant vietinius mokesčius ir jų dydį, be to savivaldybių nuosavos lėšos pilnai neatitinka jų sampratos. Lietuvoje dominuoja dotacijų pagrindu skiriami finansiniai ištekliai savivaldybėms. Tokia situacija parodo santykinai žemą fiskalinės decentralizacijos lygį. Tačiau mokslininkai taip pat pabrėžia, kad per didelis vietinės valdžios savarankiškumo lygis, gali turėti neigiamos įtakos makroekonominio stabilumo požiūriu.

### 2.3. Savivaldybių biudžetų išlaidos ir skolinimosi galimybės

Savivaldybių biudžetų asignavimai (išlaidos), kas sudaro vieną ir bene svarbiausią fiskalinės decentralizacijos dedamųjų, vadovaujantis Biudžeto sandaros įstatymo 23 straipsniu yra naudojami Vietos savivaldos įstatymui ir kitiems įstatymams įgyvendinti, vykdyti savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojų patvirtintas programas. Vadinasi savivaldybių biudžetų išlaidos turi būti tiesiogiai susijusios su savivaldybėms Vietos savivaldos įstatymu priskirtomis funkcijomis taip pat su patvirtintomis programomis. 7 paveiksle pateiktos savivaldybių išlaidų rūšis, kurias nustato Biudžeto sandaros ir Vietos savivaldos įstatymai.



Šaltinis: Sudaryta pagal Davulį, 2006, p. 41

#### 7 pav. Savivaldybių biudžetų išlaidų rūšys

Remiantis Biudžeto pajamų ir asignavimų funkcinė klasifikacija, kuri nustatyta finansų ministro įsakymu „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“ šias išlaidų grupes galima skirstyti detalčiau. Išlaidas skirtas ekonomikai galima skirstyti į išlaidas: ekonomikai, būstui ir komunaliniam ūkiui, aplonkos apsaugai. Išlaidas

socialiniai sferai atitinkamai: švietimui, sveikatos apsaugai, socialiniai apsaugai, poilsiui, kultūrai ir religijai. Išlaidos kitoms valstybinėms funkcijoms užtikrinti galima suskirstyti į bendram valstybės valdymui, gynybai, viešajai tvarkai ir visuomenės apsaugai.

Minėta biudžeto išlaidų funkcinė klasifikacija yra parengta remiantis Valstybės funkcijų klasifikatoriumi (COFOG). Tai tarptautinis Statistikos departamento administruojamas klasifikatorius, vienas iš nacionalinių sąskaitų sistemoje naudojamų funkcinų klasifikatorių.

Apžvelgus savivaldybių biudžetų pajamas, skiriamas dotacijas ir išlaidas, būtina aptarti ir paskutinę fiskalinės decentralizacijos dedamąją – savivaldybių skolinimosi mechanizmą.

Anot Baltušnikienės (2004) Lietuvoje dominuoja administracinė savivaldybių skolinimosi mechanizmo reguliavimo ir kontrolės sistema, kai savivaldos skolinimąsi reguliuoja centrinė valdžia nustatydamas skolinimosi limitus, kontroliuodama ir sankcionuodama skolinimosi operacijas ir kt.

Vadovaudamosios Biudžeto sandaros įstatymu, Vyriausybės nutarimu dėl savivaldybių skolinimosi taisyklių patvirtinimo, savivaldybės laikydamosios Seimo patvirtintų skolinimosi limitų, Vyriausybės nustatyta tvarka gali:

1) imti ilgalaikes vidaus ir užsienio paskolas (kurių trukmė ilgesnė nei vieneri metai ir grąžinimo terminas ne tais pačiais biudžetinais metais) arba teikti garantijas dėl paskolų, kurios naudojamos tik investiciniams projektams finansuoti;

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

Toks skolinimosi mechanizmas didžia dalimi rodo savivaldybių finansinį savarankiškumą ir tuo pačiu galimybę pačioms spręsti finansinius klausimus, tačiau neviršijant nustatytų „lubų“ – skolinimosi limitų.

Savivaldybių skolinimosi limitus nustato Lietuvos Respublikos Seimas, tvirtindamas atitinkamų metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinius rodiklius. Rodiklių patvirtinimo įstatyme nustatoma:

- biudžetinais metais pasirašomų valstybės garantijų limitas;
- grynojo skolinimosi limitas
- savivaldybių skolinimosi limitai.

Savivaldybėms nustatyti skolinimosi limitai pateikiami 7 lentelėje.

### 7. lentelė Savivaldybių skolinimosi limitai

	<b>Limitas proc.</b> <i>(nuo patvirtintų tų metų savivaldybės biudžeto pajamų (neįskaitant iš valstybės biudžeto savivaldybei skiriamų specialių tikslinių dotacijų).</i>				
	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
<b>Savivaldybės skola</b>	35 (Vilniaus, Kauno m. - 50)		30 (Vilniaus, Kauno m. - 45)	40 (Vilniaus, Kauno m. - 55)	40 (Vilniaus m. - 85 Kauno m. - 55)
<b>Metinio savivaldybės grynojo skolinimosi suma</b>	20		15	20	20 (Vilniaus m. - 40)
<b>Savivaldybės gražintinų paskolų ir palūkanų bei su paskolų ėmimu susijusių įmokų suma</b>	20		15		
<b>Savivaldybės garantijų limitas</b>	5			10	
<b>Savivaldybėms, vykdančioms investicijų projektus, finansuojamus iš ES paramos lėšų</b>	10	18		30	

**Šaltinis:** sudaryta pagal LR 2007–2011 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymus.

Matyti, kad savivaldybių skolinimosi limitai kitai atsižvelgiant į šalies ekonominę padėtį. Savivaldybių skolos limitas 2009 metais sumažintas, dėl 2008 metų pabaigoje kilusios finansinės krizės, kad savivaldybių skolos nedidintų ir taip didelės valstybės skolos. Savivaldybėms, vykdančioms investicijų projektus, finansuojamus iš ES paramos lėšų skolinimosi limitas didėjo nuo 10 proc. iki 30 proc. kad pradėti investiciniai projektai nenutrūktu, taip pat, kad būtų būtų įgyvendinami nauji ir tokiu būdu įsisavinamos ES lėšos. Savivaldybėms, kurių investicijų projektai įtraukti į Valstybės investicijų programą, Vyriausybės nutarimu gali būti nustatyti didesni skolinimosi limitai, išskyrus tas savivaldybes, kurios nemažina kreditorių įsiskolinimo.

Atsižvelgiant į pasaulyje vykstančius viešųjų finansų decentralizacijos procesus sąlygojančius valdymo funkcijų finansavimo pokyčius, vietos savivaldos institucijoms atsivėrė plačios galimybės naudoti įvairius finansavimo instrumentus, vienas iš jų – lėšų pritraukimas išleidžiant skolos vertybinius popierius – savivaldybių obligacijas. Savivaldybių obligacijos paprastai išleidžiamos pagal du modelius: „amerikietiškaji“, kai savivaldybė prisiima emitento funkcijas ir „skandinaviskąjį“, kai savivaldybių obligacijų emitentas yra ne pati savivaldybė, o savivaldybių kreditavimo institucija. Savivaldybių obligacijų išleidimo galimybė padidintų savivaldybių finansinio savarankiškumo lygį, be to mokslinėje literatūroje išskiriami tokios skolinimosi galimybės privalumai: ilgesnis paskolos terminas nei banke, kas leidžia sumažinti biudžeto riziką, lemenčią savivaldybių finansinę stabilumą, taip pat pigesni finansavimo šaltiniai nei vietinių bankų paskolos, galimybė pritraukti pigesnes kreditines lėšas, savivaldybių skolinimosi sąnaudų mažinimas. (G. Žigienė, 2009).

Pasaulio praktika rodo, kad didesnės ir labiau žinomos savivaldybės sėkmingiau išleidžia obligacijas, nei mažiau žinomos vietinės valdžios institucijos. Žigienės (2009) teigimu „Hipotetiškai vertinant situaciją, netgi toje pačioje šalyje, esant adekvačiai įstatiminiai bazei, būtų galima taikyti abu modelius, kai didžiosios šalies savivaldybės emituoja obligacijų emisiją pačios, o mažosios jungiasi į savivaldybių kreditavimo instituciją, taip užtikrinančios pigesnius finansinius išteklius ir patrauklumą investuotojams.“(365 p.). Tačiau Lietuvos savivaldybėms naudotis kreditinių lėšų pirkimu emituojant savivaldybių obligacijas nėra galimybių dėl obligacijų išleidimo vadybinių procedūrų neapibrėžtumo, neadekvačios įstatiminės bazės, savivaldybių administracijos atstovų žinių trūkumo. (Žigienė, 2009).

Galima daryti išvadą kad savivaldybių biudžetų išlaidos turi būti tiesiogiai susijusios su teisės aktais priskirtomis joms funkcijomis taip pat su patvirtintomis programomis. Savivaldybių išlaidos skirtos į tris pagrindines sritis, t.y. išlaidos ekonomikai, išlaidos socialinei sferai ir kitoms valstybinėms funkcijoms. Savivaldybių skolinimosi mechanizmą reguliuoja centrinė valdžia nustatydamas skolinimosi limitus, kontroliuodama ir sankcionuodama skolinimosi operacijas ir kt. Mokslinėje literatūroje yra analizuojama galimybė Lietuvos savivaldybėms pritraukti lėšas išleidžiant skolos vertybinius popierius – obligacijas, tačiau dėl neadekvačios įstatiminės bazės, darbuotojų kompetencijos trūkumo ir kitų aplinkybių, tai padaryti kol kas neįmanoma.



### 3. SAVIVALDYBIŲ FISKALINĖS DECENTRALIZACIJOS LYGIO VERTINIMAS LIETUVOJE

#### 3.1. Tyrimo metodologija

Šio baigiamojo darbo pirmoje ir antroje dalyje apžvelgus savivaldos sistemą Lietuvoje, savivaldos vykdomas funkcijas, bei jų finansavimą fiskalinės decentralizacijos požiūriu: savivaldybių biudžetų pajamų paskirstymą, savivaldybių dotacijų sistemą, savivaldybių biudžetų išlaidas ir skolinimosi mechanizmą, sudėtinga vertinti fiskalinę decentralizaciją ir jos lygį šalyje. Dėl šios priežasties, taipogi atsižvelgus į baigiamojo darbo tikslą - įvertinti savivaldos funkcijų finansavimą Lietuvoje 2007-2011 m. fiskalinės decentralizacijos požiūriu, atliksime savivaldybių funkcijų finansavimo savarankiškumo vertinimo tyrimą. Šiam tyrimui atlikti detalizuojamas ir sukonkretinamas darbo įvade išsikeltas uždavinys - išanalizuoti fiskalinės decentralizacijos lygį 2007-2011 m. Lietuvoje, palyginti jį su Latvijos ir Estijos valstybėmis, skaidomas tokiais uždaviniais:

- įvertinti 2007-2011 m. Lietuvos savivaldybių biudžetams tenkančias išlaidų ir pajamų dalis, bei jų struktūras;
- įvertinti 2007-2011 m. finansinius pervedimus tarp centrinės ir vietinės valdžios bei savivaldybių skolinimosi galimybes Lietuvoje;
- palyginti 2007-2011 m. Lietuvos, Latvijos ir Estijos valstybių fiskalinės decentralizacijos lygius.

Iškeliamą hipotezę - savivaldybėms trūksta finansinio savarankiškumo ir formuojant pajamas, ir vykdant funkcijų finansavimą, t.y. fiskalinis decentralizacijos lygis yra nepakankamas. Šiam tyrimui atlikti buvo naudojami darbo įvade išskirti baigiamojo darbo metodai.

Išnagrinėjus mokslinę literatūrą šia tema, galima teigti, kad vietos valdžios fiskalinės decentralizacijos „gylis“ gali būti labai diferencijuotas skirtingose šalyse, nuo siauros fiskalinės decentralizacijos iki plačios fiskalinės autonomijos suteikimo vietos valdžios subjektams (Rosen, 1998), (Breton, 2000), (Bird, 2000) ir kt. Įvertinti savivaldos funkcijų finansavimą fiskalinės decentralizacijos požiūriu nėra lengvas uždavinys, todėl siekiant nustatyti jos lygį ir kitimą naudosime šio darbo pirmoje dalyje aptartas, mokslininkų išskirtas fiskalinės decentralizacijos dedamasias (Bird, 2000), (Baltrušnikienė, 2006), (Raipa, Backūnaitė, 2004):

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

Atliekant tyrimą vadovautasi Vakarų Europoje naudojama metodika, vertintas savarankiškų išlaidų santykis su nacionalinio biudžeto išlaidomis taip pat su bendruoju vidaus produktu (BVP), bei vertinta išlaidų struktūra. Taipogi įvertintos savivaldybių biudžetų pajamos, jų struktūra, išskirtos mokestinės ir nemokestinės pajamos ir jų santykis su nacionalinio biudžeto pajamomis. Aptarta finansinių pervedimų sudėtis ir vietinės valdžios priklausomybė nuo centrinės valdžios finansinių pervedimų. Apžvelgtos savivaldybių galimybės gauti paskolas, skolų dinamika ir kt. Priešpaskutiniame poskiryje gauti rezultatai palyginti su Latvijos ir Estijos valstybių fiskalinės decentralizacijos lygiais. Fiskalinės decentralizacijos rodiklius įtakoja valstybės dydis ir jos valdymo forma, gyventojų skaičius, pajamų lygio kitimas, BVP rodiklio kitimas ir kt., todėl lyginamosios analizės metu bus atsižvelgta ir į šių rodiklių įtaką fiskalinei decentralizacijai skirtingose šalyse.

Baigiamajame darbe analizuojami naujausi statistiniai duomenys, apimantys 2007-2011 m. periodą. Pasirinktas 5 m. periodas leido tiksliausiai įvertinti dabartinių savivaldos funkcijų finansavimą fiskalinės decentralizacijos požiūriu, atskleisti fiskalinės decentralizacijos lygio kitimą laike, išvysti bendrąsias tendencijas t.y. įvertinti kur esame ir kokia linkme judame fiskalinės decentralizacijos požiūriu. Toks įvairiapusiškas statistinių duomenų vertinimas padės atskleisti tikrąją fiskalinės decentralizacijos lygį šalyje ir jį įtakojančius veiksnius.

Atliekant šį tyrimą naudojami Europos Sąjungos statistikos tarnybos (toliau Eurostatas), Lietuvos Statistikos departamento, Central statistical Bureau of Latvija, Statistics Estonia duomenų bazių ir LR Finansų ministerijos pateikti statistiniai duomenys.

### **3.2. Savivaldybių biudžetų išlaidų vertinimas**

Šiame poskiryje nagrinėjamas Lietuvos savivaldybių išlaidų lyginamasis svoris fiskalinės decentralizacijos požiūriu. Pradedama analizė nuo savivaldybių biudžetų išlaidų vertinimo, nes be funkcijų priskirimo ir išlaidų funkcijoms įgyvendinti poreikio, neįmanoma nustatyti kokio mokesčiai, finansiniai pervedimai ar skolintų lėšų sumos yra reikalingos vietos savivaldai (Baltušnikienė, 2004). Kaip minėta šio tyrimo metodologinėje dalyje, Vakarų Europoje priimta fiskalinės decentralizacijos lygio vertinimo metodika, pagal kurią yra analizuojamas vietos valdžios savarankiškų išlaidų santykis (procentinė dalis) su nacionalinio biudžeto išlaidomis ir bendruoju vidaus produktu (BVP).

Apžvelgus mokslinę literatūrą šia tema, galima daryti išvadą, kad kuo didesnė vietinės valdžios išlaidų dalis nacionaliniame biudžite ir BVP, tuo fiskalinės decentralizacijos lygis šalyje yra didesnis (Davulis, 2006), (Stačiokas, 2002), (Raipa, Backūnaitė, 2004), (R.D. Ebel, S. Yilmaz, 2001) ir kt. Tačiau toks matas nėra visapusiškas, todėl fiskalinės decentralizacijos lygį šalyje vertinsime pasiremdami ir kitais vertinimo kriterijais, kas leis atlikti išsamesnę ir visapusiškesnę šio proceso analizę.

Tarptautinio valiutos fondo 2001 m. atliktas tyrimas parodė, kad subnacionalinių lygių valdžios vidutinės išlaidos siekia apytiksliai 29 proc. nacionalinio biudžeto išlaidų, tyrimas buvo atliktas fiskalinės decentralizacijos reformas įgyvendinančiose valstybėse. (Ebel, Yilmaz, 2001). Lazdyno (2001) teigimu, šalys, kurių vietos valdžios valdymo subjektams tenkančios išlaidos sudaro iki penktadalio nacionalinio biudžeto išlaidų ir iki 7 proc. BVP, pasižymi mažu fiskalinės decentralizacijos lygiu. Vidutinė fiskalinė decentralizacija yra tokia, kai vietos valdžios valdymo subjektai disponuoja iki 26 proc. nacionalinio biudžeto išlaidų ir iki 10 proc. BVP. Valstybės, kurių vietos valdžios valdymo subjektai disponuoja išlaidomis sudarančiomis daugiau kaip 26 proc. nacionalinio biudžeto išlaidų ir apie 10 proc. BVP, priskiriamos prie finansiškai labai decentralizuotų.

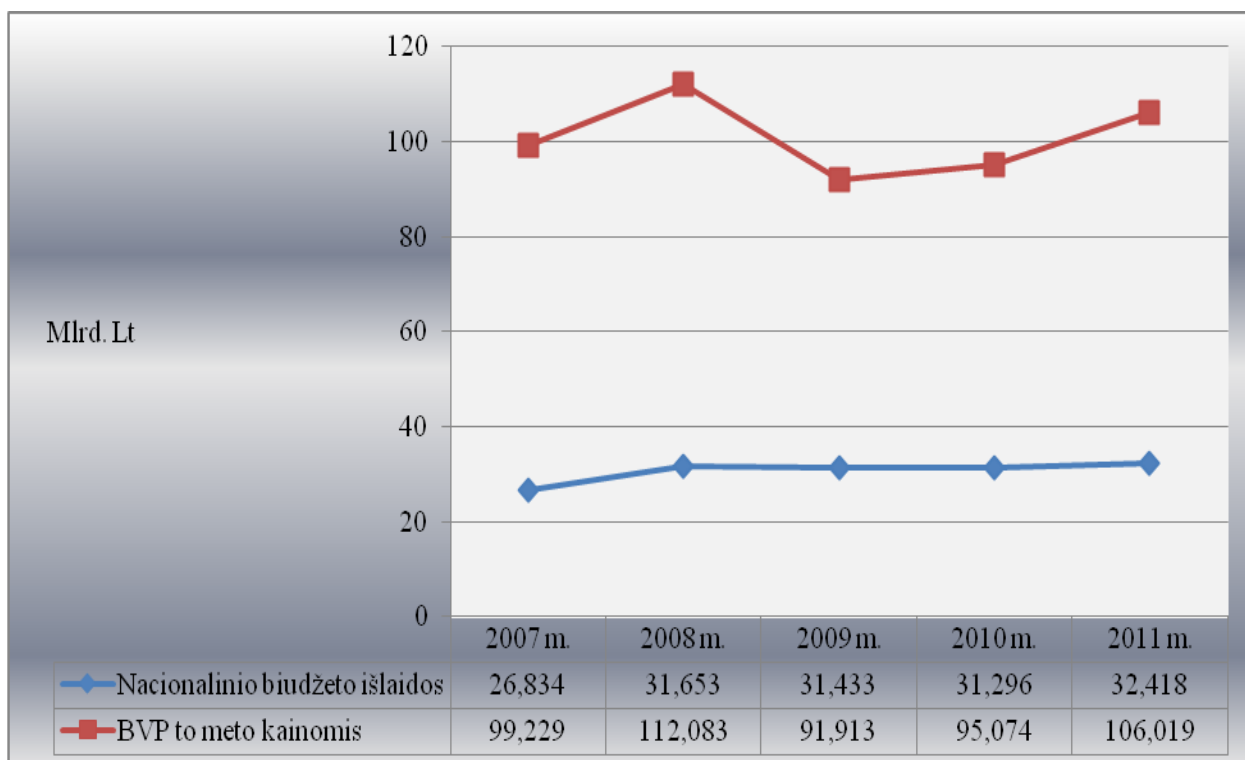
**8. lentelė Fiskalinės decentralizacijos vertinimo kriterijai remiantis savivaldybių biudžetų išlaidomis**

Vertinimo kriterijai	Šalys su:		
	Mažai decentralizuota finansų sistema	Vidutiniškai decentralizuota finansų sistema	Labai stipriai decentralizuota finansų sistema
Savivaldybių biudžetų išlaidų dalis nacionalinio biudžeto išlaidose proc.	proc. < 20	$20 \leq$ proc. < 26	proc. $\geq$ 26
Savivaldybių biudžetų išlaidų dalis BVP proc.	proc. < 7	$7 \leq$ proc. < 10	proc. $\geq$ 10

Šaltinis: sudaryta autorės

Tokie mokslininkai kaip Davulis (2006), Raipa, Backūnaitė (2004) ir kt., taip pat taiko analogišką fiskalinės decentralizacijos vertinimą savivaldybių biudžetų išlaidų aspektu. Informacijos susistemimui pateikiama lentelė (žr. 8 lent.). Pradedant analizuoti Lietuvos savivaldybių išlaidų pasiskirstymą nacionalinio biudžeto išlaidose ir BVP, pirmiausia aptarsime jau minėtus vertinimo kriterijus. BVP rodiklis yra bene vienas iš svarbiausių vertinant makroekonominius parametrus, todėl jo pokytis, augimo tempai, įtakoja daugelį procesų vykstančių šalyje. BVP dinamika dažnai vertinama kaip svarbiausias ekonomikos indikatorius, šio rodiklio prognozė įtakoja ne tik privačių įmonių sprendimus, bet ir valdžios biudžeto planavimus, nuo jo priklauso ir ekonominės politikos priemonės.

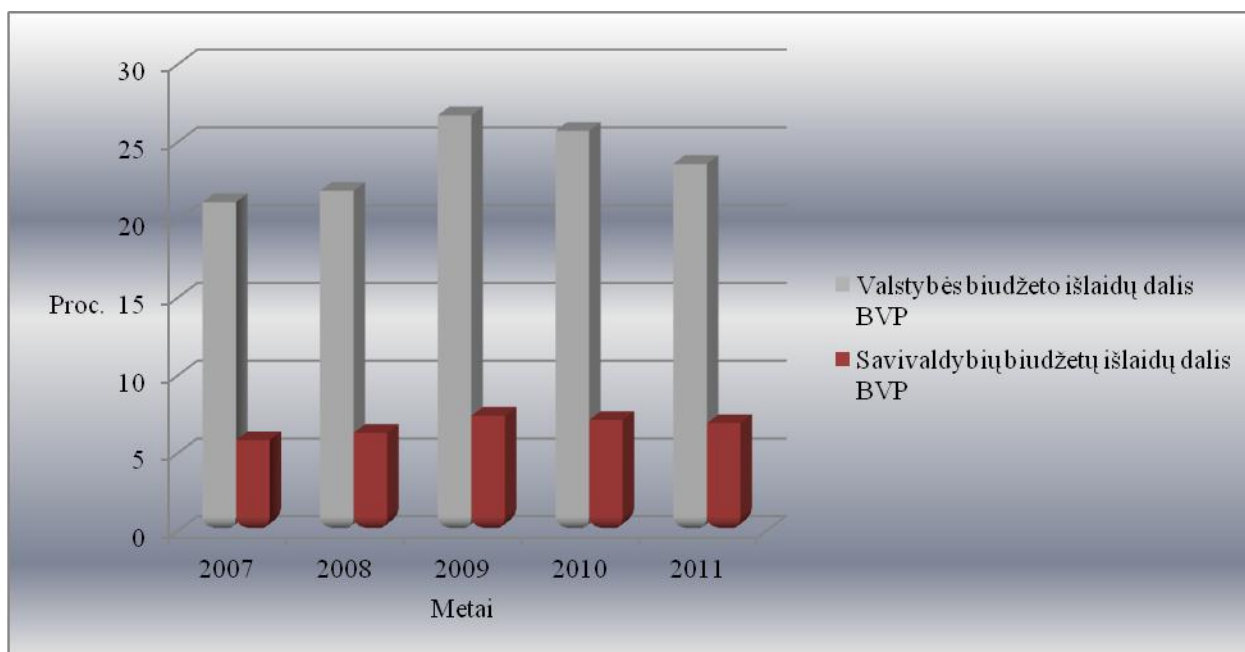
Vadovaujantis Statistikos departamento statistiniais duomenimis didžiausias BVP buvo 2008 m., jis siekė 112,083 mlrd. Lt. Kaip matyti iš pateikto paveikslėlio (žr. 8 pav.) iki 2008 m. minėtas rodiklis didėjo, 2009 m. jis ženkliai krito t.y. 20,17 mlrd. Lt, tokiam sumažėjimui įtakos turėjo šalį palietusi ekonominė krizė. Nuo 2009 m. vėl pastebimas BVP augimas.



Šaltinis: Statistikos departamento duomenų bazė

#### 8 pav. Lietuvos bendrasis vidaus produktas ir nacionalinio biudžeto išlaidos 2007–2011 m., mlrd. Lt

Kitas vertinimo kriterijus, rodiklis yra nacionalinio biudžeto išlaidos, jis taip pat padeda vertinti fiskalinės decentralizacijos lygį. Šio rodiklio kitimas analizuojamu laikotarpiu atvaizduotas aštuntame paveiksle. Nagrinėjant nacionalinio biudžeto išlaidas galima teigti, kad ekonomikos pakilimo laikotarpiu viešojo sektoriaus išlaidos didėjo, o 2008 m. pabaigoje prasidėjusi ekonominė krizė, kurios pasekoje vyriausybė taikė „diržų veržimosi“ politiką, išlaidos mažėjo ir 2009 m., ir 2010 m., tačiau šalies ūkiui atsigaunant, 2011 m. viešojo sektoriaus išlaidos vėl pradėjo didėti. Analizuojant valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų išlaidas matyti, kad 2009 m. savivaldybių biudžetų išlaidos mažėjo lyginant su 2008 m., o 2010 m. dar šiek tiek mažėjo lyginant su 2009 m., o 2011 m. matomas daugiau nei pusės milijardo padidėjimas lyginant su 2010 m. Valstybės biudžeto išlaidų kitimo dinamika analizuojamu laikotarpiu buvo analogiška savivaldybių biudžetų išlaidų dinamikai, tik 2009 m. didėjo beveik 46 milijonais litų lyginant su 2008 m., kai tais pačiais metais savivaldybių biudžetų išlaidos mažėjo (žr. 2 priedą). Tai akivaizdžiai rodo, kad ekonominė krizė palietė ir viešąjį sektorių, tačiau tokie pokyčiai analizuojant fiskalinės decentralizacijos lygį šalyje nėra esminiai, nes lygis vertinamas išlaidų santykiu, o ne išlaidų kitimu. Todėl toliau analizuosime savivaldybių biudžetų santykį su nacionaliniu biudžetu ir BVP.



Šaltinis: Statistikos departamento duomenų bazė

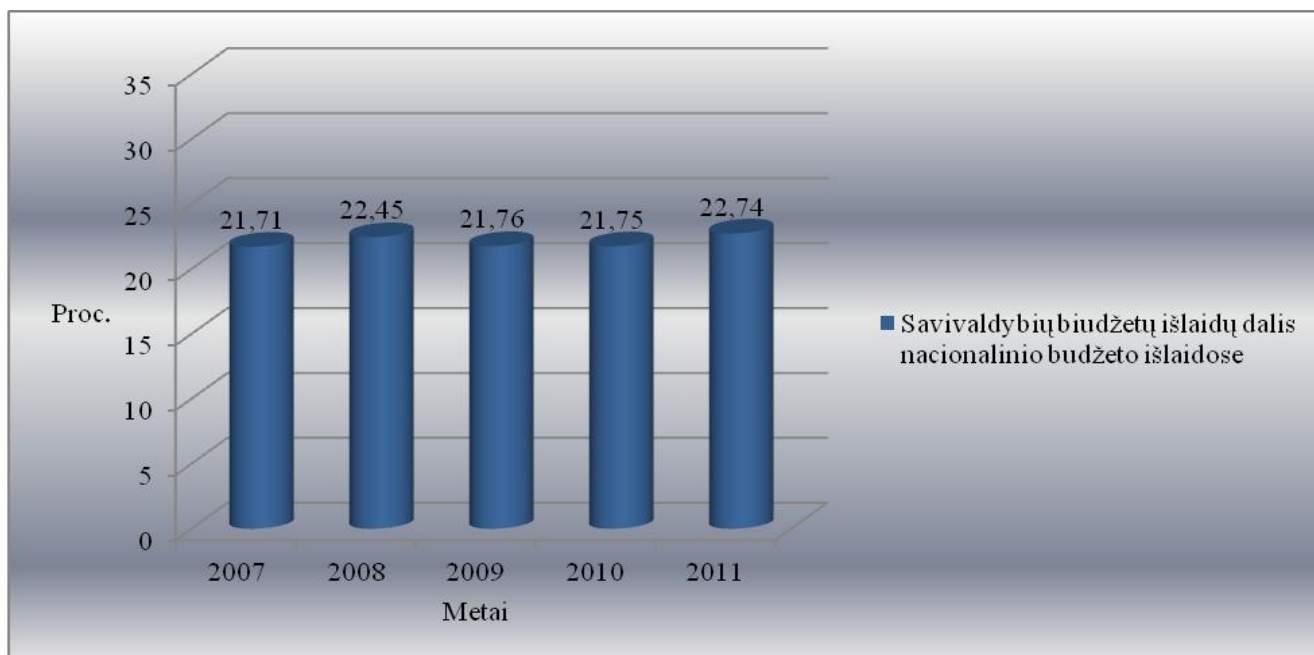
#### 9 pav. Valstybės ir savivaldybių biudžetų išlaidų dalis BVP 2007–2011 m., proc.

Kaip matyti iš pateikto paveikslo (žr. 9 pav.) valstybės biudžeto išlaidų dalis BVP kelis kart didesnė nei savivaldybių biudžetų ir analizuojamą laikotarpį viršija 20 proc. BVP. Didžiausia valstybės išlaidų dalis BVP pastebima 2009 m. ir siekė 25,4 proc., tačiau tokį procentinį padidėjimą lėmė ne valstybės išlaidų didėjimas, bet 2009 m. smukęs BVP (žr. 8 pav.). Sekančiais metais didėjo ir BVP ir valstybės biudžeto išlaidos (žr. 2 priedą), 2011 m. valstybės biudžeto dalis BVP ženkliai sumažėjo, nors išlaidos ir didėjo minėtu laikotarpiu, tačiau tokį procento sumažėjimą lėmė ženkliai išaugęs BVP t.y. beveik 11 mlrd. Lt.

Vertinant 2007-2011 m. periodą matyti, kad savivaldybių biudžetų išlaidų dalis BVP svyruoja nuo 5,9 iki 7,4 proc. 2008 m. lyginant su 2007 m. didėjo ir savivaldybių biudžetų išlaidos ir BVP, kad ir koks staigus BVP augimas buvo 2008 m., tačiau savivaldybių biudžetų išlaidų dalis BVP ir gi augo. 2009 m. savivaldybių biudžetų išlaidų dalis BVP padidėjo daugiau nei 1 proc. lyginant su 2008 m. ir buvo didžiausia per visą analizuojamą laikotarpį, sudarė 7,4 proc. Tačiau tokį didėjimą įtakojė ne savivaldybių biudžetų išlaidų didėjimas, o ženklus BVP smukimas. Analizuojamu laikotarpiu, vėlesniais metais išlaidų dalis mažėjo - 2010 m. lyginant su 2009 m., o 2011 m. dar pamažėjo lyginant su 2010 m. Tačiau galima teigti, kad tokį savivaldybių savarankiškumo lygio kitimą lėmė labiau ne savivaldybių biudžetų išlaidų kitimas, o BVP svyravimai įtakoti ekonominės krizės.

Imant visą nagrinėjamą laikotarpį, savivaldybių biudžetų išlaidų dalis tenkanti BVP yra apytiksliai 6,8 proc., o tai patenka į intervalą proc. < 7 (žr. 8 lent.), vadinasi Lietuvą, pagal šį rodiklį,

galima priskirti prie mažai decentralizuotą finansų sistemą turinčių šalių. Kito rodiklio analizė – savivaldybių biudžetų išlaidų dalis nacionaliniame biudžete pateikia tokius rezultatus (žr. 10 pav.).



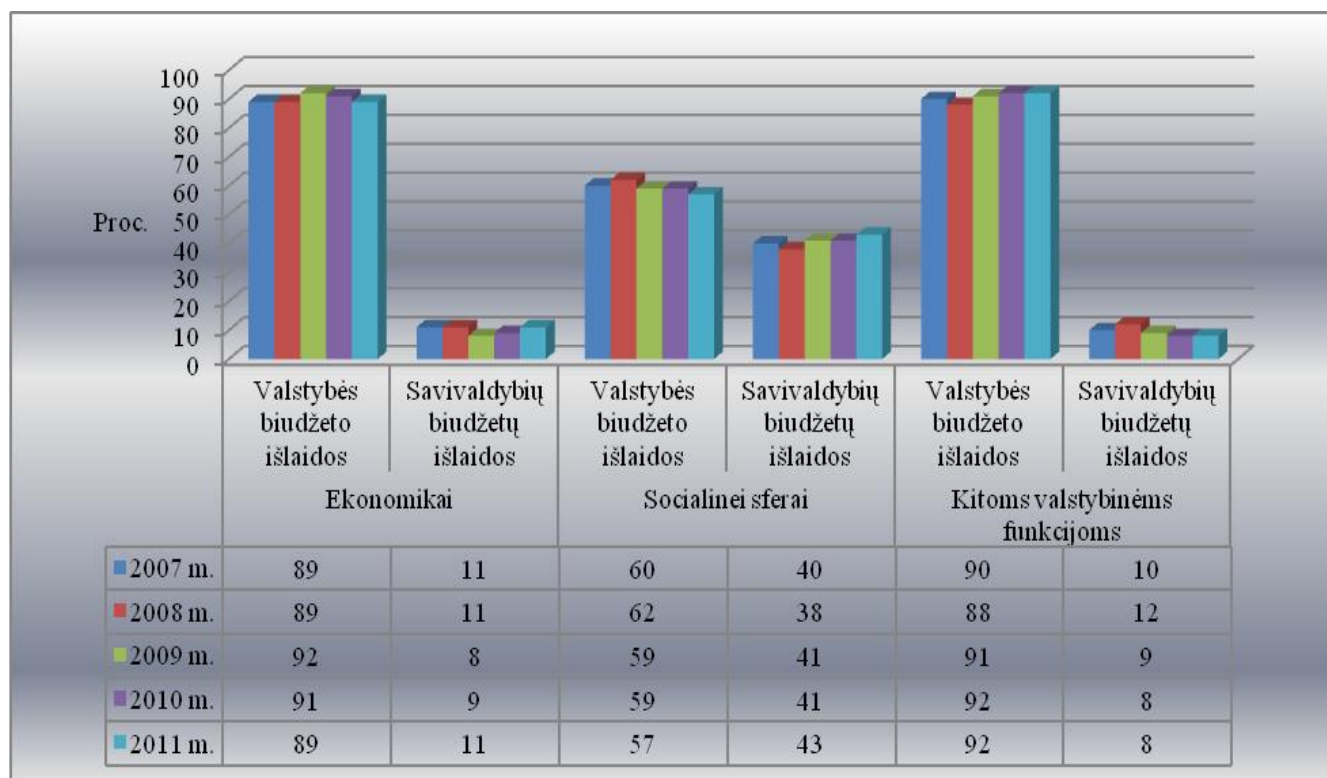
Šaltinis: Statistikos departamento duomenų bazė

**10 pav. Savivaldybių biudžetų išlaidų dalis nacionalinio biudžeto išlaidose 2007–2011 m., proc.**

Nagrinėjant savivaldybių biudžetų išlaidų dalį nacionalinio biudžeto išlaidose pasirinktu laikotarpiu matyti, kad nėra vientiso išlaidų dalies didėjimo ar mažėjimo, pastebimos ir didėjimo ir mažėjimo tendencijos., pagrinde įtakotos šalį palietusios ekonominės krizės. Iki 2008 m. savivaldybių biudžetų išlaidų dalis nacionaliniame biudžete didėjo, didėjo ir savivaldybių finansinis savarankiškumas, o 2009 m. mažėjo lyginant su 2008 m. 2010 m. minėtas rodiklis beveik nepakito, sumažėjo 0,01 proc., lyginant su 2009 m., o 2011 m. matyti ženklus, beveik 1 proc. padidėjimas. Matyti, kad 2011 m. savivaldybių biudžetų išlaidų dalis nacionaliniame biudžete buvo didžiausia, per visą analizuojamą laikotarpį ir sudarė 22,7 proc. Iš dešimto paveikslo matyti, kad remiantis minėtu kriterijumi, savivaldybių finansinis savarankiškumas analizuojamu laikotarpiu apytiksliai sudarė 22,1 proc. ir pateko į intervalą  $20 \leq \text{proc.} < 26$  (žr. 8 lent.), o tai rodo, kad šiuo atžvilgiu Lietuva papuola tarp šalių, kurių finansų sistema yra vidutiniškai decentralizuota. Tačiau, kaip teigia mokslininkai, Lietuvoje vyrauja valstybės dotacijų sistema, kurių didžioji dalis skiriama tam tikroms ir nekitoms funkcijoms vykdyti, yra apribota išlaidų skirstymo laisvė, todėl gauti rezultatai apie vidutiniškai decentralizuotą finansų sistemą Lietuvoje yra gana prieštaringi.

Analizuojant savivaldybių biudžetų išlaidų struktūrą pagal funkcinę klasifikaciją matyti, kad didžioji dalis išlaidų tenka socialinei sferai t.y. švietimui (apie 53 proc.), socialiniai apsaugai (apie 13 proc.), ir matyti, kad išlaidų procentas kas met didėja, poilsiui, kultūrai ir realigijai (apie 6 proc.). Išlaidų procentinė dalis ekonomikai yra labai maža: būstui ir komunaliniam ūkiui sudaro nepilnus 4 proc., aplinkos apsaugai šiek tiek daugiau nei 3 proc. Kitoms valstybinėms funkcijoms užtikrinti išlaidos pasiskirsto taip: bendram valstybės valdymui beveik 14 proc., gynybai apie 0,1 proc ir t.t. (žr. 2 priedą). Savivaldybių biudžetų išlaidų grupių procentinės dalies pasiskirstymo kitimas nagrinėjamu laikotarpiu pavaizduotas 2 priede. Pabrėžtina, kad tokio pobūdžio analizė neleidžia įvertinti išlaidų fiskalinės decentralizacijos požiūriu, tačiau nurodo savivaldybių biudžetų išlaidų pasiskirstymą pagal funkcijas, kas leidžia daryti išvadą, kad biudžetuose dominuoja išlaidos socialinei sferai.

Nagrinėjant savivaldybių biudžetų išlaidas būtina apžvelgti funkcijų paskirstymą tarp valstybės ir savivaldybių (žr. 1 priedą). 1.2. poskyryje buvo plačiai aptartos ir savarankiškosios, ir valstybės perduotosios funkcijos, be to aptarti finansiniai ištekliai atitinkamų funkcijų įgyvendinimui.



Šaltinis: Statistikos departamento duomenų bazė

### 11 pav. Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų išlaidų pasiskirstymas pagal išlaidų rūšis 2007-2011 m., proc.

Analizuojamu laikotarpiu labiausiai decentralizuota sritis yra socialinė sfera, kadangi savivaldybėms tenka apie 40 proc. visų šiai sričiai skiriamų išlaidų (žr. 11 pav.). Taip pat pastebima

savivaldybių išlaidų procentinės dalies didėjimas, kas rodo, kad šios sferos fiskalinė decentralizacija taip pat didėja. Didžiausią socialinės sferos procentinę dalį sudaro išlaidos švietimui, apie 73 proc., ir socialinei apsaugai apie 18 proc., likusios sritys, sveikatos apsauga ir poilsis, kultūra, sudaro santykinai mažą procentinę išlaidų socialinei sferai dalį. Tai gi galima daryti išvadą, kad švietimo funkcijos finansavimas yra labiausiai decentralizuotas, kas rodo, kad Lietuva, kaip ir kitos šiuolaikinės šalys, švietimo sistemos finansavimą koncentruoja į savivaldybių biudžetų lėšas.

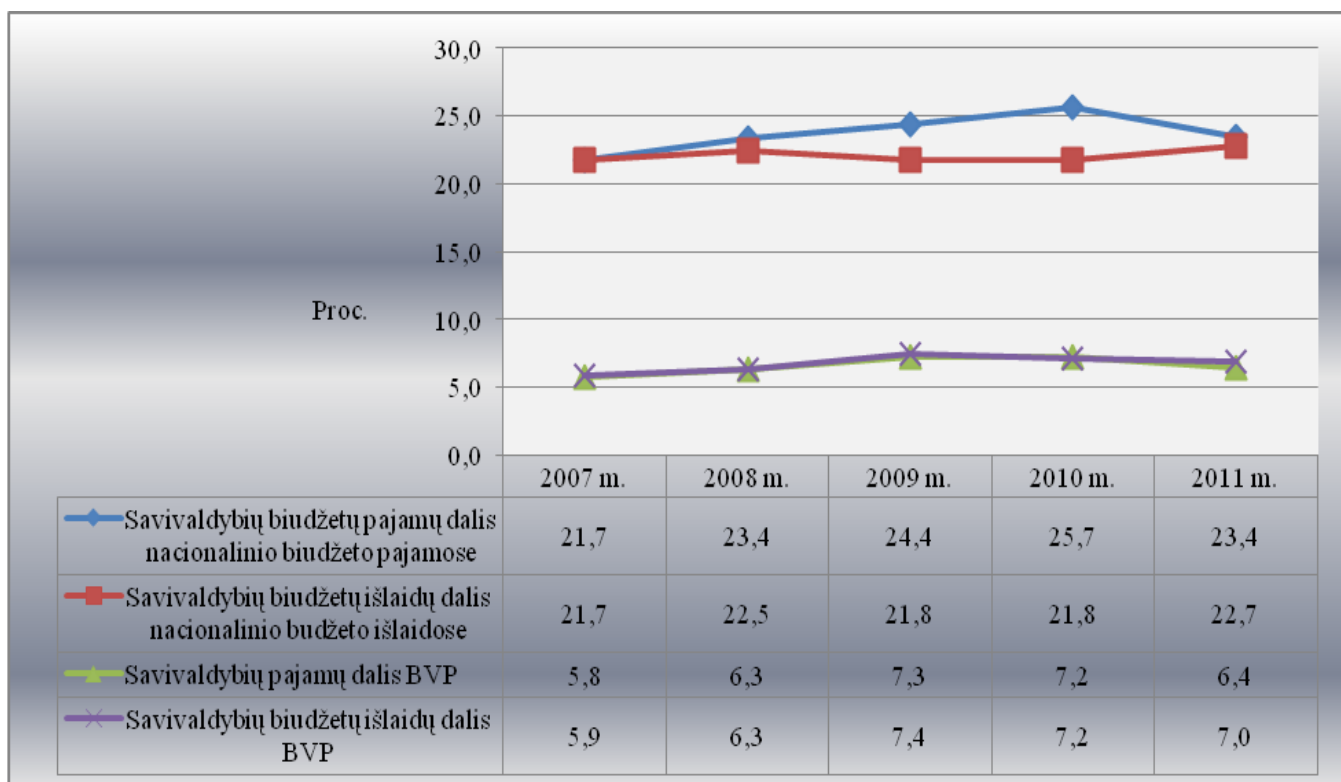
Analizuojamu 2007-2010 m. laikotarpiu ekonomikos sritis yra centralizuota, kadangi apie 90 proc. lėšų reikalingų šiai sričiai finansuoti yra valstybės biudžeto išlaidos. Reiškia, už tokias sritis, kaip ekonomika, būstas ir komunalinis ūkis, aplinkos apsauga, atsakomybė tenka valstybės institucijoms. Kitoms valstybinėms funkcijoms užtikrinti savivaldybių biudžetams tenka tik labai maža išlaidų dalis, analizuojamu laikotarpiu tai sudarė apie 9 proc. visų išlaidų šiai sričiai (žr. 11 pav.). Galima teigti, kad šioje sferoje valstybė išimtinai dominuoja, kad ši sfera yra finansiškai centralizuota, kadangi ją sudaro tokios sritys, kaip gynyba, viešosios tvarkos palaikymas, bendrosios valstybės paslaugos. Toks išlaidų paskirstymas yra būdingas daugeliui šalių, centrinė valdžia įgyvendina tas funkcijas, kurias lengviau administruoti iš centro, o vietinė valdžia įgyvendina tas funkcijas, kurios turi būti sutelktos arčiau bendruomenės. Toks išlaidų pasiskirstymas tarp valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų rodo funkcijų pasiskirstymą tarp vietinės ir centrinės valdžios. Tačiau toks vertinimas nesuteikia galimybės įvertinti savivaldybių išlaidų autonomijos. Išlaidos valstybės perduotų savivaldybėms funkcijų įgyvendinimui (pvz. priešmokyklinis ugdymas, bendrojo lavinimo organizavimas, civilinė sauga, priešgaisrinė sauga ir kt.) yra savivaldybių biudžetų išlaidos, tačiau savivaldybės neturi autonomijos priimti sprendimus dėl šių išlaidų – dotavimo problema. Apie savivaldybių autonomiją ir dotacijų skyrimą plačiau nagrinėsime kitame poskyryje.

Lietuvoje yra aiški funkcijų tarp centrinės ir vietinės valdžios paskirstymo sistema, tačiau įvertinus savivaldybių biudžetų išlaidas BVP ir nacionalinio biudžeto išlaidose matyti ne vienareikšmiški rezultatai, vertinant savivaldybių išlaidų dalį BVP gavome, kad Lietuvos finansinė sistema yra mažai decentralizuota, o vertinant pagal savivaldybių biudžetų ir nacionalinio biudžeto išlaidų santykį – vidutiniškai decentralizuota. Toks neatitikimas gali būti dotavimo sistemos pasekmė, tačiau tai įvertinsim tolesniu tyrimu. Vertinant savivaldybių savarankiškumo lygį išlaidų kontekste, galima teigti, kad 2007-2011 m. Lietuvoje labiausiai decentralizuota sfera - socialinė sfera, o didžiausia savivaldybių biudžetų išlaidų dalis tenka švietimo ir socialinės apsaugos funkcijoms. Beje analizuojamu laikotarpiu išlaidų dalis tenkanti švietimui nuosekliai mažėjo, o socialinei apsaugai nuosekliai didėjo, tokiam didėjimui įtakos turėjo finansinė krizė, daug gyventojų neteko darbo ar kitokio pragyvenimo šaltinio.



### 3.3. Savivaldybių biudžetų pajamų vertinimas

Galima sutikti su daugelio mokslininkų išreikšta nuomone, kad vertinti šalies fiskalinės decentralizacijos lygį atsižvelgus tik į subnacionalinių valdžios lygių biudžetų išlaidų analizę yra sudėtinga, duomenys nepakankamai objektyvūs, nes tirama tik viena fiskalinės decentralizacijos dedamoji (Raipa, Backūnaitė, 2004), (Davulis, 2006), (Ebel, Yilmaz, 2001), (Stačiokas, 2002) ir kt. Tai matyti ir šio tyrimo gautų rezultatų vertinant išlaidų paskirstymą, rezultatai - nevienareikšmiai. Be to, Baltušnikienė (2004) teigia, kad „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). Taigi toliau tiriamajame darbe atliksime fiskalinės decentralizacijos vertinimą pagal antrąją dedamąją t.y. atliksime savivaldybių biudžetų pajamų analizę.

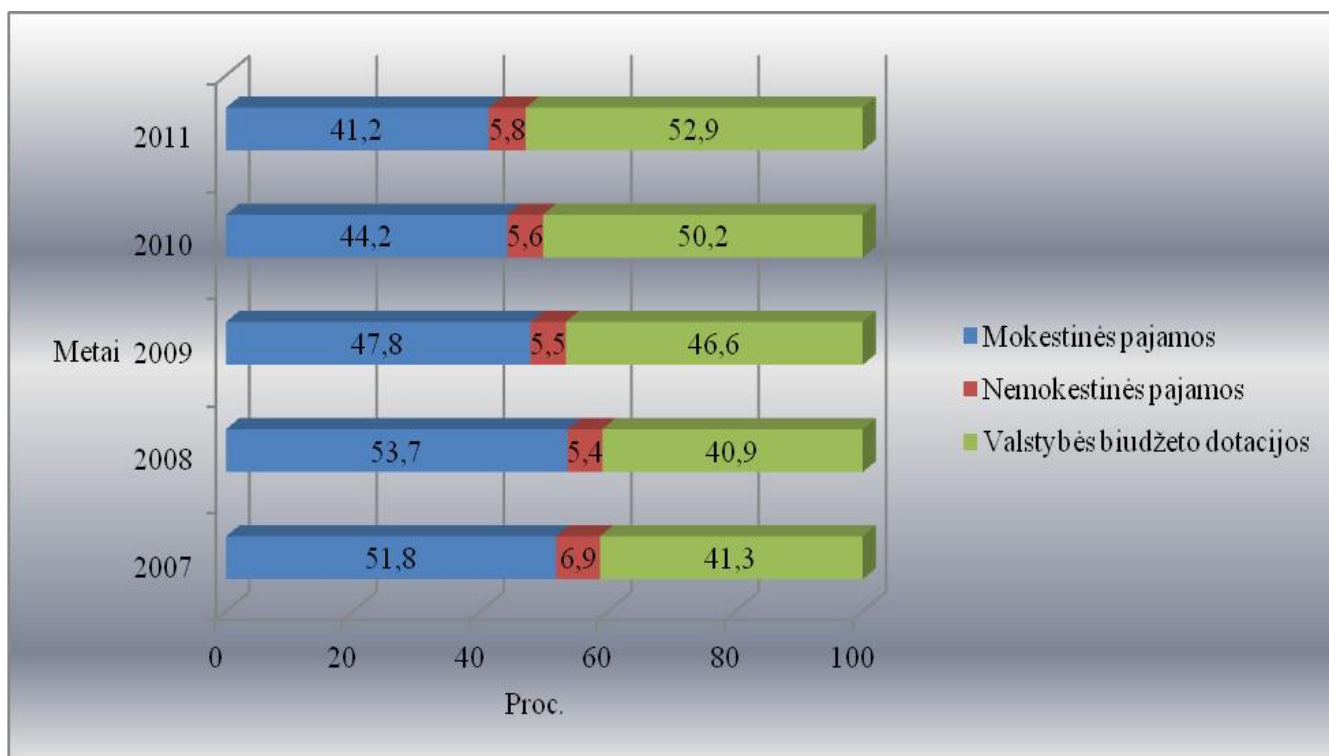


Šaltinis: Statistikos departamento duomenų bazė, Finansų ministerijos pateikiami duomenys

#### 12 pav. Savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų dalis nacionalinio biudžeto pajamose, išlaidose ir BVP 2007-2011 m., proc.

Savivaldybių biudžetų pajamų santykio su BVP ir nacionalinio biudžeto pajamomis plačiai nenagrinėsime, nes gauti rezultatai panašūs, kaip ir analizuojant išlaidas, valstybės biudžeto deficitas pastaraisiais metais nors ir buvo didelis, tačiau akivaizdžių permainų, vertinant fiskalinės

decentralizacijos požiūriu, nesudaro (žr. 22 pav.). Matyti, kad savivaldybių biudžetų pajamų dalis nacionalinio biudžeto pajamose kito, iki 2010 m. didėjo, o 2011 m. vėl mažėjo, tačiau tokie nežymūs pokyčiai rodo vidutinišką fiskalinės decentralizacijos lygį šalyje. O savivaldybių biudžetų pajamų dalis BVP iki 2009 m. didėjo ir buvo didžiausia analizuojamu laikotarpiu ir pagal šiuos metus galima būtų Lietuvą priskirti prie vidutinę fiskalinę decentralizaciją turinčių šalių, tačiau imant visą analizuojamą laikotarpį galime daryti išvadą, kad šio rodiklio reikšmė rodo, mažą fiskalinę decentralizaciją šalyje (žr. 12 pav.). Kadangi matyti neatitikimai tarp skirtingais vertinimo kriterijais nustatytų rodiklių reikšmių, reikia analizuoti savivaldybių biudžetų pajamų struktūrą, nes mokslininku teigimu, savivaldybių finansinio savarankiškumo lygį galima nustatyti remiantis mokestinių, nemokestinių ir valstybės biudžeto skiriamų dotacijų santykių savivaldybių biudžetų pajamose. Jų teigimu, didesnis dotacijų lygis pajamų struktūroje, rodo santykinai mažesnis savivaldybių savarankiškumą. (Davulis, 2006), (Baltušnikienė, 2004). Kaip matyti iš trylikto paveikslo, šioms trimis pajamų rūšims tenka atitinkami lyginamieji svoriai pajamų struktūroje.

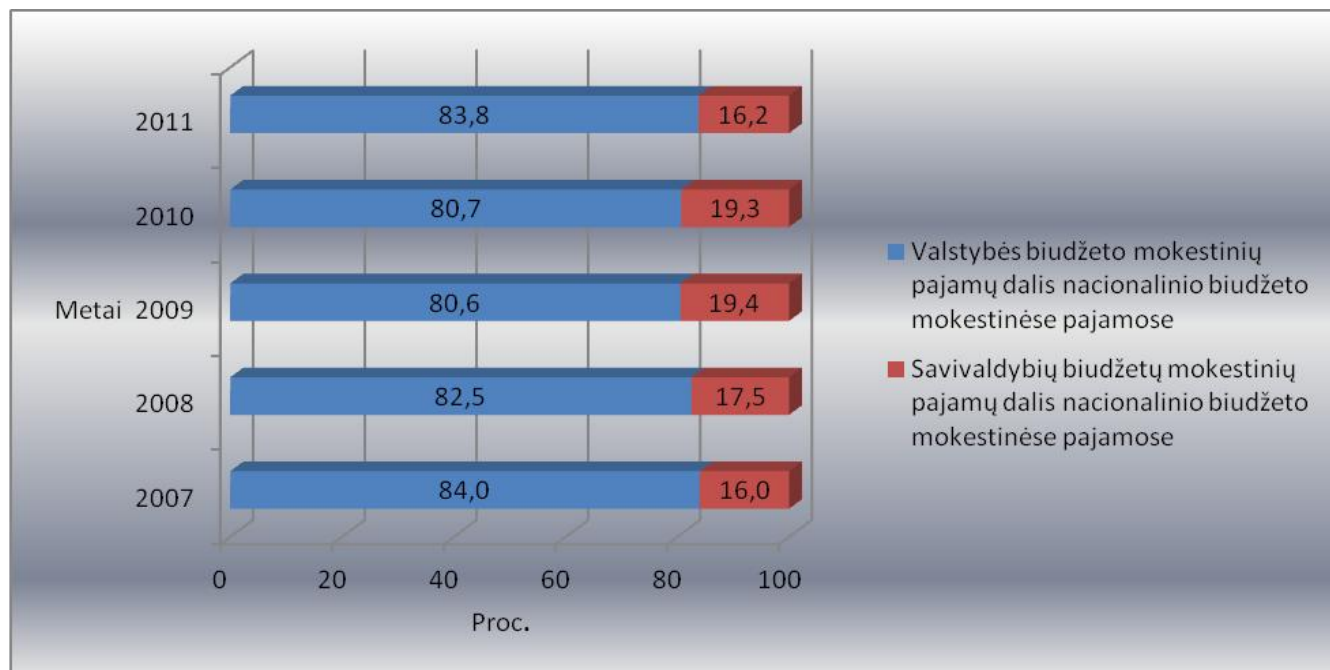


Šaltinis: Statistikos departamento duomenų bazė

13 pav. Savivaldybių biudžetų pajamų struktūra 2007-2011 m., proc.

Analizuojamu laikotarpiu didžiausią pajamų dalį sudarė mokestinės pajamos ir valstybės biudžeto dotacijos, kurios 2010 m. ir 2011 m. sudarė daugiau nei 50 proc. visų savivaldybės pajamų. 2007-2011 m. dotacijų santykinis svoris didėjo, o atitinkamai mokestinių pajamų dalis mažėjo (žr. 13

pav.), kas rodo neigiamas tendencijas fiskalinės decentralizacijos požiūriu. 2008 m. pabaigoje atėjusi ekonominė krizė pakoregavo savivaldybių biudžetų struktūrą, nes nuo 2009 m. savivaldybių biudžetų surenkamos mokestinės pajamos kas met mažėjo, tokiu būdu didėjo valstybės skiriamos dotacijos (žr. 3 priedą), o tai mažino savivaldybių finansinį savarankiškumą.

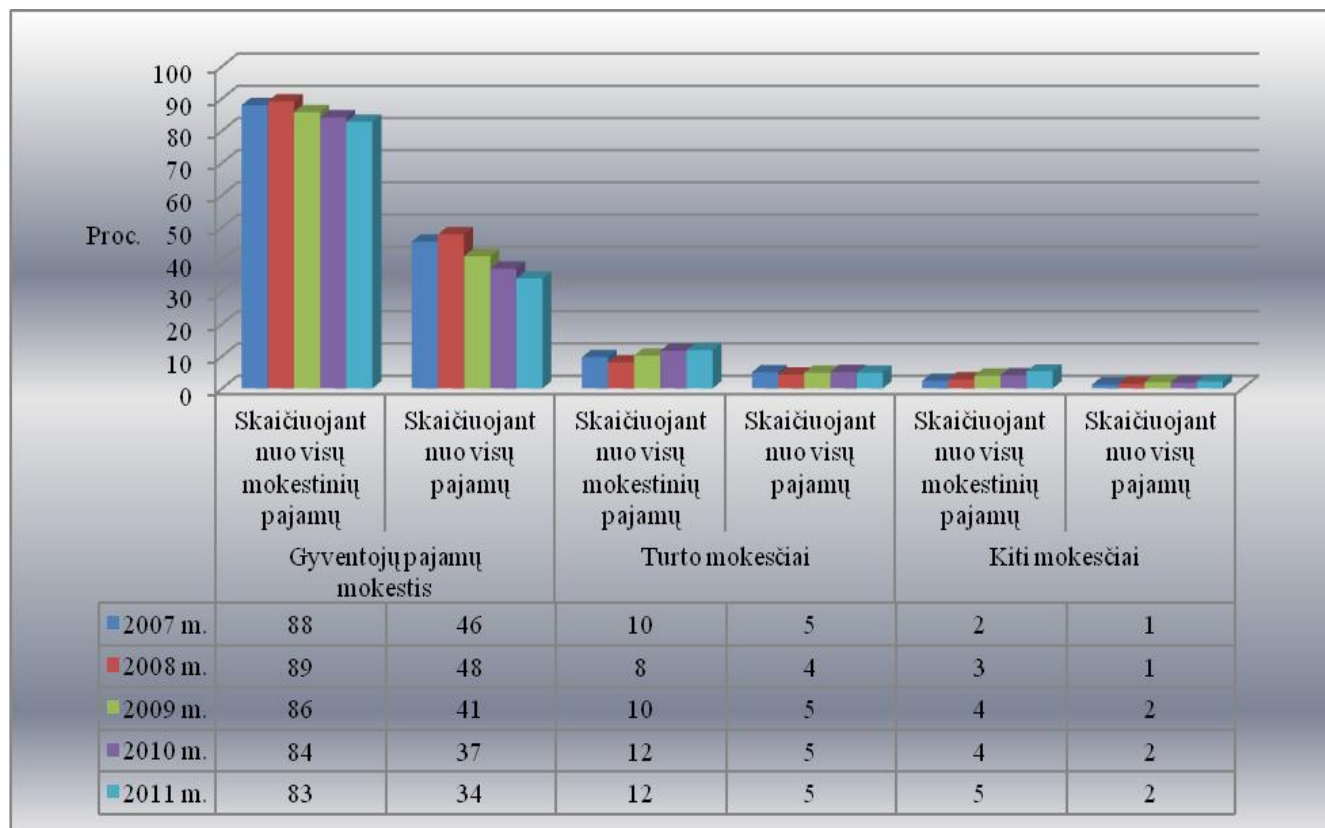


Šaltinis: Finansų ministerijos duomenys

#### 14 pav. Valstybės ir savivaldybių biudžetų mokestinių pajamų dalis nacionalinio biudžeto mokestinėse pajamose 2007-2011 m., proc.

Nagrinėjant savivaldybių biudžetų mokestines pajamas su valstybės biudžeto mokestinėmis pajamomis, matyti, kad analizuojamu laikotarpiu daugisui nei 80 proc. mokestinių pajamų buvo perskirstyta per valstybės biudžetą (žr. 14 pav.). Nors savivaldybių biudžetų mokestinių pajamų dalis nacionaliniame biudžete ir didėjo (2007 m. - 16,0 proc., 2010 - 19,3 proc.), tačiau didenės įtakos fiskalinės decentralizacijos lygiui tai neturi. Taigi, analizuojamu laikotarpiu aiškiai matyti tendencija, kad Lietuvoje būdinga fiskalinė centralizacija, nes didesnis mokestinių pajamų lygis, rodytu ir didesnę fiskalinę decentralizaciją šalyje (Davulis, 2006). Mokslininkai pabrėžia, kad visų ar didžiosios dalies apmokestinimo galių suteikimas centrinei valdžiai nėra veiksmingas, nes susidaro atotrūkis tarp vietinės valdžios įgyvendinamų funkcijų pajamų ir išlaidų šaltinių (Baltušnikienė, 2004), tačiau Lietuvoje vis dar išlieka tendencija, kai didžioji dalis mokestinių pajamų perskirstoma per valstybės biudžetą ir pasak Davulio (2009) taip yra todėl, kad toks mokesčių administravimas yra pigesnis ir reikalaujantis mažiau žmogiškųjų išteklių.

Vertinant savivaldybių biudžetų mokesčių pajamų dalį nacionaliniame biudžete, galima teigti, kad jos sudaro tik nepilną pektadalį, o tai rodo stiprią fiskalinę centralizciją. Toliau, detaliau nagrinėsime mokesčines pajamas, jas galima suskirstyti į tris rūšis: gyventojų pajamų, turto ir kiti mokesčiai (žr. 15 pav.).

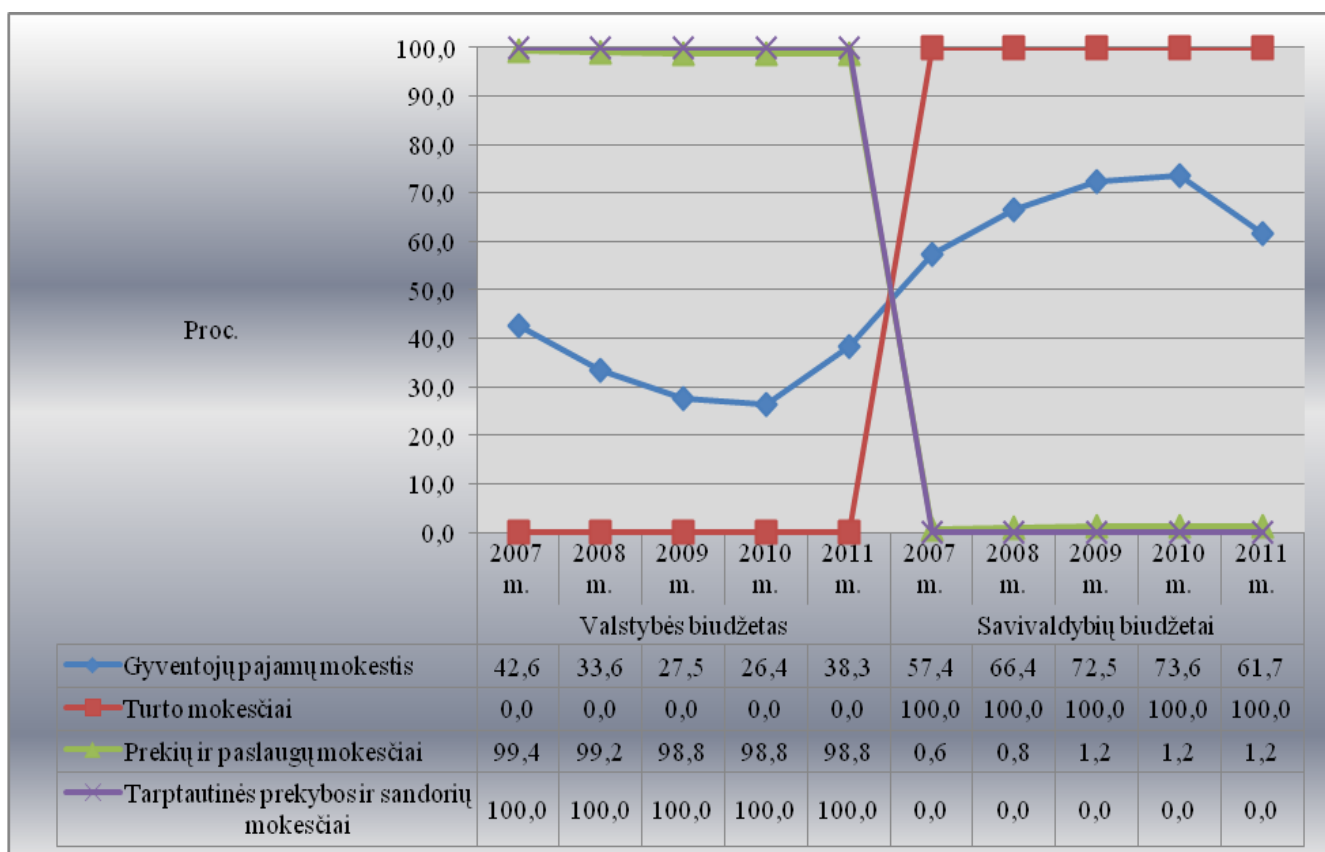


Šaltinis: Finansų ministerijos duomenys

#### 15 pav. Savivaldybių biudžetų mokesčių pajamų struktūros kitimas 2007-2011 m., proc.

Plačiau nagrinėjant savivaldybių mokesčines pajamas, teiginys, kad Lietuvai būdinga fiskalinė centralizacija, tik pasitvirtina. 2007-2011 m. didžiausią savivaldybių biudžetų mokesčių pajamų dalį, t.y. virš 80 proc., sudarė gyventojų pajamų mokestis, be to, šis mokestis sudarė apie 40 proc. savivaldybių biudžetų visų pajamų, vadinasi jis sudaro pagrindą formuojant savivaldybių biudžetus. Kiti mokesčiai išliko pastovūs analizuojamu laikotarpiu ir sudarė: turto – apie 10 proc., kiti - apie 4 proc. savivaldybių biudžetų mokesčių ir atitinkamai apie 5 proc. ir 2 proc. visų pajamų atžvilgiu (žr. 15 pav.).

Taip pat svarbu savivaldybių biudžetų mokesčių pajamų lygį įvertinti ir nacionalinio biudžeto kontekste, įvertinti atitinkamų mokesčių grupių surinkimo pasiskirstymą tarp valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų (žr. 16 pav.).



Šaltinis: Finansų ministerijos duomenys

**16 pav. Valstybės ir savivaldybių biudžetų mokestinių pajamų, pagal atskiras mokesčių grupes, dalies kitimas nacionaliniame biudžete 2007–2011 m., proc.**

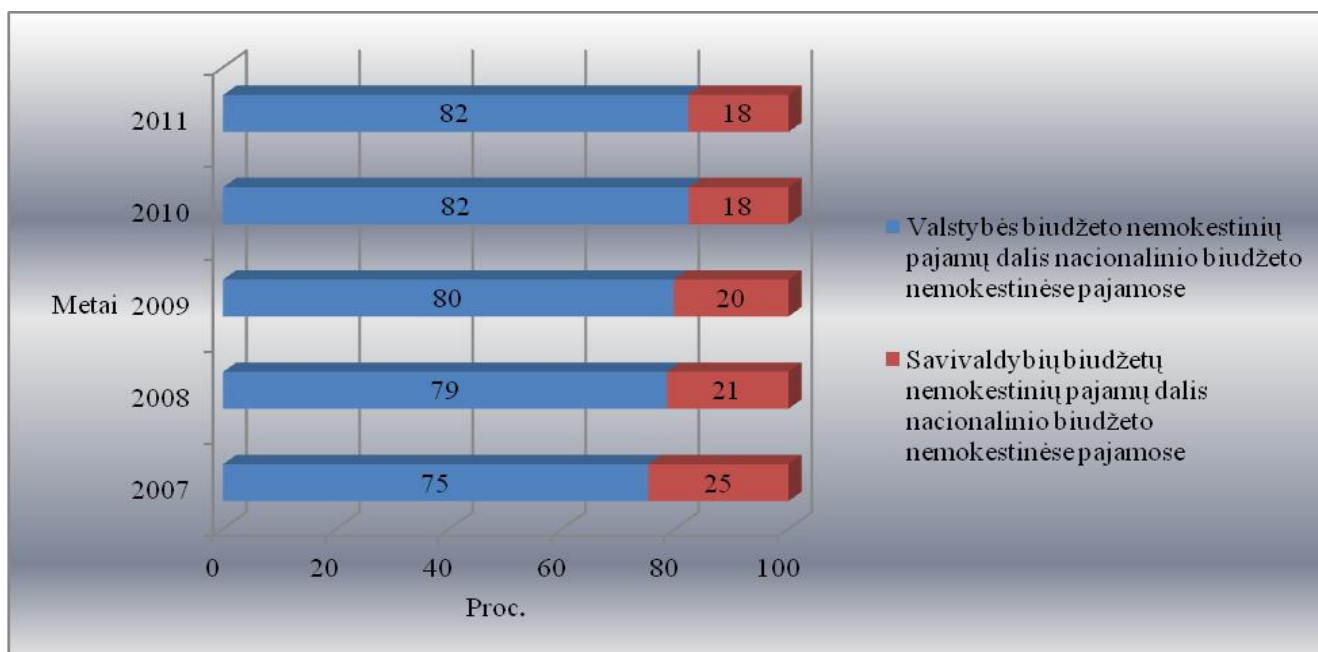
Kaip jau buvo minėta didžiąją dali savivaldybių biudžetų mokestinių pajamų sudaro gyventojų pajamų mokestis, kuris nuo 2002 m. yra dalijamasis mokestis, t.y. dalis šio surenkamo mokesčio patenka į valstybės biudžetą, dalis į savivaldybių biudžetus. Gyventojų pajamų mokestis gali būti priskirtas prie dotacijų ar finansinių pervedimų, nes vietos valdžia negali daryti jokios įtakos dalinamųjų mokesčių bazei, tarifui, jo surinkimui ar dalijimo normatyvams. Baltušnikienės (2004) teigimu, šis mokestis užtikrina stipresnes vietos valdžios pozicijas nei dotacijų atveju, nes savivaldybė gaunamas pajamas iš šio mokesčio gali naudoti savo nuožiūra (jos nėra tikslinės paskirties), tačiau negali įtakoti minėto mokesčio tarifo. Kaip matyti iš šešiolikto paveikslo, gyventojų pajamų mokesčio dalis iki 2010 m. didėjo ir 2010 m. sudarė beveik 74 proc. nacionalinio biudžeto surenkamo minėto mokesčio (žr. 16 pav.). Ši tendencija didina savivaldybių finansinį savarankiškumą fiskalinės decentralizacijos požiūriu (atsižvelgiant į tai, kad šis mokestis sudaro apie 40 proc., savivaldybių biudžetams tenkančių mokestinių pajamų (žr. 15 pav.)), tačiau nacionalinio biudžeto visų mokestinių pajamų kontekste šis santykis nėra didelis (žr. 14 pav.), be to savivaldybės neturi galimybių įtakoti šio mokesčio t.y. nustatyti mokesčio bazės, tarifų. Atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme nurodomas gyventojų pajamų mokesčio procentinė

dalį tenkanti valstybės biudžetui ir savivaldybių biudžetams, tačiau reikia atsižvelgti į tai, kad priskirimas savivaldybėms šio mokesčio yra skirtingas, tai yra ne visa minėto įstatymo nustatyta procentinė dalis atitenka savivaldybėms (žr. 4 priedą), dalys tenkančios savivaldybėms apskaičiuojamos pagal vidutines pajamas. Visas toks mokesčio paskirstymas fiskalinės decentralizacijos požiūriu nesiskiria nuo dotavimo. Kai kurioms savivaldybėms, tai yra Vilniaus, Kauno, Kalaipėdos miestų ir Mažeikių rajono savivaldybių biudžetams atitenka atitinkamai 40, 94, 86, ir 95 proc. įstatymu nustatytos procentinės dalies gyventojų pajamų mokesčio. Minėtose savivaldybėse surenkama didesnė pajamų dalis, tam įtakos turi savivaldybių dydis, gyventojų skaičius (žr. 5 priedą) skirtingi savivaldybių socialiniai ir ekonominiai pajėgumai. Tuo tarpu kitų savivaldybių biudžetams tenka visa įstatymu atitinkamais metais įstatymu patvirtinta procentinė mokesčio suma t.y. 100 proc. (žr. 4 priedą).

Kita nagrinėjama mokesčių grupė, tai turto mokesčiai: žemės, paveldimo ir nekolnojamąjo turto mokesčiai. Šie mokesčiai yra išimtinai savivaldybių mokesčiai, perskirstomi tik per savivaldybių biudžetus (žr. 16 pav.). Tačiau jų dalis savivaldybių biudžetų mokestinėse pajamose sudaro tik apie 10 proc., ir tik apie 5 proc. savivaldybių biudžetų visų surenkamų pajamų (žr. 15 pav.). Nors šiuos mokesčius ir galima traktuoti kaip vietinius, tačiau jų dalis biudžetuose tokia nedidelė, kad fiskalinės decentralizacijos požiūriu jie nėra esminiai.

Prekių ir paslaugų arba kiti mokesčiai, kuriuos sudaro: PVM, akcizai, loterijų ir azartinių lošimų, cukraus sektoriaus, aplinkos teršimo mokesčiai ir rinkliavos, transporto priemonių mokesčiai, išimtinai perskirstomi tik per valstybės biudžetą (žr. 16 pav.). Į savivaldybių biudžetus iš šios grupės mokesčių patenka tik dalis rinkliavų (2011 m. sudarė 35 proc. visų šalyje surenkamų rinkliavų) ir dalis mokesčio už aplinkos teršimą (2011 m. sudarė 30 proc. aplinkos teršimo mokesčio). Savivaldybės turi didesnę įtaką nustatant rinkliavų dydžius, tačiau nors savivaldybių biudžetai ir surenka apie 35 proc. visų šalyje surenkamų rinkliavų, tai sudaro nepilnai 1 proc., visų savivaldybių surenkamų pajamų. Tarptautinės prekybos ir sandorių mokesčiai perskirstomi tik per valstybės biudžetą.

Šiame darbe toliau bus nagrinėjama kita pajamų rūšis – nemokestinės pajamos, iš trylikto paveikslo matyti, kad jų dalis savivaldybių biudžetų pajamose nagrinėjamu laikotarpiu nesiekia nei 6 proc.



Šaltinis: Finansų ministerijos duomenys

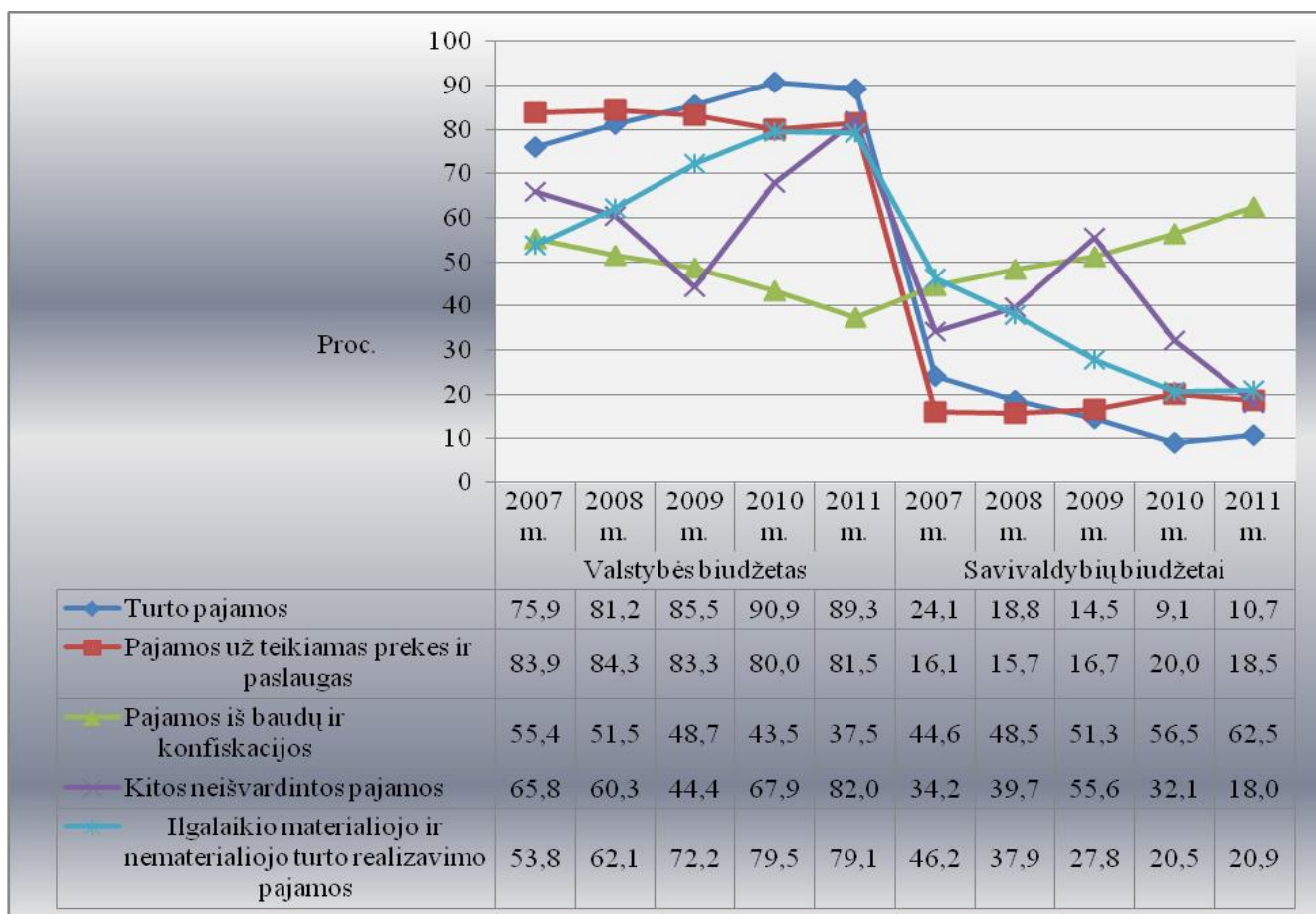
**17 pav. Valstybės ir savivaldybių biudžetų nemokestinių pajamų dalis nacionalinio biudžeto pajamose 2007-2011 m., proc.**

Analizuojant nemokestinių pajamų pasiskirstymą nacionalinio biudžeto nemokestinėse pajamose matyti, kad 2007-2011 m. laikotarpiu beveik 80 proc. nemokestinių pajamų buvo perskirstyta per valstybės biudžetą (žr. 17 pav.).

Savivaldybių biudžetams nagrinėjamu laikotarpiu atitinkamai teko 25, 21, 20, 18, 18 proc. šių pajamų, tai gi matyti tendencija, kad vis didesnę dalį nemokestinių pajamų perskirstoma per valstybės biudžetą, be to jų lyginamasis svoris visų pajamų atžvilgiu yra nedidelis.

Toliau panagrinėsime atskirų nemokestinių pajamų pasiskirstymą nacionaliniame biudžete.





Šaltinis: Finansų ministerijos duomenys

**18 pav. Valstybės ir savivaldybių biudžetų ne mokestinių pajamų, pagal atskiras pajamų grupes, dalies kitimas nacionalinio biudžeto ne mokestinėse pajamose 2007–2011 m., proc.**

Nemokestines pajamas sudaro turto pajamos ir jos nagrinėjamu laikotarpiu mažėjo, t.y. 2007 m. sudarė 24,1 proc. nacionalinio biudžeto turto pajamų o 2011 m. 10,7 proc. (žr. 18 pav.). Savivaldybių biudžetų pajamos už teikiamas prekes ir paslaugas vidutiniškai sudarė kiek daugiau nei 17 proc. nacionalinio biudžeto atitinkamų pajamų. Pajamos iš baudų ir konfiskacijos savivaldybių biudžetuose nagrinėjamu laikotarpiu sudarė virš 50 proc. ir turėjo tendenciją kasmet didėti. Kitų pajamų lyginamasis svoris iki 2009 m. didėjo ir 2009 m. siekė 55,6 proc., o vėliau mažėjo ir 2011 m. siekė tik 18 proc. Kaip matyti, savivaldybių biudžetų ilgalaikio materialiojo ir nematerialiojo turto realizavimo pajamų dalis nacionalinio biudžeto atitinkamose pajamose turėjo tendenciją mažėti analizuojamu laikotarpiu. Nemokestinės pajamos skiriamos savivaldybių savarankiškoms funkcijoms įgyvendinti, todėl savivaldybės turi didesnę įtaką disponuoti jomis, tačiau tai nerodo didelio savivaldybių savarankiškumo, nes mokestinės pajamos savivaldybių biudžetų pajamose sudarė nepilnai 6 proc. visų savivaldybės surenkamų pajamų (žr. 13 pav.).



Europos vietos savivaldos chartija 9 straipsnyje deklaruoja nuostatą, kad vietos valdžios organai turi bent dalį finansinių išteklių gauti iš vietinių mokesčių ir rinkliavų, kurių dydį nustato jie patys. Pasak Davulio (2006), vietiniai mokesčiai užsienio šalių savivaldybių biudžetuose sudaro ženkliai dalį pajamų, be to vietiniai mokesčiai ir rinkliavos Baltušnikienės (2004) teigimu „yra pagrindinės fiskalinės decentralizacijos plėtojimo priemonės“. (p. 95). Dažniausiai, centrinė valdžia nustato vietinių mokesčių ir rinkliavų tvarką bei maksimalius tarifus, o vietos valdžios institucijos savo nuožiūra gali nustatyti tarifus, neviršijant maksimalių. Galima teigti, kad Lietuvoje vietinių mokesčių koncepcija dar nėra įtvirtinta, o visus mokesčius (išskyrus žemės nuomos) patenkančius į savivaldybių biudžetus administruoja Valstybinė mokesčių inspekcija. Mokesčius, surenkamus į savivaldybių biudžetus (išskyrus gyventojų pajamų), galima traktuoti kaip vietinius, tačiau savivaldybių įtaka šiems mokesčiams yra nedidelė, jos tegali sumažinti tarifus arba visai atleisti nuo mokesčio, savo biudžeto sąskaita. Tačiau šių mokesčių dalis savivaldybių biudžetų pajamos sudaro nedidelę dalį (žr. 15 pav.).

Tyrimas parodė, kad Lietuva, pagal savivaldybių biudžetų išlaidas nacionaliniame biudžete priskiriama prie vidutiniškai decentralizuotą finansų sistemą turinčių šalių, o pagal santykį su BVP, prie mažai decentralizuotą finansų sistemą turinčių šalių. Tačiau išnagrinėjus savivaldybių biudžetų pajamų struktūrą, kurioje aiškiai dominuoja valstybės skiriamos dotacijos, išaiškėjo tokių rezultatų priežastys, todėl Lietuva priskirtina prie mažai decentralizuotų šalių. Lietuvoje ryški tendencija kuo daugiau mokestinių ir nemokestinių pajamų surinkti ir perskirstyti centralizuotai. Nors gyventojų pajamų mokesčio dalis tenkanti savivaldybių biudžetams ir didėjo iki 2010 m., o tai fiskalinės decentralizacijos požiūriu didina savivaldybių savarankiškumą, tačiau 2011 m. dalis šio mokesčio nacionaliniame biudžete vėl mažėjo. Matyti, kad savivaldybių biudžetų pajamos iš šio mokesčio sudaro daugiau nei 80 proc. visų mokestinių pajamų, tačiau savivaldybės neturi jokių galimybių reguliuoti šio mokesčio, tai gi galutinis rezultatas menkinantis savivaldybių savarankiškumą.

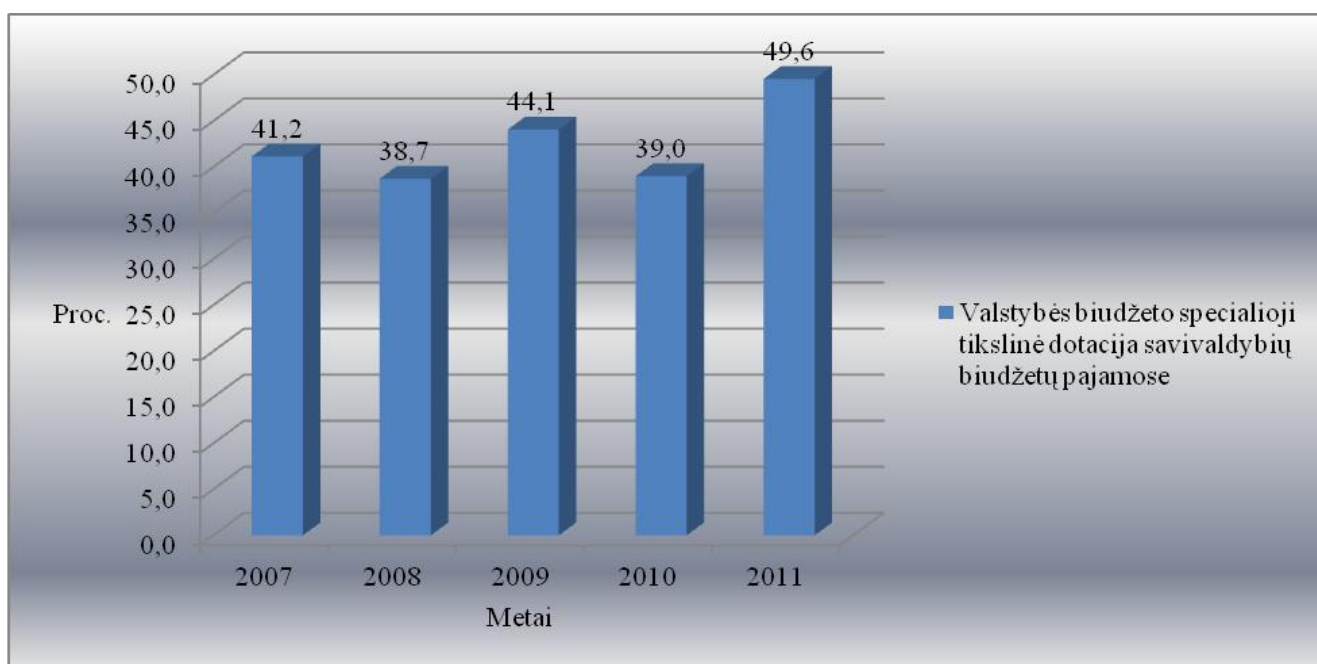
Atrodytu, kad decentralizuojant valstybės vykdomas funkcijas, t.y. dalį jų perduodant savivaldybėms, kad būtų geriau ir ekonomiškiau tenkinami gyventojų poreikiai, taip pat turėtų būti decentralizuojami ir finansiniai išteklių šioms funkcijoms įgyvendinti, o tai rodytų aukštą fiskalinės decentralizacijos lygį. Tačiau Lietuvoje, nagrinėjamu laikotarpiu, matyti kita situacija, savivaldybių savarankiškumas skirstyti asignavimus toms sritims, kurioms jų savivaldybėje yra didžiausias poreikis, yra labai ribotos, mokestinės ir nemokestinės pajamos surenkamos ir paskirstomos centralizuotai, neįgyvendinta veiksminga vietinių mokesčių sistema, dalijamasis gyventojų pajamų mokestis ir dotacijos iš valstybės biudžeto yra pagrindiniai finansiniai šaltiniai formuojantys savivaldybių biudžetus, o pastarųjų naudojimas apribotas įstatymiškai. Tai gi 2007-2011 m. minėti finansavimo šaltiniai buvo naudojami, kaip alternatyva vietiniams mokesčiams. Taip pat galima teigti, kad ekonominė krizė šalyje pakeitė savivaldybių biudžetų pajamų struktūrą ir sumažino savivaldybių

savarankiškumą, nes tų pačių funkcijų įgyvendinimo užtikrinimui buvo skiriamas didesnis finansavimas iš valstybės biudžeto dotacijų forma.

### 3.4. Finansinių pervedimų vertinimas

Savivaldybės įgyvendina valstybines (valstybės perduotas savivaldybėms) funkcijas, o jų finansavimą turi užtikrinti valstybė, dėl to savivaldybių biudžetams yra skiriami įvairūs finansiniai pervedimai. Mokslinėje literatūroje jie dar vadinami tarpbiudžetinių lėšų perskirstymu (Civiskas, Tolvaišis, 2006), (Bivainis, Butkevičius, 2003). Šio darbo antrame skyriuje aprašytos dotacijų rūšys ir jų skyrimo tvarka pagal Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymą.

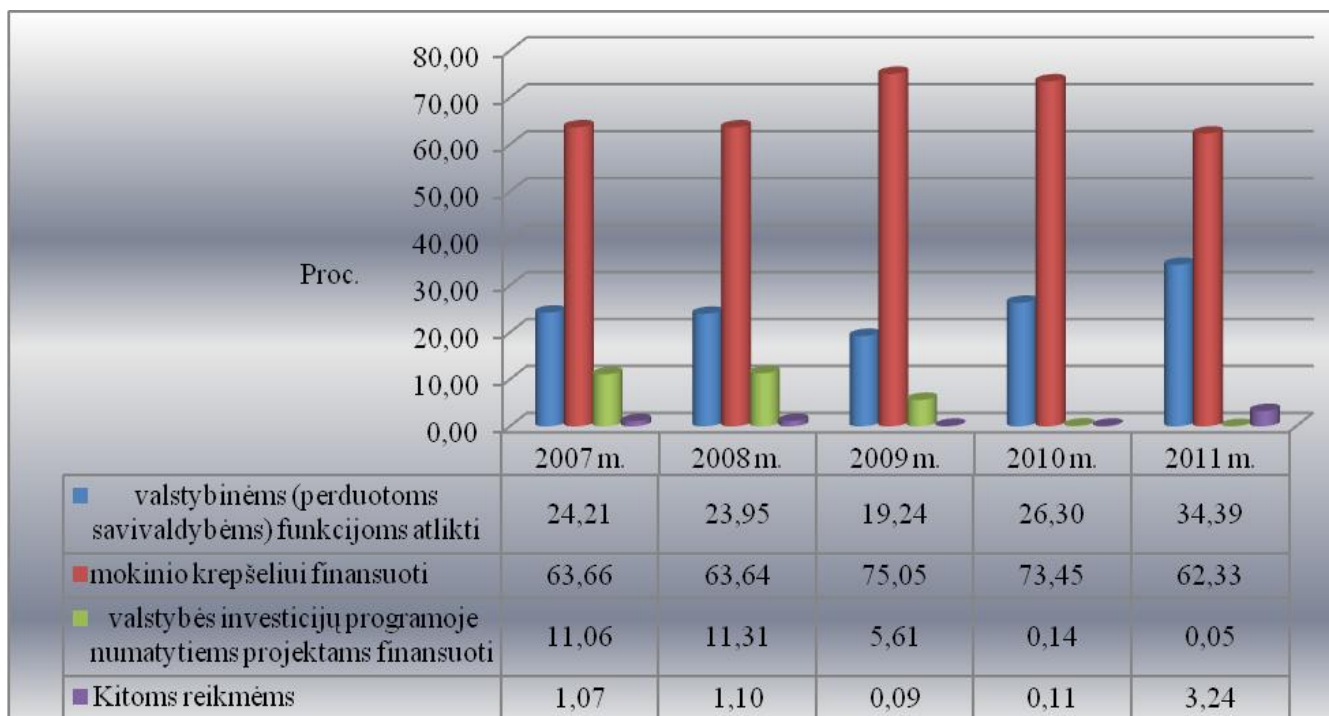
Nagrinėjant 2007-2011 m. Lietuvos savivaldybių biudžetų pajamų struktūrą buvo matyti, kad bene pusę pajamų sudaro dotacijos skiriamos iš valstybės biudžeto (2007 m. – 41, 2008 m. – 41, 2009 m. – 47, 2010 m. – 50, 2011 m. – 53 proc.) (žr. 13 pav.), be to skiriamų dotacijų santykinis dydis biudžetų pajamose kasmet augo. Mokslinėje literatūroje pabrėžiama, kad kuo valstybės biudžeto dotacijų lygis pajamų struktūroje didesnis, tuo savivaldybė santykinai mažiau savarankiška (Civiskas, Tolvaišis, 2006), (Bivainis, Butkevičius, 2003), (Davulis, 2006) ir kt.



Šaltinis: Finansų ministerijos duomenys

19 pav. Valstybės biudžeto specialiųjų tikslinių dotacijų dalis savivaldybių biudžetų pajamose 2007–2011 m., proc.

Specialiosios tikslinės dotacijos dalis savivaldybių biudžetų pajamose sudarė daugiau kaip 40 proc. (žr. 19 pav.). 2008 m. tikslinių dotacijų lyginamas svoris pajamose, mažėjo, tačiau tai įtakojo ženkliai padidėjusios pajamos iš gyventojų pajamų mokesčio, o pačios specialiosios tikslinės dotacijos, nurodytais metais, didėjo. 2009 m. lyginant su 2008 m. specialiųjų tikslinių dotacijų dalis savivaldybių pajamose išaugo daugiau nei 5 proc., tokį padidėjimą įtakojo ir savivaldybių biudžetų pajamų sumažėjimas 2009 m. ir specialiųjų tikslinių dotacijų padidėjimas, ypač mokinio krepšeliui finansuoti. 2010 m. pastebimas ženklus specialiosios tikslinės dotacijos iš valstybės biudžeto procentinės dalies sumažėjimas, savivaldybių biudžetų pajamose, lyginant su 2009 m., tai įtakojo ir savivaldybių biudžetų pajamų didėjimas (kurį lėmė iš valstybės biudžeto bendrosios dotacijos kompensacijos pervedimas savivaldybių biudžetams, mažėjančioms pajamoms kompensuoti), taip pat sumažėjusios sumos mokinio krepšeliui ir valstybės investicijų programoje numatytiems investiciniams projektams finansuoti. Galima teigti, kad tai ekonominės krizės pasekmė. O 2011 m. specialiųjų tikslinių dotacijų santykinis lygis savivaldybių biudžetų pajamose padidėjo net daugiau nei 10 proc., nors savivaldybių pajamos ir mažėjo, tačiau buvo didinamos sumos ir mokinių krepšeliui ir sumos valstybinėms funkcijoms įgyvendinti, be to buvo skirta daugiau kaip 100 mln. Lt dėl apskričių reformos įgyvendinimo, t.y. buvusios apskričių funkcijoms vykdyti. Toliau detaliau panagrinėsime valstybės biudžeto specialiąsias tikslines dotacijas analizuojamu laikotarpiu.



Šaltinis: Finansų ministerijos duomenys

20 pav. Savivaldybėms skirtų valstybės biudžeto specialiųjų tikslinių dotacijų struktūros kitimas 2007–2011 m., proc.

Nagrinėjant specialiųjų tikslinių dotacijų struktūrą, matyti, kad didžioji dalis, daugiau nei 67 proc. šių lėšų skiriama mokinio krepšeliui finansuoti (žr. 20 pav.). Pastaraisiais metais buvo siūlymų panaikinti šia specialiąją tikslinę dotaciją, tokiu būdu didinti savivaldybių finansinį savarankiškumą. Savivaldybės išreikia nepasitenkinimą, dėl mažos laisvų lėšų procentinės dalies skirtos savarankiškoms funkcijoms užtikrinti. Tačiau reikia atsižvelgti ir į tai, kad tokia mokinio krepšelio finansavimo sistema užtikrina stabilų švietimo sistemos finansavimą, kuri yra kuruojama valstybės, o priskyrus šią funkciją prie savivaldybės savarankiškųjų ar skiriant bendrąją valstybės biudžeto dotaciją, didelė tikimybė, kad švietimo sistemoje atsirastų problemų. Civinsko, Tolvaišio (2006) teigimu, tai sukeltų nuolatinį lėšų stygių, padidintų švietimo sistemos finansavimo skirtumus tarp tam tikrų regionų, tačiau tinkamas išsilavinimas turi būti užtikrintas visoje šalyje vienodas, todėl tokios savivaldybių išlaidos, kaip išlaidos mokytojų atlyginimams ir socialinėms išmokoms turi likti valstybės fiskalinė pareiga.

Antroji valstybės specialiųjų dotacijų grupė – valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms vykdyti. Analizuojamu laikotarpiu, iki 2009 m. šios grupės dotacijos dalis mažėjo, o vėlesniais laikotarpiais didėjo ir 2011 m. sudarė didžiausią dalį t.y. kiek daugiau nei 34 proc. visų specialiųjų dotacijų. Lėšos skiriamos šiai dotacijai didėjo ir 2010 m. ir labai ženkliai 2011 m., galima teigti, kad tai vėl gi ekonominės krizės pasekmė, didėjo poreikis socialinėms išmokoms, socialinei paramai mokiniams, taipogi šios lėšos skiriamos melioracijai, žemės ūkio funkcijoms vykdyti, vaikų teisių apsaugai ir kitoms sritims.

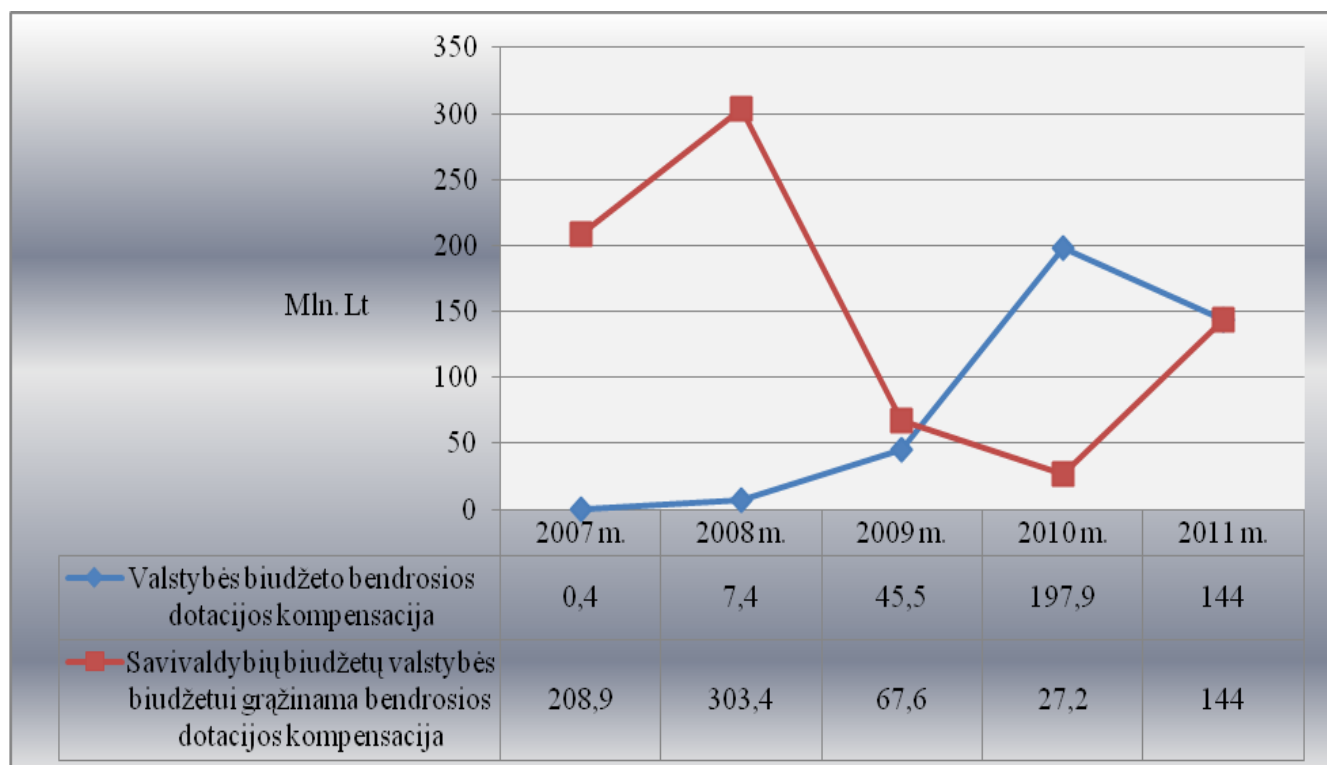
Kita sritis, kuriai finansuoti buvo skiriama specialioji tikslinė dotacija – valstybės investicijų programoje numatytiems projektams finansuoti. Tai rodo, kad savivaldybėse buvo įgyvendinami stambūs investiciniai projektai. Šiems projektams finansuoti 2011 m. lėšų sumažėjo net 310 mln. Lt lyginant su 2008 m., tai gi nuo 2008 m. ir lyginamasis svoris šios dotacijų rūšies ženkliai mažėjo, tai yra ekonominės krizės pasekmės, nes krizės laikotarpiu lėšos investiciniams projektams buvo sumažintos ir atsisakyta finansuoti naujus projektus (žr. 20 pav.).

Dotacijų dalis kitoms reikmėms ženkliai padidėjo 2011 m., kaip jau minėta, dėl apskričių reformos, savivaldybėms buvo perduota dalis iki tol buvusių apskričių funkcijų, tuo pačiu ir paskirti finansiniai išteklių.

Pradedant nagrinėti bendrąsias dotacijas, kurios yra skirtos savivaldybių biudžetų surenkamam gyventojų pajamų mokesčiui ir išlaidų struktūrų skirtumams išlyginti, galima apibūdinti centrinės valdžios vykdomą politiką – tai yra iš ekonomiškai pajėgesnių savivaldybių lėšų atskaitymas į valstybės biudžetą ir persikirstymas nepakankamai pajamų surenkančioms savivaldybėms remti (Civiskas, Tolvaišis, 2006). Tai vyksta per gyventojų pajamų mokesčio fiksuotos dalies atskaitymą į valstybės biudžetą iš įstatymu nustatytų savivaldybių (žr. 4 priedą) ir bendrosios dotacijos kompensacijos atskaitymą iš savivaldybių biudžetų į valstybės biudžetą, iš tų savivaldybių, kurių

pajamos (neįskaitant specialiųjų tikslinių dotacijų) per metus padidėjo: 2007 m. daugiau kaip 20 proc., 2008 ir 2009 m. daugiau kaip 21 proc., o 2010-2012 m., atsižvelgiant į ekonominės krizės pasekmes, nustatyta, kad jei pajamos didėjo, lyginant su 2009 m. pajamomis (Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo 12 straipsnio 2 ir 4 dalys). Pagal tai savivaldybės yra suskirstomos į recipientes ir donores (Civiskas, Tolvaišis, 2006), (Davulis, 2006), (Baltušnikienė, 2004) ir kt. Taigi, gerai dirbančios ir daugiau nei praėjusiais metais į biudžetus surinkusios mokesčių pajamų, privalo perviršį grąžinti į valstybės biudžetą (žr. 21 pav.). Toks dalies gyventojų pajamų mokesčio grąžinimas į valstybės išdo sąskaitą, kitų savivaldybių rėmimui, neskatina savivaldybių donorių didinti šio mokesčio įplaukas savo valdomoje teritorijoje (Civiskas, Tolvaišis, 2006). Pajamų ir išlaidų struktūros skirtumams išlyginti, perskirstymas yra naudojamas siekiant paremti silpnesnes savivaldybes (horizontalus disbalansas).

Kaip matyti iš dvidešimt pirmo paveikslo 2007 m. ir 2008 m. į valstybės biudžetą buvo atitinkamai grąžinta 209 ir 303 mln. Lt, ekonominio pakilimo laikotarpiu buvo surenkama daugiau mokesčių pajamų (žr. 13 pav.), atitinkamai daugiau jų ir grąžinama.



Šaltinis: Finansų ministerijos duomenys

21 pav. Valstybės biudžeto bendrosios dotacijos kompensacija ir savivaldybių biudžetų jos grąžinimo kitimas 2007–2011 m., mln. Lt

Kilus ekonominiai krizei ženkliai sumažėjo surenkamų pajamų, atitinkamai mažėjo ir pervedimai į valstybės biudžetą, tačiau ir tų surinktų pajamų nepakako savivaldybių funkcijoms užtikrinti, todėl 2009 m. kovo 25 d. Vyriausybės nutarimu Nr. 208, savivaldybės buvo atleistos nuo 2008 m. priklausiusias pervedti, bet nepervedtas sumas į valstybės biudžetą, be to iš 2009 m. surinktų bendrosios dotacijos kompensacijų atgal savivaldybėms gražinta 26,6 mln. Lt, tai 2009 m. į valstybės biudžetą pervedtų kompensacijų suma sudarė 41 mln. Lt. Taip pat ir 2010 m. Vyriausybė, atsižvelgusi į situaciją ėmėsi veiksmų ir iš suriktos bendrosios dotacijos kompensacijos gražino savivaldybių biudžetams 11,3 mln. Lt. Taip pat matyti, kaip ekonominė krizė paveikė savivaldybių finansus, nuo 2009 m. pradėjo ženkliai didėti valstybės biudžeto bendrosios dotacijos skyrimas, kurį pagrindu sudarė lėšos, negautoms pajamos išlyginti.

Siekiant padidinti savivaldybių savarankiškumą, dažnai siūloma atsisakyti valstybės perskirstymo sistemos (dotavimo), tačiau atsisakius dotavimo kai kurioms savivaldybėms iškiltų grėsmė atsidurti ties bankroto riba, nes be valstybės paramos nepajėgtų surinkti lėšų, reikalingų savo funkcijų įgyvendinimui. Norint mažinti ekonomiškai silpnesnių savivaldybių priklausomybę nuo dotacijų iš valstybės biudžeto, reikia skatinti tokiose savivaldybėse ekonominę plėtrą (Civiskas, Tolvaišis, 2006).

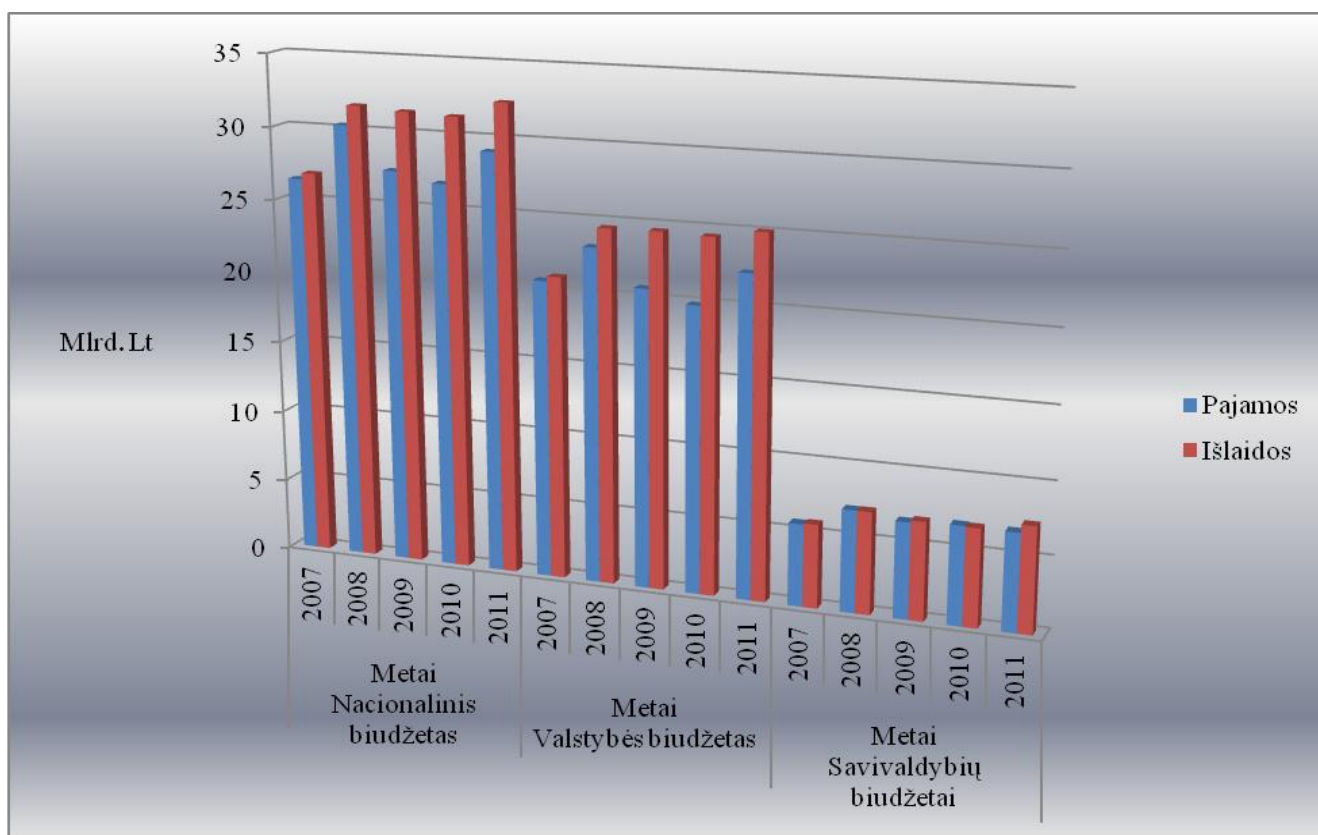
Apžvelgus finansinių pervedimus matyti, kad jų sistema, bei mokesčių pajamų struktūra įtakoja žemą fiskalinės decentralizacijos lygmenį Lietuvoje, o tai užkerta kelią surinkti didesnes mokesčių pajamas, neskatina gyventojų aktyviau įsitraukti į vietinių reikalų tvarkymą ir tokiu būdu stiprinti valdžios atstovų veiklos kontrolę. Šiuo metu Lietuvoje veikianti savivaldybių pajamų mokesčio ir išlaidų struktūrų išlyginimo praktika neskatina savivaldybių donorių didinti įplaukas į savo biudžetus, o taip yra stabdomas natūralus jų vystymasis. Galima teigti, kad specialiosios tikslinės dotacijos skirtos valstybinėms funkcijoms užtikrinti sudaro didžiulę dalį savivaldybių biudžetų pajamose, o šalį paveikiosios krizės pasekmė – dar didesnis dotavimas iš valstybės biudžeto. Dotacijos nedidina savivaldybių finansinio savarankiškumo, be to jos neskatina ekonomiškai silpnesnių savivaldybių savarankiškai ieškoti savo ekonominės padėties gerinimo.

### **3.5. Savivaldybių skolinimosi vertinimas**

Daugelyje Europos šalių, taip pat ir Lietuvoje vietinė valdžia turi galimybę skolintis, skolinimosi galimybes aptarėme 2 skyriuje, tai gi savivaldybės gali skolintis investicijų projektams finansuoti ir laikinam pajamų trūkumui padengti, t. y. pajamų ir išlaidų disbalansui mažinti.

Analizuojamu laikotarpiu matyti, kad ekonominės krizės pasekmė – nacionalinio biudžeto deficitas iki 2010 m. didėjo ir tik 2011m. mažėjo, atitinkamai ir valstybės biudžeto deficitas, nesurenkamos mokesčių pajamos vertė valdžios organus skolintis (žr. 22 pav.), tuo tarpu

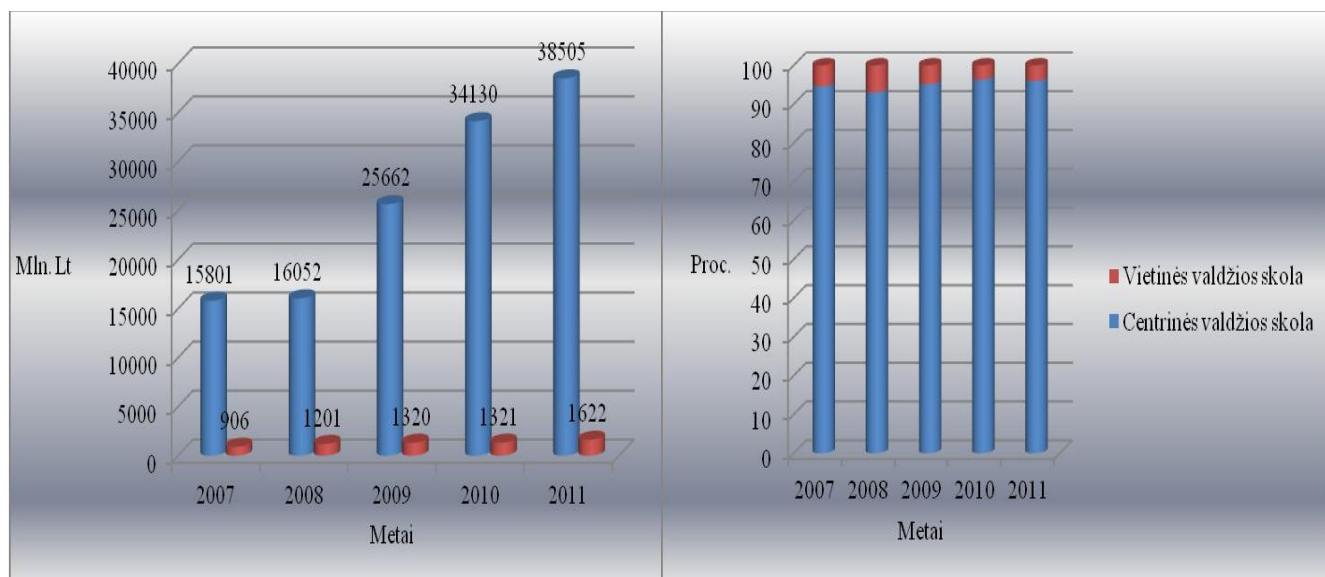
savivaldybių biudžetų deficitas 2009 m. išaugo, o 2010 m. matomas biudžeto perviršis, tais metais savivaldybių biudžetų pajamos didėjo (dėl didesnių valstybės biudžeto dotacijų), išlaidos mažėjo, atsisakyta investicinių projektų.



Šaltinis: Finansų ministerijos duomenys

## 22 pav. Lietuvos nacionalinio biudžeto, valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų dinamika 2007-2011 m., mlrd. Lt

Tokia situacija rodo, kad valstybė nepajėgi surinkti lėšų reikalingų savo įsipareigojimams padengti, funkcijoms įgyvendinti ir patenkinti viešąjį interesą. Dėl šių priežasčių, ne tik valstybės institucijos, tačiau ir savivaldybės privalo skolintis. Lietuvoje 2007-2011 m. ir centrinės valdžios ir vietinės valdžios skolos didėjo, centrinės valdžios skola 2011 m. padidėjo daugiau nei dvigubai ir sudarė 38,5 mlrd. Lt, vietinės valdžios skolos didėjimas ne toks spartus, tačiau 2007 m. ji sudarė 0,9 mlrd. Lt, o 2011 m. jau 1,6 mlrd. Lt (žr. 23 pav.).



Šaltinis: Finansų ministerijos duomenys

### 23 pav. Centrinės ir vietinės valdžios skolos kitimas 2007-2011 m., mln. Lt ir proc.

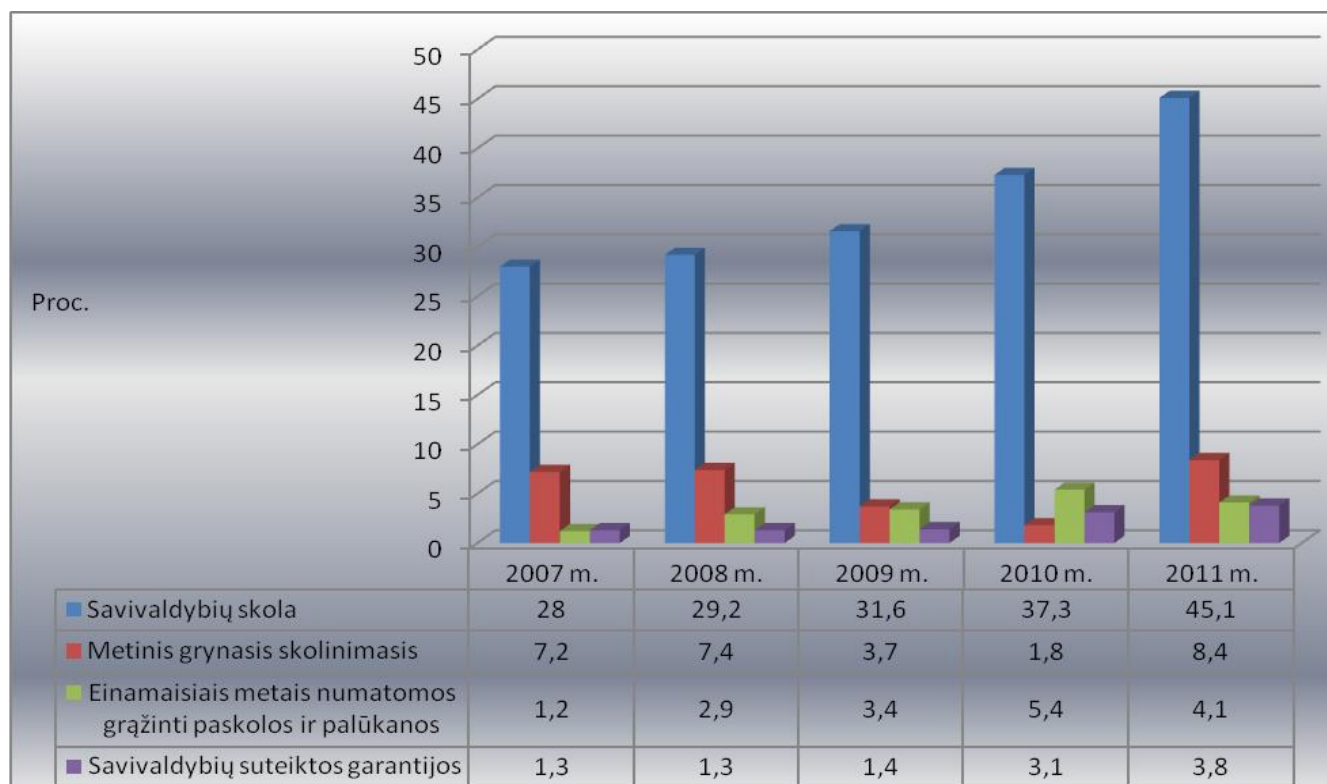
Vietinės valdžios (savivaldybių) skolos procentinė dalis valstybės skoloje nėra didelė, analizuojamu laikotarpiu sudarė apie 5 proc. valstybės skolos.

Kaip minėta šio darbo antrame skyriuje, savivaldybės, vadovaudamosi Vyriausybės nutarimu Dėl savivaldybių skolinimosi taisyklių patvirtinimo, turėdamos kontrolieriaus išvadą, tarybos sprendimu gali imti ilgalaikes paskolas iš Lietuvos ir užsienio kreditorių ilgalaikes paskolas ar teikti garantijas, investiciniams projektams finansuoti, taip pat gali imti trumpalaikes paskolas iš Lietuvos ir užsienio kreditorių laikinam pajamų trūkumui padengti, kaip nepakanka savivaldybės biudžeto apyvartos lėšų. Vyriausybė nustatyta tvarka iš valstybės biudžeto taip pat gali savivaldybėms teikti trumpalaikes paskolas laikinam pajamų trūkumui padengti, taip pat vyriausybė gali suteikti trumpalaikes ir ilgalaikes paskolas savivaldybėms, jei dėl kokių nors priežasčių yra apribojama kredito įstaigų veikla.

Reikia pabrėžti, kad centrinės ir vietinės valdžios skolinimasis yra susijęs su rizika, todėl norint sumažinti tą riziką yra nustatomi tam tikri skolinimosi limitai savivaldybėms. Kiekvienais metais juos nustato Seimas, tvirtindamas atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinius rodiklius (žr. 7 lent.).

Apžvelgus Finansų ministerijos kiekvienais metais skelbiamą informaciją apie savivaldybių skolą (žr. 24 pav.), matyti, kad bendras visų savivaldybių skolinimosi limitas buvo viršytas 2009 m. ir 2011 m., galima daryti prielaidą, kad savivaldybės vykdė investicinius projektus, finansuojamus iš ES lėšų, nes savivaldybėms, tokių projektų vykdymui nustatytas papildomas 18 proc. nuo planuotų savivaldybės pajamų.





Šaltinis: Finansų ministerijos duomenys

#### 24 pav. Savivaldybių skolinimasis nuo patvirtintų biudžeto pajamų 2007-2011 m., proc.

Tačiau matyti, kad Vilniaus miesto savivaldybė viršijo skolinimosi limitą, net ir sudėjus šiuos du procentinius rodiklius. Yra savivaldybių, kurios visiškai nesiskolino 2009 m., tai Vilniaus rajono savivaldybė, Birštono, Visagino. 2011 m. analogiška situacija su skolų limitu, yra savivaldybių viršijusių skolos limitus, tačiau tai galėjo įvykti, dėl ES projektų finansavimo, kurių vykdymui papildomai nustatytas 30 proc. nuo planuojamų pajamų limitas, tačiau Vilniaus miesto savivaldybė ir vėl viršija, net ir suminių procentą (žr. 6 priedą). Tačiau reiktų paminėti, kad drausminė atsakomybė jokiais teisės aktais nereglamentuota už skolinimosi limitų viršijimą.

Nors Seimo patvirtinti skolinimosi limitai savivaldybėms ir varžo jų finansinį savarankiškumą, tačiau galima teikti, kad pasitaiko atvejų kai savivaldybės nustatytų limitų nesilaiko ir tokiu būdu didina valstybės skolą.

Išanalizavus savivaldybių skolinimosi galimybes, matyti, kad savivaldybių savarankiškas skolinimasis ir jų skolos yra reguliuojamos ir kontroliuojamos centrinės valdžios administracine skolinimosi mechanizmo sistema. Galima daryti išvadą, kad savivaldybių skola, atsižvelgiant į valstybės skolą, yra nedidelė. Svarbu pažymėti ir tai, kad per didelis savivaldybių savarankiškumas skolinantis gali iššaukti tokias problemas, kaip padidėjusi valstybės skola, padidėję kreditiniai įsipareigojimai ir kt., dėl administracijos ir darbuotojų kompetencijos stokos ir korupcijos apraiškų.

### 3.6. Lietuvos, Latvijos ir Estijos fiskalinės decentralizacijos lygio palyginimas

Išanalizavus ir įvertinus fiskalinės decentralizacijos lygį Lietuvoje, iškyla poreikis jį palyginti su kitomis šalimis, o tai leistų tiksliau įvertinti Lietuvos finansų sistemos decentralizaciją. Fiskalinės decentralizacijos lygio įvertinimui pasiriksime Latvijos ir Estijos valstybes. Palyginimui pasirinktos šios valstybės, nes visos jos yra – Baltijos valstybės, kurioms būdingas panašus ekonomikos išsivystymo lygis, panašus gyventojų skaičius, panašios savivaldos sistemos ir valdymo formos.

Lietuva, Latvija ir Estija, kaip atskiri politiniai vienetai, susikūrė 1918 m., nepriklausomybę atgavo 1990-1991 m., 2004 m. šios valstybės tapo ES ir NATO narėmis. Šiose valstybėse įsitvirtinus liberali demokratija, jos yra unitarinės valstybės, kurias sieja glaudus ekonominis, politinis ir istorinis bendradarbiavimas.

Vertinant ir lyginant šalių savivaldybių savarankiškumo lygį, reikia įvertinti ne tik keturias fiskalinės decentralizacijos dedamąsias, bet ir atsižvelgti į tokius rodiklius, kaip gyventojų skaičius, savivaldybių skaičius it kita. Matyti, kad analizuojamu laikotarpiu Baltijos valstybių gyventojų skaičius sudarė: Lietuvoje apie 3,3 mln., Latvijoje apie 2,2 mln., Estijoje apie 1,3 mln. (žr. 9 lent.). visose šalyse pastebimas gyventojų mažėjimas, ypatingai dideliais mastais gyventojų mažėja Lietuvoje, tai lemia ne tik mažėjantis gimstamumas, bet ir kaip žinia didelė emigracijos problema.

Lyginant valstybes matyti, kad ir gyventojų skaičiumi, ir šalies užimamu plotu Estija yra mažiausia iš Baltijos šalių. Latvijos plotas beveik toks pats kaip Lietuvos, tačiau ji turi mažiau gyventojų. Estija turi didžiausią savivaldybių skaičių, o tai reiškia, kad santykinai jos aptarnauja mažesnes teritorijas su mažesniu gyventojų skaičiumi nei Lietuva ir Latvija.

**9 lentelė Lietuvos, Latvijos ir Estijos gyventojų, savivaldybių skaičius ir šalies plotas 2007–2011 m.**

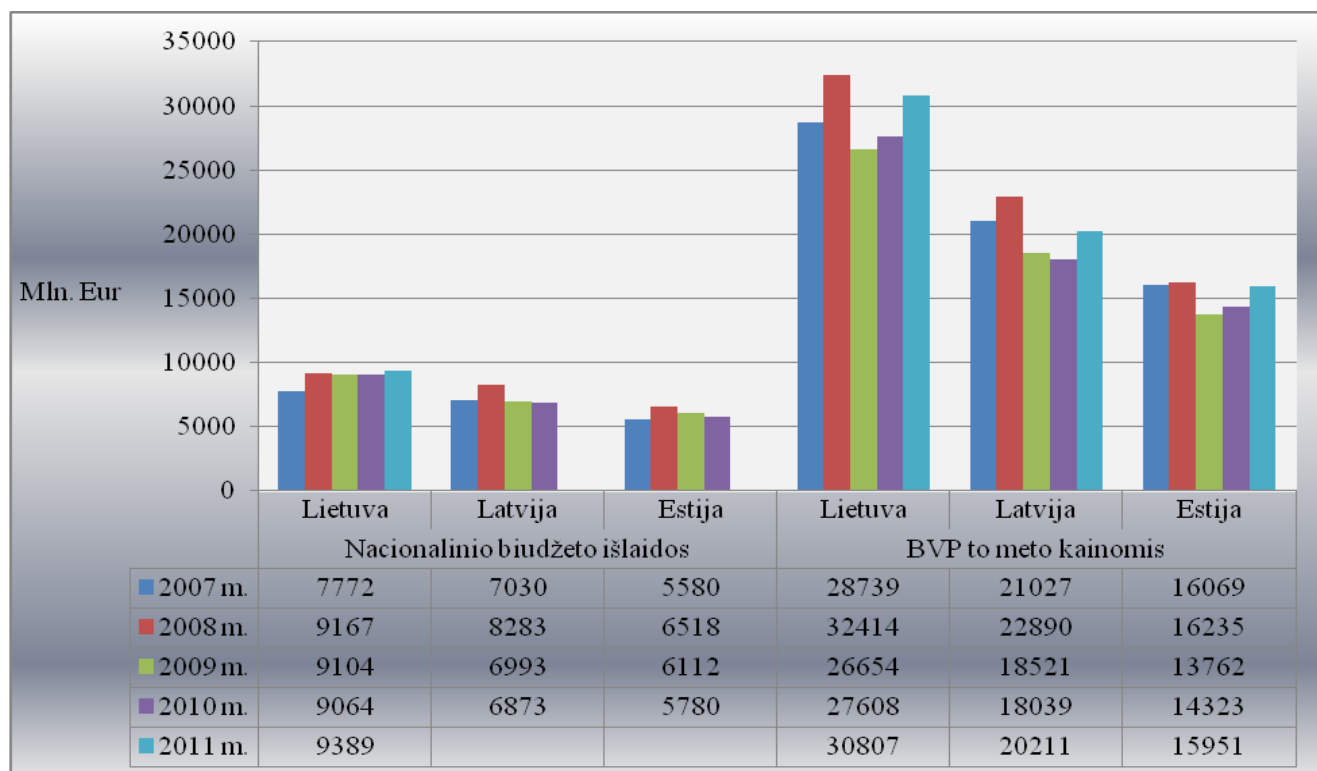
Valstybės	Plotas tūkst. km <sup>2</sup>	Savivaldybių skaičius	Gyventojų skaičius metų pabaigoje				
			2007	2008	2009	2010	2011
Lietuva	65,2	60	3,384,879	3,366,357	3,349,872	3,329,039	3,052,588
Latvija	64,6	118	2,281,305	2,270,894	2,261,294	2,248,374	2,074,605
Estija	45,2	227	1,342,409	1,340,935	1,340,415	1,340,127	1,340,194

Šaltinis: Eurostato duomenų bazė ir kt.

Lietuvoje, nuo 2000 m. savivaldybių skaičius yra 60. Latvijoje, įvykdžius reformą, savivaldybių skaičius yra 109 ir 9 miestai, prieš reformą savivaldybių skaičius sudarė 539. 2003 m. Latvijos savivaldybių reikalus bei šalies regioninę politiką kuruoja 2003 m. įsteigta Regioninės plėtros ir savivaldybių ministerija. Estijoje, ilgą laiką savivaldybių skaičius sudarė 241, tačiau dabar jų yra 227.

Mačiulytės, Ragauskos (2007) teigimu „įtvirtinus mažesnius teritorinius vienetus, stiprėtų ir konkurencija tarp vietovių, skatindama vietos valdžios dinamiškumą bei naujų plėtros idėjų paieškas.“ (102 p.). Tokiu būdu, galima teigti, kad mažose savivaldybėse viešieji reikalai yra tvarkomi efektyviau. Reikia paminėti, kad visos trys valstybės turi vieno teritorinio lygmens savivaldos sistemą ir dvikopę biudžetų sistemą, kurią sudaro savivaldybių biudžetai ir valstybės biudžetas.

Pradedant nagrinėti Lietuvos, Latvijos ir Estijos fiskalinės decentralizacijos lygį išlaidų kontekste, aptarsime pačius vertinimo kriterijus, t.y. nacionalinių biudžetų išlaidas ir BVP.

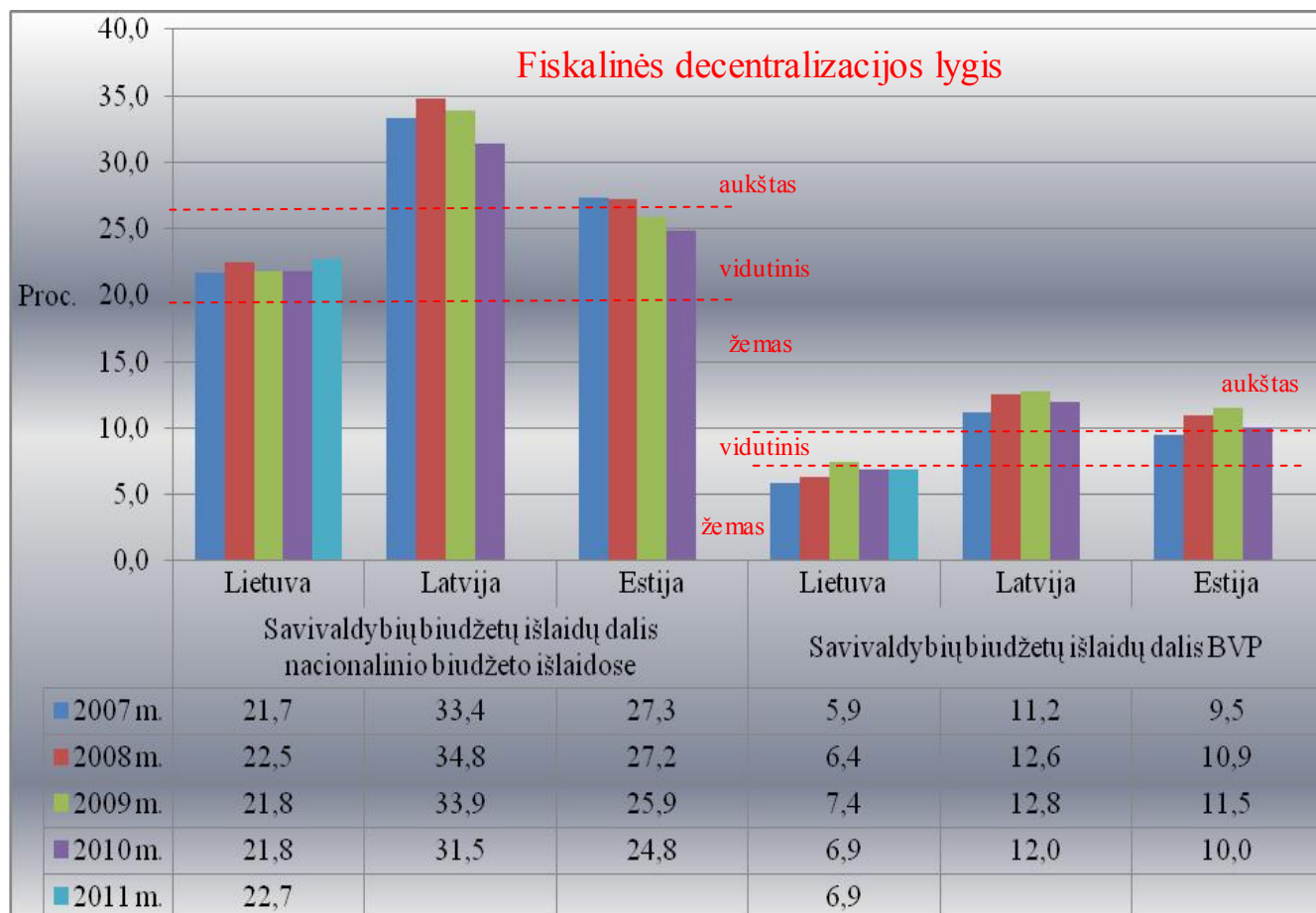


**Šaltinis:** Eurostato, Statistikos departamento, Central statistical Bureau of Latvija, Statistics Estonia duomenų bazių duomenys

### 25 pav. Lietuvos, Latvijos ir Estijos bendrasis vidaus produktas ir nacionalinio biudžeto išlaidos 2007–2011 m., mln. eurų

Nagrinėjama laikotarpiu, didžiausias BVP fiksuojamas Lietuvoje, mažesnis Latvijoje ir mažiausias Estijoje (žr. 25 pav.). Visose šalyse didžiausias BVP užfiksuotas ekonominio pakilimo laikotarpiu – 2007 m. ir 2008 m. 2008 m. BVP Lietuvoje sudarė 32 mlrd. eurų, Latvijoje 23 mlrd. eurų, Estijoje 16 mlrd. eurų. 2009 m. šalis ištikusi ekonominė krizė įtakojo BVP mažėjimą visose trijose šalyse. Vertinant nacionalinio biudžeto išlaidas, matyti tokios pat tendencijos, t.y. Lietuvoje nacionalinio biudžeto išlaidos didžiausios 2008 m. Lietuvoje 9 mlrd. eurų, Latvijoje 8 mlrd. eurų, Estijoje 7 mlrd. eurų. Reiktų atkreipti dėmesį, kad Latvijos ir Estijos statistikos duomenų bazės dar nepateikė duomenų už 2011 m., tačiau bendram vertinimui tai didelės įtakos neturi. Galima daryti

išvada, kad tokį BVP ir nacionalinio biudžeto išlaidų pasiskirstymą lemia šalių dydis, gyventojų skaičius ir ekonominiai pajėgumai ir kt.



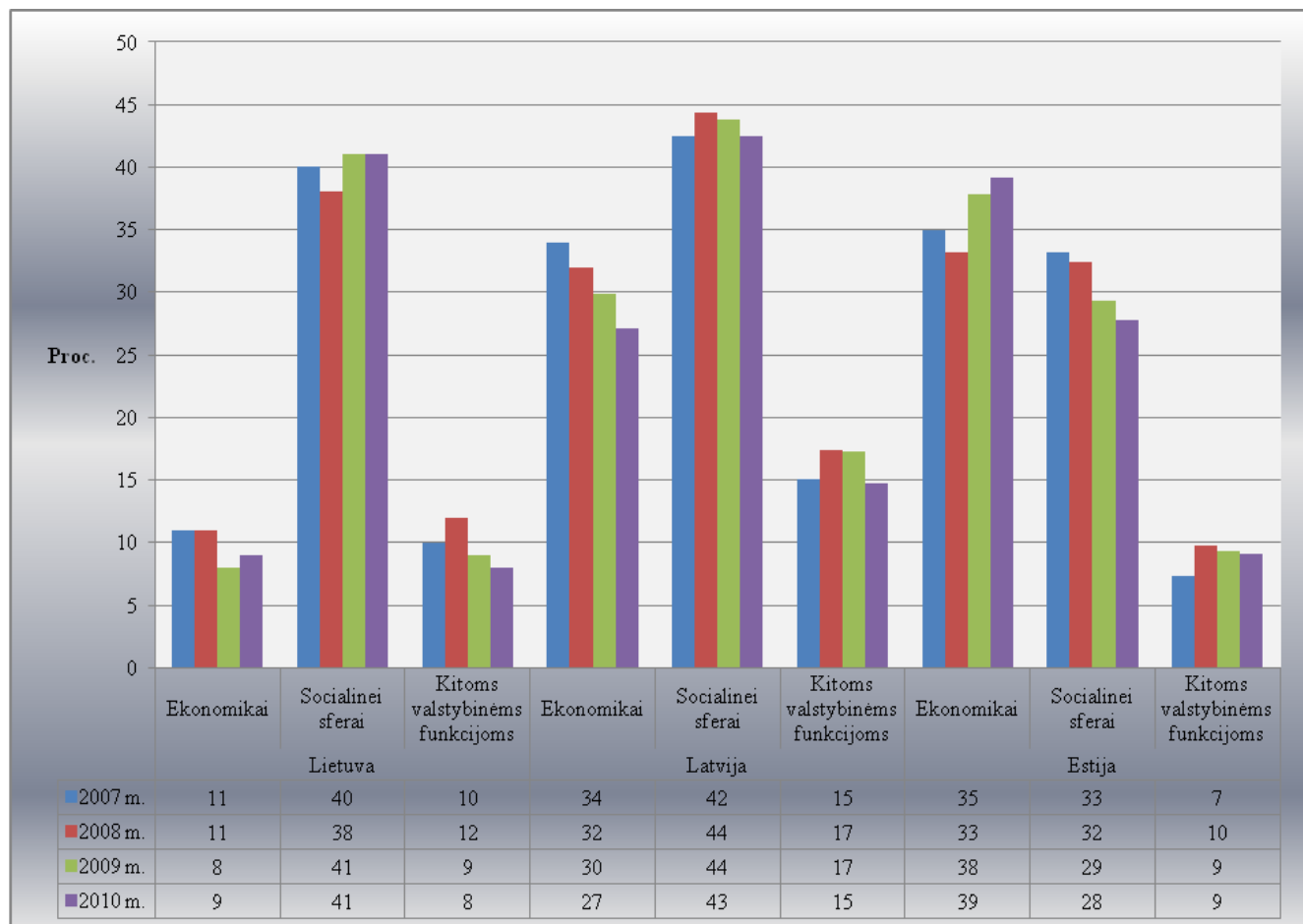
*Latvijos ir Estijos duomenų bazės dar nepaskelbė duomenų už 2011 m.*

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

#### 26 pav. Lietuvos, Latvijos ir Estijos savivaldybių biudžetų išlaidos BVP ir nacionalinio biudžeto išlaidose 2007–2011 m., proc.

Fiskalinės decentralizacijos lygis Estijoje, vertinant pagal savivaldybių biudžetų išlaidų dalį nacionalinio biudžeto išlaidose, analizuojamu laikotarpiu yra didelis, t.y. 26,3 proc., nors pastaraisiais metais pastebimas savivaldybių biudžetų išlaidų dalies mažėjimas ir tuo pačiu fiskalinės decentralizacijos laipsnio smukimas iki vidutinio (žr. 26 pav.). Tuo tarpu Latvijoje, visą analizuojamą laikotarpį dominuoja didelis fiskalinės decentralizacijos lygis, 2008 m. savivaldybių biudžetų išlaidų dalis sudarė net 34,8 proc. Tokios pat tendencijos išlieka vertinant savivaldybių biudžetų išlaidų dalį BVP. Lietuvoje dominuoja mažas fiskalinės decentralizacijos lygis analizuojamu laikotarpiu, o Estijoje ir ypatingai Latvijoje, fiskalinės decentralizacijos lygis yra didelis (Estijoje - 10,5 proc., Latvijoje – 12,1 proc. savivaldybių biudžetų išlaidų nuo BVP). Matyti, kad vertinant fiskalinės decentralizacijos

lygi pagal savivaldybių biudžetų išlaidų dalį nacionalinio biudžeto išlaidose ir BVP, Lietuva atsilieka nuo kaimyninių valstybių. Lietuvos savivaldybės turi mažiau finansinių galių, nes disponuoja santykinai mažesniais finansiniais ištekliais, nors BVP ir nacionalinio biudžeto išlaidos yra didžiausios.



*Latvijos ir Estijos duomenų bazės dar nepaskelbė duomenų už 2011 m.*

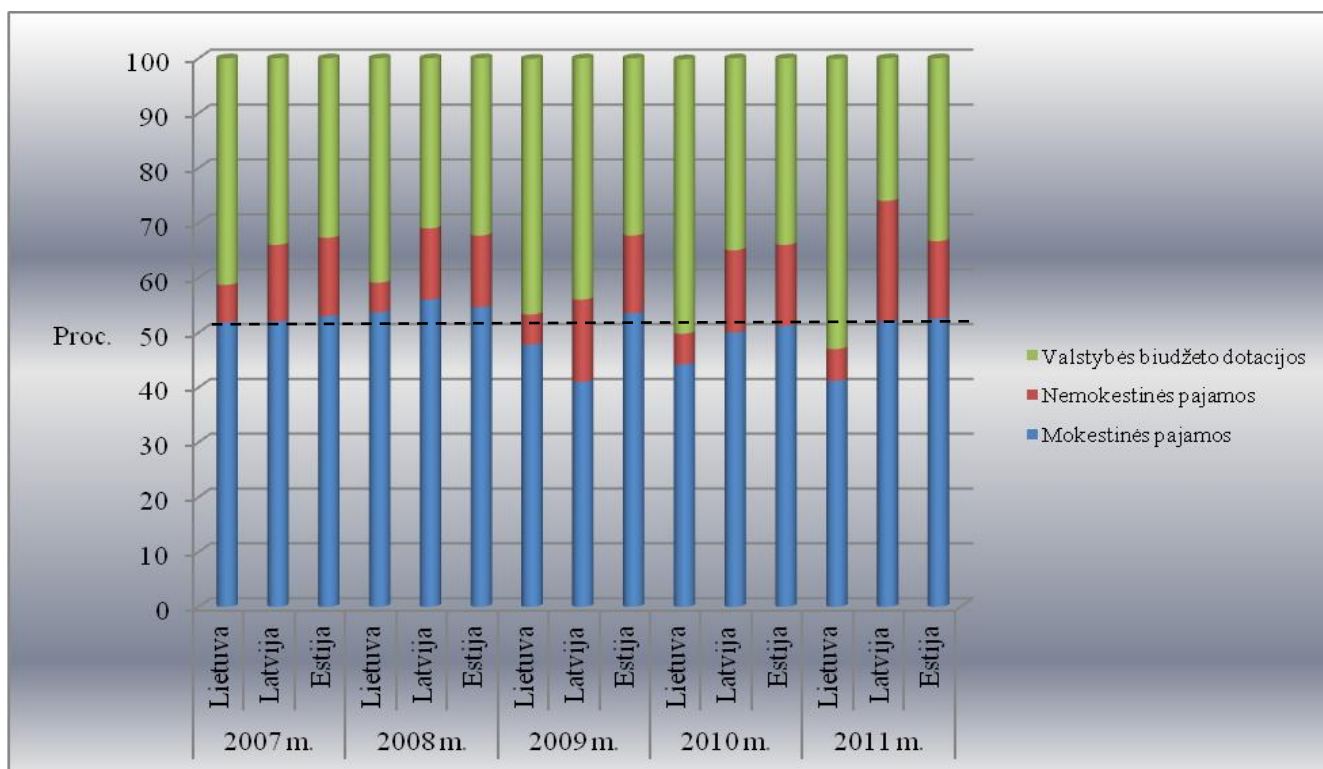
**Šaltinis:** Statistikos departamento, Central statistical Bureau of Latvija, Statistics Estonia duomenų bazių duomenys

### 27 pav. Lietuvos, Latvijos ir Estijos savivaldybių biudžetų išlaidų kitimas pagal išlaidų rūšis nacionaliniame biudžete 2007–2010 m., proc.

Iš dvidešimt septinto paveikslo matyti, kad analizuojamu laikotarpiu, visose valstybėse labiausiai decentralizuotos sritys yra socialinė ir ekonominė, nors Lietuvoje, savivaldybių biudžetų išlaidų dalis nacionalinio biudžeto išlaidose ekonominei sferai sudaro kur kas mažesnę dalį nei Latvijoje ir Estijoje. Latvijoje ir Estijoje didelė dalis išlaidų iš ekonominės srities skiriama transportui, t.y. kelių transporto plėtra, kontrolė ir priežiūra, geležinkelių infrastruktūros renovacija ir plėtra ir kita. Lietuvoje socialinei sferai tenka apie 40 proc., Latvijoje apie 43 proc., Estijoje apie 31 proc. nacionalinio biudžeto išlaidų minėtai sferai, o ekonomikai atitinkamai – 10, 31, 36 proc. nacionalinio biudžeto išlaidų ekonomikai. Kitoms valstybinėms funkcijoms užtikrinti savivaldybėms tenka mažiausia išlaidų dalis. Analizuojamu

laikotarpiu tai sudaro apie 10 proc. Lietuvos, 16 proc. Latvijos ir 9 proc. Estijos savivaldybių biudžetų išlaidų nacionalinio biudžeto išlaidose šiai sričiai.

Kitas svarbus kriterijus vertinant šalies decentralizacijos lygį – savivaldybių biudžetų pajamų struktūra. Visose trijose valstybėse savivaldybių biudžetai formuojami iš mokestinių, nemokestinių pajamų ir valstybės biudžeto dotacijų (žr. 28 pav.), kurios yra bendrosios ir tikslinės (blokiniai ir kategoriniai grantai).



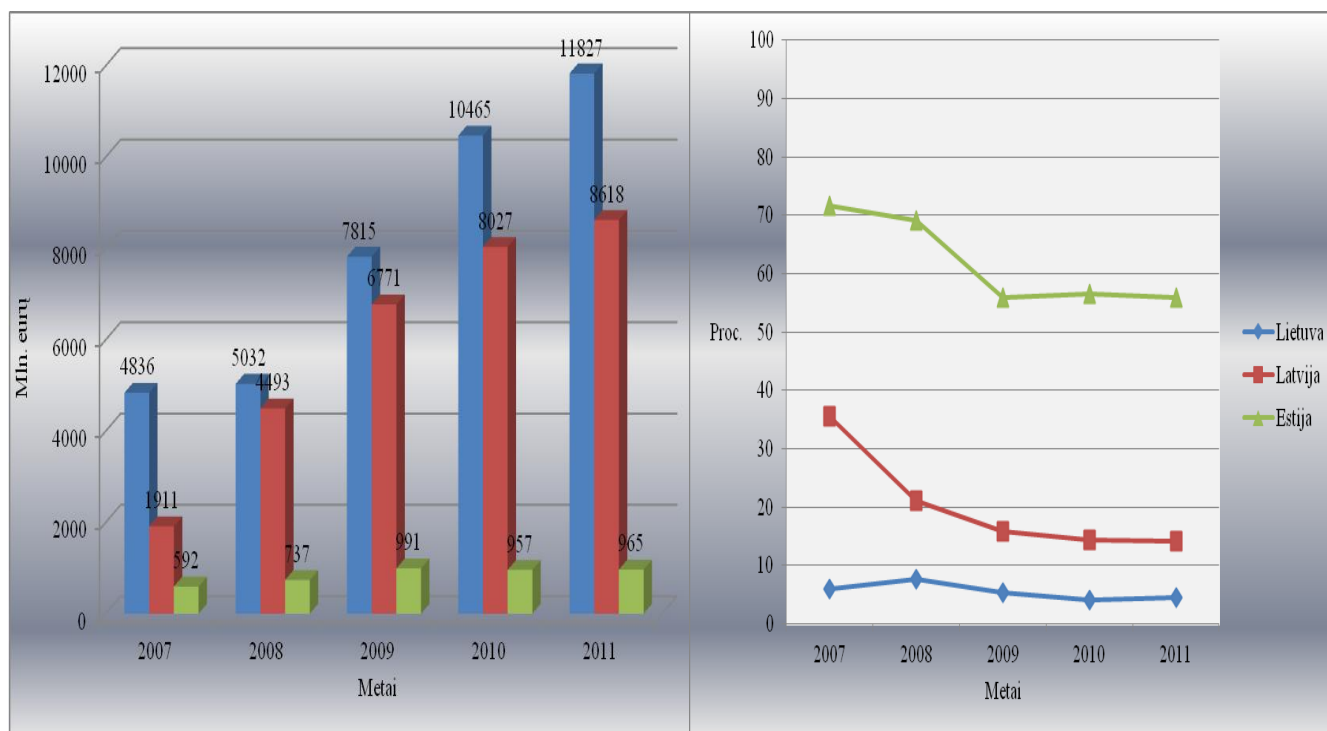
Šaltinis: Eurostato, Statistikos departamento, Central statistical Bureau of Latvija, Statistics Estonia duomenų bazių duomenys

### 28 pav. Lietuvos, Latvijos ir Estijos savivaldybių biudžetų pajamų struktūra 2007–2011 m., proc.

Didžiausią dalį savivaldybių biudžetų pajamų sudaro pajamų mokestis, žemės ir turto mokesčiai. Visose šalyse mokesčių tarifus ir jų surinkimą nustato centrinė valdžia, todėl galima teigti, kad savivaldybių biudžetų surenkamos pajamos iš vietinių mokesčių yra nedidelės. Iš dvidešimt aštunto paveikslo matyti, kad didžiąją dalį savivaldybių biudžetų pajamų sudaro mokestinės pajamos, t.y. apie 50 proc. Visose trijose valstybėse didžiausią dalį mokestinių pajamų sudaro gyventojų pajamų mokesčiai: Lietuvoje – 86 proc., Latvijoje – 88 proc., Estijoje – 91 proc. Mažiausią dalį šalių savivaldybių biudžetuose sudaro nemokestinės pajamos, atitinkamai, Lietuvoje – 6 proc., Latvijoje 16 proc., Estijoje - 14 proc. Analizuojamu laikotarpiu pajamų procentinė dalis kinta, matyti, kad Lietuvoje valstybės biudžeto dotacijos tik didėjo visų pajamų atžvilgiu, tuo tarpu Latvijoje iki 2009 m. mažėjo, 2009 m. sudarė didžiausią pajamų dalį, t.y. 44 proc., o toliau vėl mažėjo ir 2011 m. tesiekė 26 proc.

Estijoje valstybės biudžeto dotacijų santykinis dydis visą analizuojamą laikotarpį beveik nekito. Santykinai mažesnė valstybės biudžeto dotacijų dalis savivaldybių biudžetų pajamose rodo didesnę savivaldybių finansinį savarankiškumą, todėl galima teigti, kad Lietuvos savivaldybės turi kur kas mažesnę finansinį savarankiškumą lyginant su kaimyninėmis šalimis. Analizuojamu laikotarpiu, Lietuvos savivaldybių biudžetų pajamų dalis iš valstybės biudžeto dotacijų sudaro apie 46 proc., Latvijos apie 34 proc., Estijos apie 33 proc. (žr. 28 pav.).

Paskutinė fiskalinės decentralizacijos dedamoji – savivaldybių skolinimosi mechanizmai. Lietuvos, Latvijos ir Estijos savivaldybės turi galimybę skolintis iš vidaus ir užsienio kreditorių, turi nustatytus tam tikrus skolinimosi limitus bei įstatymiškai patvirtintas skolinimosi mechanizmo reguliavimo ir kontroliavimo sistemas (Ebel, Yilmaz, 2001). Dvidešimt devintame paveiksle pateiktos trijų valstybių bendrosios valstybių skolos mln. eurų ir savivaldybių skolų procentinės dalys valstybės skoloje.



**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 savivaldybių skolos dalis valstybės skoloje proc. 2007–2011 m.**

2007-2011 m. Lietuvos skola yra didžiausia ir 2011 m. siekė 11,8, tuo tarpu Latvijos 8,6 ir Estijos nepilnai 1 mlrd. eurų (žr. 29 pav.). Visose šalyse matyti valstybės skolos didėjimo tendencija, tačiau didėjimo tempai didžiausi Lietuvoje. Toks skolos didėjimą vėlgi įtakojo ekonominė krizė,

palietai visas Baltijos valstybes. Savivaldybių skolinimosi galimybės trijose šalyse nėra vienodos. Lietuvos savivaldybių skola, bendrojoje valstybės koloje, sudaro mažiausią procentinę dalį t.y. apie 6 proc. ir nuo 2008 m. procentinė dalis mažėja, tuo tarpu Latvijos savivaldybių skola siekia apie 20 proc. ir visą analizuojamą laikotarpį procentinė dalis mažėjo, o Estijos apie 62 proc., iki 2008 m. procentinė dalis mažėjo, vėlesniais metais išliko stabili. Tai, kad Lietuvos savivaldybių skola sudaro santykinai mažesnę dalį bendrojoje skoloje, gali įtakoti dotavimo sistema, nes valstybinėms funkcijoms įgyvendinti valstybė turi užtikrinti finansines lėšas.

Galima daryti išvadą, kad 2007-2011 m. Lietuva fiskalinės decentralizacijos požiūriu atsilieka nuo Latvijos ir Estijos. Atsižvelgus į savivaldybių biudžetų išlaidų dalį BVP ir nacionalinio biudžeto išlaidose matyti, kad Lietuvos savivaldybės disponuoja santykinai mažesniu finansinių išteklių kiekiu, o tai rodo mažesnes finansines galias. Be to, Lietuvos savivaldybių biudžetų pajamų struktūroje dotacijų procentinė dalis sudaro didžiausią dalį lyginant su kitomis šalimis, o tai rodo mažesnę savivaldybių savarankiškumą. 2007-2011 m. Latvijos ir Estijos savivaldybių skolos sudaro kur kas didesnę bendrosios skolos dalį. Apibendrinant Lietuvos, Latvijos ir Estijos tyrimo gautus rezultatus, galima teigti, kad įvertinus visas fiskalinės decentralizacijos dedamąsias, Lietuvos kaimyninių šalių fiskalinės decentralizacijos lygis yra aukštesnis, jose geriau įgyvendinti fiskalinės decentralizacijos principai, bei vietinė valdžia yra arčiau bendruomenės, kas leidžia efektyviau panaudoti finansinius išteklius ir geriau patenkinti teritorijų gyventojus.



## IŠVADOS IR SIŪLYMAI

1. Lietuva turi Konstitucinius vietos savivaldos pagrindus, tarp valstybės valdžios ir savivaldybių institucijų nustatyti teisiniai santykiai atitinka demokratinei valdymo sistemai keliamus reikalavimus. Vietos savivalda – gebėjimas tvarkyti didžiąją dalį viešųjų reikalų, vadovaujantis gyventojų interesais per turimas teises, pareigas ir iš to kylančią atsakomybę.

2. Lietuvoje, valstybės ir savivaldybių institucijų kompetencijos ir funkcijos yra įstatimiškai atskirtos, o tai užtikrina sėkmingą skirtingų valdymo lygių funkcionavimą, išvengiama funkcijų persidengimo ir dubliavimosi, be to įgalina įgyvendinti subsidiarumo principą. Funkcijų atskirimas ir lėšų toms funkcijoms vykdyti paskirstymas viešajame ekonomikos sektoriuje įgauna fiskalinės decentralizacijos formą, išreiškiančią finansinį savivaldybių savarankiškumą.

3. Lietuvoje egzistuoja dviejų pakopų finansinė sistema, įgalinanti savivaldybes turėti atskirus savarankiškus biudžetus ir disponuoti jais, biudžetai turi būti tvirtinami be deficito. Lietuvos savivaldybių finansų sistema yra artima Europos šalių finansų sistemoms, remiasi analogiškais ar panašiais biudžetų formavimo principais ir metodais. Biudžetų rengimo procesas Lietuvoje yra gana sudėtingas, o jį reglamentuoja nemažai įvairių teisės aktų.

4. Savivaldybių biudžetų pajamas sudaro: mokestinės ir nemokestinės pajamos, taip pat valstybės biudžeto dotacijos. Europos šalyse, vietinės valdžios biudžetų pajamų sistemoje, dominuoja vietiniai mokesčiai ir dotacijos, Lietuvoje, savivaldybės turi per mažai savarankiškumo nustatant vietinius mokesčius ir jų dydį, tokiu būdu savivaldybių biudžetuose dominuoja dotacijų pagrindu skiriami finansiniai ištekliai, kas parodo santykinai žemą fiskalinės decentralizacijos lygį.

5. Savivaldybių biudžetų išlaidos turi būti tiesiogiai susijusios su teisės aktuose priskirtomis joms funkcijomis, taip pat su patvirtintomis programomis. Savivaldybių išlaidos skirstomos į tris pagrindines grupes: ekonomikai, socialiniai sferai, kitoms valstybinėms funkcijoms. Savivaldybių skolinimosi mechanizmą reguliuoja centrinė valdžia, nustatydamas skolinimosi limitus, kontroliuodama skolinimosi operacijas ir kt. Didinti savivaldybių savarankiškumą skolinimosi mechanizme, analizuojama galimybė savivaldybėms išleisti skolos vertybinius popierius – obligacijas, tačiau dėl neadekvačios įstatiminės bazės, darbuotojų kompetencijos trūkumo ir kitų aplinkybių, tai kol kas neįmanoma.

6. Tyrimo rezultatai, vertinant savivaldybių savarankiškumo lygį išlaidų kontekste skirtingais kriterijais, parodė skirtingus rezultatus. Pagal savivaldybių biudžetų išlaidų dalį nacionalinio biudžeto išlaidose, Lietuvą galima priskirti prie vidutiniškai decentralizuotą finansų sistemą turinčių šalių, o pagal išlaidų dalį BVP, prie mažai decentralizuotą finansų sistemą turinčių šalių. Lietuva turi aiškia funkcijų pasiskirstymo sistemą tarp centrinės ir vietinės valdžios. 2007-2011 m. Lietuvoje labiausiai

decentralizuota sfera yra socialinė sfera, o didžiausia savivaldybių biudžetų išlaidų dalis tenka švietimo ir socialinės apsaugos funkcijoms.

7. Lietuva pagal savivaldybių biudžetų pajamų struktūrą, analizuojamu laikotarpiu, priskirtina prie mažai decentralizuotų šalių. Savivaldybių savarankiškumas skirstyti asignavimus toms sritims, kurioms jų savivaldybėje yra didžiausias poreikis, yra labai ribotos, mokestinės ir nemokestinės pajamos surenkamos ir paskirstomos centralizuotai, neįgyvendinta veiksminga vietinių mokesčių sistema, dalijamasis gyventojų pajamų mokestis ir dotacijos iš valstybės biudžeto yra pagrindiniai finansiniai šaltiniai formuojantys savivaldybių biudžetus.

8. Finansinių pervedimų sistema ir mokestinių pajamų struktūra įtakoja žemą fiskalinės decentralizacijos lygmenį Lietuvoje ir neskatina savivaldybių donorių didinti įplaukas į savo biudžetus. Didžiąją dalį savivaldybių biudžetų pajamų 2007-2011 m. sudaro specialiosios tikslinės dotacijos, skirtos valstybės perduotoms funkcijoms vykdyti. Jos nedidina savivaldybių finansinio savarankiškumo, be to jos neskatina ekonomiškai silpnesnių savivaldybių savarankiškai ieškoti savo ekonominės padėties gerinimo.

9. Išanalizavus savivaldybių skolinimosi galimybes, matyti, kad savivaldybių savarankiškas skolinimasis ir jų skolos yra reguliuojamos ir kontroliuojamos centrinės valdžios administracine skolinimosi mechanizmo sistema, dėl šios priežasties savivaldybių skola, atsižvelgiant į valstybės skolą, yra nedidelė.

10. Apibendrinant Lietuvos, Latvijos ir Estijos savivaldybių savarankiškumo lygio nagrinėjamu laikotarpiu tyrimo gautus rezultatus, galima teigti, kad įvertinus visas fiskalinės decentralizacijos dedamąsias, Lietuvos kaimyninių šalių fiskalinės decentralizacijos lygis yra aukštesnis, jose geriau įgyvendinti fiskalinės decentralizacijos principai.

11. Lietuvos savivaldybių savarankiškumas turi būti plėtojamas, tačiau iki tam tikro lygio, kad išliktų makroekonominis stabilumas ir efektyvus visuomenės išteklių panaudojimas. Iš šio tyrimo gautų rezultatų, galima daryti siūlymus fiskalinės decentralizacijos lygiui šalyje didinti:

- vietinių mokesčių įteisinimas ir jų bazės plėtimas;
- dalies tikslinių dotacijų pakeitimas bendrosiomis;
- skolinimosi galimybių didinimas, pavyzdžiui, galimybės suteikimas savivaldybėms skolintis išleidžiant obligacijas, taip pat skolinimosi limitų didinimas, tačiau skolinimosi kontrolės tobulinimas, nustatant atsakomybę ir sankcijas dėl teisės aktų susijusių su skolinimosi pažeidimų;
- finansinių lėšų efektyvaus ir racionalaus naudojimo stebėsenos ir atsiskaitymo kontrolės sistemos, kurioje centrinės valdžios ir savivaldybių gyventojų sukūrimas ir sistemos veikimo užtikrinimas.

## LITERATŪRA

1. **Astrauskas A.** Optimalaus Lietuvos savivaldybių institucinės struktūros modelio paieška // Viešojo politika ir administravimas. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 1999, Nr.8, 9-24 p. – ISSN 1648-2603.
2. **Astrauskas A.** Vietos savivaldos raida Lietuvoje 1990-2010 metais. // Viešojo politika ir administravimas. – Vilnius, 2011, Nr. 2, p. 283-298. – ISSN 1648-2603.
3. **Astrauskas A., Galinienė B.** Vietos savivalda Lietuvoje: teoriniai ir istoriniai aspektai. – Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2003. – 15-19 p. – ISBN 9986-19-565-9.
4. **Baltušnikienė J., Astrauskas A.** Subnacionalinio valdymo struktūros ir teritorinių savivaldybių kompetencijos nustatymo teoriniai aspektai // Viešojo politika ir administravimas. – Vilnius, 2009, Nr. 28, p. 7-22. - 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.** Fiskalines 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](http://www.lb.lt/lt/leidiniai/pinigu_studijos2004_1/baltrusnikiene.pdf) [žiūrėta 2012 01 09].
7. **Baltušnikienė J.** Viešojo valdymo sistemos decentralizacija: turinys, pranašumai ir trūkumai // Viešojo politika ir administravimas. – Vilnius, 2009, Nr. 27, p. 79–89. – ISSN 1648-2603.
8. **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%5Cntrjrec.nsf/8BE91245CD4D30D78525686C00686E09/\\$FILE/v46n2207.pdf](http://ntj.tax.org/wwtax%5Cntrjrec.nsf/8BE91245CD4D30D78525686C00686E09/$FILE/v46n2207.pdf) [žiūrėta 2012 04 14].
9. **Bivainis J., Butkevičius A.** Tarpbiudžetinis lėšų perskirstymas // Pinigų studijos. – Vilnius, 2003, Nr. 3, p. 35-49. - URL: [http://www.ebiblioteka.lt/resursai/DB/LB/LB\\_pinigu\\_studijos/Pinigu\\_studijos\\_2003\\_03\\_03.pdf](http://www.ebiblioteka.lt/resursai/DB/LB/LB_pinigu_studijos/Pinigu_studijos_2003_03_03.pdf) [žiūrėta 2011 12 05].
10. **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 2012 04 12].
11. **Central Statistical Bureau of Latvia database.** <http://data.csb.gov.lv/DATABASEEN/ekfin/Annual%20statistical%20data/03.%20Government%20finances/03.%20Government%20finances.asp> [žiūrėta 2012 10 02].
12. **Civinskas R., Tolvaišis L.** Tarpbiudžetinis lėšų perskirstymas Lietuvoje: instituciniai interesai ir savivaldybių finansinis savarankiškumas // Viešojo politika ir administravimas. – Vilnius, 2006, Nr. 16, p. 87–99. – ISSN 1648-2603.

13. **Davulis G.** Vietinių mokesčių koncepcija Lietuvoje // Viešoji politika ir administravimas. – Vilnius, 2006, Nr. 15, p. 16–26. – ISSN 1648-2603.

14. **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.

15. **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.

16. **Davulis G.** Vietiniai mokesčiai ir jų perspektyvos Lietuvoje // Lietuvos statistikos darbai. – Vilnius, 2007, Nr. 46, p. 122-128. – ISSN 1392-642X.

17. **Davulis G.** Analysis of a situation on local taxes in Lithuania // Intelektinė ekonomika. – Vilnius, 2009, Nr. 1(5), p. 21-29. - ISSN 1822-8038.

18. **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 2012 09 04].

19. **European Commission statistics database.** [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search\\_database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search_database) [žiūrėta 2012 10 02].

20. **Europos vietos savivaldos chartija** // Valstybės žinios, 1999, Nr. 82-2418.

21. **Finansų ministerijos aktualūs valstybės finansų duomenys.** [http://www.finmin.lt/web/finmin/aktualus\\_duomenys](http://www.finmin.lt/web/finmin/aktualus_duomenys) [žiūrėta 2012 09 20].

22. **Kondratienė V.** Vietos savivaldos sistemų tesinio reguliavimo mechanizmai // Jurisprudencija. – Vilnius, 2008, Nr. 3 (105), p. 60-66. - ISSN 1392-6195.

23. **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 2012 08 28].

24. **Lazdynas R.** Savivalda. Filosofija, teorija, praktika. – Šiauliai: Saulės delta, 2005. - 35-36 p. – ISBN 9955-522-72-0.

25. **Lietuvos Respublikos 2007 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas** // Valstybės žinios. 2006 Nr. 138-5267.

26. **Lietuvos Respublikos 2008 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas** // Valstybės žinios. 2007 Nr. 138-5267.

27. **Lietuvos Respublikos 2009 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas** // Valstybės žinios. 2008 Nr. 149-6020.

28. **Lietuvos Respublikos 2010 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas** // Valstybės žinios. 2009 Nr. 152-6822.

29. **Lietuvos Respublikos 2011 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas** // Valstybės žinios. 2010 Nr. 151-7712.

30. **Lietuvos Respublikos Konstitucija** // Valstybės žinios, 1992, Nr. 33-1014.
31. **Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas** // Valstybės žinios, 1990, Nr. 24-596.
32. **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.
33. **Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas** // Valstybės žinios, 1997, Nr. 69-1743.
34. **Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas** // Valstybės žinios, 1994, Nr. 55-1049.
35. **Lietuvos Respublikos vietos savivaldos pagrindų įstatymas** // Valstybės žinios, 1990, Nr. 7-170.
36. **Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. kovo 23 d. nutarimas Nr. 345** „Dėl savivaldybių skolinimosi taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios. 2004, Nr. 47-1557.
37. **Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. kovo 25 d. nutarimas Nr. 208** „Dėl 2008 m. savivaldybių biudžetų bendrosios dotacijos kompensacijų // Valstybės žinios. 2009, Nr. 35-1336.
38. **Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2010 m. kovo 31 d. nutarimas Nr. 331** „Dėl 2009 m. savivaldybių biudžetų negautų pajamų kompensavimo ir bendrosios dotacijos“ // Valstybės žinios. 2010, Nr. 38-1785.
39. **Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas** // Valstybės žinios, 2002, Nr. 103-4605.
40. **Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymas** // Valstybės žinios, 1994, Nr. 101-2015.
41. **Lietuvos Respublikos apskrities valdymo įstatymo 4, 5 10 ir 12 straipsnių pakeitimo įstatymas** // Valstybės žinios, 2001, Nr. 112-4088.
42. **Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo pakeitimo įstatymas** // Valstybės žinios, 2006, Nr. 77-2975.
43. **Lietuvos Respublikos žemės mokesčio įstatymo pakeitimo įstatymas** // Valstybės žinios, 2011, Nr. 163-7743.
44. **Mačiulytė J., Ragauskas R.** Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link? – Vilnius: Versus aureus, 2007. – 111 p. – ISBN 978-9955-34-023-2.
45. **Raipa A., Backūnaitė R.** Decentralizacijos reformų teoriniai ir taikomieji aspektai // Viešoji politika ir administravimas. – Vilnius, 2004, Nr. 7, p. 23-31. – ISSN 1648-2603.
46. **Rosen H.** Public finance. Fifth edition. – New York: McGraw-Hill, 1998. – 573 p. – ISBN-0-07-116738-2.
47. **Stačiokas R.** Viešojo administravimo institucijų finansai ir biudžetas / Viešasis

administravimas: kolektyvine monografija. – Kaunas: Technologija, 2003, p. 325–347. – ISBN 9986-13-704-7.

48. **Statistics Estonia database.** [http://pub.stat.ee/px-web.2001/I\\_Databas/Economy/08Finance/06Government\\_finances/04Revenue\\_expenditure\\_and\\_debt/04Revenue\\_expenditure\\_and\\_debt.asp](http://pub.stat.ee/px-web.2001/I_Databas/Economy/08Finance/06Government_finances/04Revenue_expenditure_and_debt/04Revenue_expenditure_and_debt.asp) [žiūrėta 2012 10 02].

49. **Statistikos departamento duomenų bazė.** <http://db1.stat.gov.lt/statbank/default.asp?w=1280> [žiūrėta 2012 09 14].

50. **Urmonas A., Novikovas A.** Europos vietos savivaldos chartijoje įtvirtintų principų įgyvendinimo vietos savivaldoje ir inkorporavimo nacionalinėje teisėje ypatumai // Jurisprudencija. – Vilnius, 2011, Nr. 18 (3), p. 60-66. - ISSN 1019-1034.

51. **Žilinskas G.** Vietos savivalda Lietuvos Respublikoje 1999-2000 m./Viešojo administravimo efektyvumas: kolektyvine monografija. – Kaunas: Technologija, 2001, p. 198-223. – ISBN 9955-09-095-2.

52. **Žigienė G.,** Skandinaviškasis savivaldybių obligacijų išleidimo modelis – Lietuvos galimybių įvertinimas // Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos. – Vilnius, 2009, Nr. 2 (15), p. 359-366. – ISSN 1648-9098.

**Vidžiūnienė V.** Savivaldos funkcijų finansavimo Lietuvoje vertinimas / Viešojo sektoriaus ekonomikos magistro baigiamasis darbas. Vadovas dr. I. Panovas. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Ekonomikos ir finansų valdymo fakultetas, 2012. – 82 p.

## ANOTACIJA

Šiame magistro baigiamajame darbe išanalizuotas ir įvertintas savivaldos funkcijų finansavimas Lietuvoje. Pirmoje darbo dalyje, išanalizavus mokslinę literatūrą, pateikta savivaldos koncepcija Lietuvoje, aptartas funkcijų pasiskirstymas tarp atskirų valdymo lygių ir apibendrintos savivaldos vykdomos funkcijos, įvertintas subsidiarumo principo įgyvendinimas, pateikta fiskalinės decentralizacijos esmė. Antroje darbo dalyje išskirti savivaldybių biudžetų formavimo principai ir metodai, bei savivaldybių finansų sistema. Paskutiniame darbo skyriuje įvertintas savivaldos funkcijų finansavimas ir nustatytas fiskalinės decentralizacijos lygis Lietuvoje 2007-2011 m., remiantis išlaidų pajamų, finansinių pervedimų ir skolinimosi dedamosiomis. Taip pat palyginti Lietuvos, Latvijos ir Estijos fiskalinės decentralizacijos lygiai. Baigiamojo darbo pabaigoje pateikiamos išvados ir siūlymai, paremti atlikto tyrimo rezultatais.

**Pagrindiniai žodžiai:** vietos savivalda, savivaldos funkcijos, savivaldybių finansų sistema, biudžetas, fiskalinė decentralizacija.

**Vidžiūnienė V.** Assessment of financing the functions of municipal government in Lithuania / Master's Work in Public Sector Economics. Supervisor dr. I. Panovas. – Vilnius: Faculty of Economics and Finance Management, Mykolas Romeris University, 2012 . – 82 p.

## ANNOTATION

This master's thesis covers the analysis and assessment of financing the functions of municipal government in Lithuania. The first part of the thesis, having analyzed scholarly literature, presents the conception of municipal government in Lithuania, discussion of distribution of functions among individual administrative levels, generalization of functions performed by municipal government, assessment of implementation of the principle of subsidiarity, as well as the essence of fiscal decentralization. The second part of the thesis accentuates the principles and methods of formation of municipal budgets as well as the municipal finance system. The last chapter of the thesis covers the assessment of financing the functions of municipal government and identification of the level of fiscal decentralization in Lithuania in 2007-2011 with reference to the following components: expense, income, financial transfers, and borrowing. Moreover, it covers the comparison of the levels of fiscal decentralization in Lithuania, Latvia, and Estonia. Findings and proposals, based on the research results, are presented in the conclusion of the thesis.

**Key words:** local government, functions of municipal government, municipal finance system, budget, fiscal decentralization.



**Vidžiūnienė V.** Savivaldos funkcijų finansavimo Lietuvoje vertinimas / Viešojo sektoriaus ekonomikos magistro baigiamasis darbas. Vadovas dr. I. Panovas. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Ekonomikos ir finansų valdymo fakultetas, 2012. – 82 p.

## SANTRAUKA

Viešojo sektoriaus ekonomikos baigiamojo darbo tema yra aktuali, kadangi 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. Fiskalinė decentralizacija atliko ir atlieka svarbų vaidmenį kiekvienos šalies fiskalinėje sistemoje. Išskyla poreikis įvertinti savivaldos funkcijų Lietuvoje finansavimą fiskalinės decentralizacijos požiūriu, kuris atskleidžia savivaldybių finansinį savarankiškumą teikiant viešąsias gerybes ir tokiu būdu rodo demokratijos principų įgyvendinimą šalyje. Šio darbo problema - kaip patobulinti savivaldos funkcijų finansavimą, kad padidėtų Lietuvos fiskalinės decentralizacijos lygis, darbo objektas – fiskalinės decentralizacijos lygis 2007-2011 m., o tikslas įvertinti savivaldos funkcijų finansavimą Lietuvoje 2007-2011 m. fiskalinės decentralizacijos požiūriu ir pateikti siūlymus jo tobulinimui. Šiam tikslui pasiekti buvo išskirti tokie uždaviniai: apžvelgti savivaldos koncepciją Lietuvoje ir vykdomas funkcijas; abibrėžti savivaldos funkcijų finansavimą; išanalizuoti fiskalinės decentralizacijos lygį 2007-2011 m. Lietuvoje, palyginti jį su Latvijos ir Estijos valstybėmis ir pateikti siūlymus tobulinimui.

Darbe patvirtinta hipotezė - savivaldybėms trūksta finansinio savarankiškumo ir formuojant pajamas, ir vykdant funkcijų finansavimą, t.y. fiskalinis decentralizacijos lygis yra nepakankamas.

Rengiant magistro baigiamąjį darbą buvo naudojami tokie mokslinio tyrimo metodai: mokslinės literatūros analizė, teisinių dokumentų analizė, statistinių duomenų analizė, sisteminė ir loginė analizė, lyginamoji analizė.

Šio darbo tyrimo rezultatai parodė, kad savivaldybių savarankiškumas finansuojant vykdomas funkcijas, tai yra fiskalinės decentralizacijos lygis Lietuvoje, atsižvelgiant į fiskalinės decentralizacijos dedamąsias, yra žemas. Nagrinėjamu 2007-2011 m. laikotarpiu, fiksuojamas vidutinis ir žemas fiskalinės decentralizacijos lygis, be to, jis kur kas mažesnis nei Latvijoje ir Estijoje. Fiskalinės decentralizacijos lygis Lietuvoje turėtų būti plėtojamas, tiek formuojant savivaldybių biudžetų pajamas, tiek finansuojant jų funkcijas, tačiau iki tam tikro lygio, kad per didelis savivaldybių savarankiškumo lygis neturėtų neigiamos įtakos makroekonominiam šalies stabilumui ir sukuriant finansinių lėšų efektyvaus ir racionalaus naudojimo stebėsenos ir atsiskaitymo sistemą.

**Vidžiūnienė V.** Assessment of financing the functions of municipal government in Lithuania / Master's Work in Public Sector Economics. Supervisor dr. I. Panovas. – Vilnius: Faculty of Economics and Finance Management, Mykolas Romeris University, 2012. – 82 p.

## SUMMERY

The topic of the thesis of the public sector economics is relevant, since the relations between the structures of governmental levels affect various processes – from public good, service rendering, social security, and poverty reduction to development of financial sector and macroeconomic stability. Fiscal decentralization has played and still plays an important role in every country's fiscal system. There is a need to assess the financing of the functions of municipal government in Lithuania from the point of view of fiscal decentralization, which unfolds the financial self-sufficiency of municipalities in provision of public good, thereby demonstrating the implementation of the principles of democracy in the country. The problem of this thesis is how to improve the financing of the functions of municipal government in order to raise the level of fiscal decentralization in Lithuania. The subject-matter of the thesis is the level of fiscal decentralization in 2007-2011 and the purpose – to assess the financing of the functions of municipal government in Lithuania in 2007-2011 from the point of view of fiscal decentralization, by presenting the proposals for improvement thereof. To reach this goal, the following tasks were raised: to survey the conception of municipal government and its functions in Lithuania; to define the financing of the functions of municipal government; to analyze the level of fiscal decentralization in 2007-2011 in Lithuania, compare the same with Latvia and Estonia, as well as present the proposals for improvement.

The hypothesis that the municipalities lack financial self-sufficiency in both forming income and performing the financing of functions, i.e. the level of fiscal decentralization is insufficient, was confirmed in the thesis.

The following methods of scientific research were applied during the course of preparation of master's thesis: analysis of scholarly literature, analysis of legal documents, analysis of statistical data, system and logic analysis, as well as comparative analysis.

Research results demonstrated that the municipal self-sufficiency in financing the functions, i.e. the level of fiscal decentralization in Lithuania in view of the components of fiscal decentralization, is low. Average and low level of fiscal decentralization is recorded during the period 2007-2011 under consideration; moreover, it is much lower than in Latvia and Estonia. The level of fiscal decentralization in Lithuania should be developed through both the formation of municipal budget income and financing of their functions, however, to a certain degree so that immoderate level of municipal self-sufficiency would not have negative effect on the macroeconomic stability of the country, and development of the monitoring and payment system of efficient and rational application of financial resources.

**PRIEDAI**

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

<b>Savarankiškosios (Konstitucijos ir įstatymų nustatytos (priskirtos) savivaldybių funkcijos:</b>	<b>Valstybinės (valstybės perduotos savivaldybėms) funkcijos:</b>
1) savivaldybės biudžeto sudarymas ir tvirtinimas;	1) civilinės būklės aktų registravimas;
2) vietinių rinkliavų nustatymas;	2) įstatymų priskirtų registų tvarkymas ir duomenų teikimas valstybės registrams;
3) savivaldybei nuosavybės teise priklausančios žemės ir kito turto valdymas, naudojimas ir disponavimas juo;	3) civilinė sauga;
4) savivaldybės biudžetinių įstaigų steigimas ir išlaikymas, savivaldybės viešųjų įstaigų, savivaldybės įmonių ir kitų savivaldybės juridinių asmenų steigimas;	4) priešgaisrinė sauga;
5) savivaldybės teritorijoje gyvenančių vaikų iki 16 metų mokymosi pagal privalomojo švietimo programas užtikrinimas;	5) dalyvavimas valdant valstybinius parkus;
6) švietimo pagalbos teikimo mokiniui, mokytojui, šeimai, mokyklai, vaiko minimaliosios priežiūros priemonių vykdymo organizavimas ir koordinavimas;	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;
7) bendrojo lavinimo mokyklų moksleivių, gyvenančių kaimo gyvenamosiose vietovėse, neatlygintino pavėžėjimo į mokyklas ir į namus organizavimas;	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;
8) ikimokyklinio ugdymo, vaikų ir suaugusiųjų neformaliojo švietimo organizavimas, vaikų ir jaunimo užimtumo organizavimas;	9) 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) medžioklės plotų vienetų sudarymas ir jų ribų keitimas;	9) socialinių išmokų ir kompensacijų, išskyrus piniginę socialinę paramą nepasiturintiems gyventojams Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymu nustatytoje savivaldybėje, skaičiavimas ir mokėjimas;
10) maitinimo paslaugų organizavimas teisės aktų nustatyta tvarka švietimo įstaigose, įgyvendinančiose mokymą pagal ikimokyklinio, priešmokyklinio ir bendrojo lavinimo programas;	10) savivaldybei priskirtos valstybinės žemės ir kito valstybės turto valdymas, naudojimas ir disponavimas juo patikėjimo teise;
11) savivaldybėms įstatymais priskirtų geodezijos ir kartografijos darbų organizavimas ir vykdymas;	11) piliečių prašymų atkurti nuosavybės teises į išlikusį nekilnojamąjį turtą nagrinėjimas ir sprendimų dėl nuosavybės teisių atkūrimo priėmimas įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka;
12) socialinių paslaugų planavimas ir teikimas, socialinių paslaugų įstaigų steigimas, išlaikymas ir bendradarbiavimas su nevyriausybinėmis organizacijomis;	12) valstybės garantijų nuomininkams, išsikeliančiams iš savininkams gražintų gyvenamųjų namų ar jų dalių ir butų, vykdymas;
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);	13) valstybinės kalbos vartojimo ir taisyklingumo kontrolė;
14) sąlygų savivaldybės teritorijoje gyvenančių neigaliųjų socialiniam integravimui į bendruomenę sudarymas;	14) savivaldybėms pagal teisės aktus priskirtų archyvinių dokumentų tvarkymas;
15) savivaldybės socialinio būsto fondo sudarymas ir jo remontas, socialinio būsto nuoma;	16) dalyvavimas rengiant ir vykdančią mobilizaciją, demobilizaciją, primančiosios šalies paramą;
16) dalyvavimas sprendžiant gyventojų užimtumo, kvalifikacijos igijimo ir perkvalifikavimo klausimus, viešųjų ir sezoninių darbų organizavimas;	17) statistikos duomenų teikimas;
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;	

1 priedo tęsinys kitame puslapyje

<b>Savarankiškosios (Konstitucijos ir įstatymų nustatytos (priskirtos) savivaldybių funkcijos:</b>	<b>Valstybinės (valstybės perduotos savivaldybėms) funkcijos:</b>
21) statinių naudojimo priežiūra įstatymų nustatyta tvarka;	18) dalyvavimas rengiant ir įgyvendinant darbo rinkos politikos priemones ir gyventojų užimtumo programas;
22) infrastruktūros, socialinės ir ekonominės raidos planavimas, strateginių plėtros ir veiklos planų rengimas, turizmo, būsto, smulkiojo ir vidutinio verslo plėtros programų rengimas;	19) dalyvavimas organizuojant įstatymų numatytus rinkimus ir referendumus;
23) dalyvavimas rengiant ir įgyvendinant regionų plėtros programas;	20) dalyvavimas rengiant gyventojų apklausas ir kitokias įstatymų numatytas pilietines (gyventojų) iniciatyvas;
24) informacinės visuomenės plėtros įgyvendinimas;	21) dalyvavimas atliekant gyventojų ir būstų, taip pat kitus visuotinius surašymus;
25) savivaldybės saugomų teritorijų steigimas, apsauga ir tvarkymas;	22) vaikų ir jaunimo teisių apsauga;
26) kraštovaizdžio, nekilnojamojų kultūros vertybių ir savivaldybės įsteigtų saugomų teritorijų tvarkymas ir apsauga, savivaldybės teritorijoje esančių želdynų, želdinių apsauga, tvarkymas ir kūrimas, inventurizacijos, apskaitos, atskirųjų želdynų žemės sklypų kadastrinių matavimų ir įrašymo į Nekilnojamojo turto registrą organizavimas ir stebėseną;	23) žemės ūkio produkcijos kvotų administravimas;
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 keičimas;	24) žemės ūkio valdų ir ūkininkų ūkių registravimas;
28) aplinkos kokybės gerinimas ir apsauga;	25) žemės ūkio naudmenų ir pasėlių deklaravimo darbų administravimas;
29) kūno kultūros ir sporto plėtojimas, gyventojų poilsio organizavimas;	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;
30) šilumos ir geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo organizavimas;	27) valstybei nuosavybės teise priklausančių melioracijos ir hidrotechnikos statinių valdymas ir naudojimas patikėjimo teise;
31) komunalinių atliekų tvarkymo sistemų diegimas, antrinių žaliavų surinkimo ir perdirbimo organizavimas, sąvartynų įrengimas ir eksploatavimas;	28) traktorių, savaeigių ir žemės ūkio mašinų bei jų priekabų registravimas ir techninė priežiūra;
32) savivaldybių vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūra, taisymas, tiesimas ir saugaus eismo organizavimas;	29) kaimo plėtros priemonių įgyvendinimo administravimas;
33) keleivių vežimo vietiniais maršrutais organizavimas, lengvatinio keleivių vežimo kompensacijų skaičiavimas ir mokėjimas;	30) valstybės garantuojamos pirminės teisinės pagalbos teikimas;
34) dalyvavimas, bendradarbiavimas užtikrinant viešąją tvarką, kuriant ir įgyvendinant nusikaltimų prevencijos programas;	31) gyvenamosios vietos deklaravimo duomenų ir gyvenamosios vietos neturinčių asmenų apskaitos duomenų tvarkymas;
35) savivaldybėms priskirtas triukšmo prevencijos ir triukšmo valstybinio valdymo įgyvendinimas;	32) socialinės globos teikimo asmenims su sunkia negalia užtikrinimas;
36) sanitarijos ir higienos taisyklių tvirtinimas ir jų laikymosi kontrolės organizavimas, švaros ir tvarkos viešose vietose užtikrinimas;	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;
37) prekybos ir kitų paslaugų teikimo tvarkos savivaldybių ar jų kontroliuojamų įmonių administruojamose turgavietėse ir viešose vietose nustatymas;	34) antrinės ir tretinės sveikatos priežiūros organizavimas įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka;
38) sąlygų verslo ir turizmo plėtrai sudarymas ir šios veiklos skatinimas;	35) radiacinė sauga;
39) leidimų (licencijų) išdavimas įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka;	36) kitos pagal įstatymus perduotos funkcijos.
40) alkoholio ir tabako reklamos draudimo ir ribojimo laikymosi ant išorinės reklamos priemonių kontrolė;	
41) ritualinių paslaugų teikimo užtikrinimas ir kapinių priežiūros organizavimas;	
42) pagal įstatymų nustatytą kompetenciją gyvenamojo namo butų ir kitų patalpų savininkų bendrijos valdymo organų, savivaldybės paskirtų administratorių, kai butų ir kitų patalpų savininkai neįsteigia gyvenamojo namo butų ir kitų patalpų savininkų bendrijos arba nesudaro jungtinės veiklos sutarties, taip pat kai bendrija likviduota arba nutraukta jungtinės veiklos sutartis, veiklos priežiūra ir kontrolė;	
43) pinigines socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams teikimas Lietuvos Respublikos pinigines socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymu nustatytoje savivaldybėje;	
44) kitos funkcijos, nepriskirtos valstybės institucijoms.	

**Šaltinis:** LR vietos savivaldos įstatymo 6 ir 7 str.

## 2 PRIEDAS

## VALSTYBĖS IR SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETŲ IŠLAIDŲ STRUKTŪRA PAGAL FUNKCINĘ KLASIFIKACIJĄ 2007-2011 M., TŪKST. LT IR PROC.

Valstybės, savivaldybių išlaidų funkcinė klasifikacija	2007				2008				2009				2010				2011			
	VB		SB		VB		SB		VB		SB		VB		SB		VB		SB	
	tūkst. Lt	proc.	tūkst. Lt	proc.	tūkst. Lt	proc.	tūkst. Lt	proc.	tūkst. Lt	proc.	tūkst. Lt	proc.	tūkst. Lt	proc.	tūkst. Lt	proc.	tūkst. Lt	proc.	tūkst. Lt	proc.
Bendros valstybės paslaugos	5819032	27,7	929710	16,0	6324349	25,8	1262599	17,8	6328122	25,7	849225	12,4	6850886	28,0	831983	12,2	7502409	30,0	825278	11,2
Gynyba	1732455	8,2	8987	0,2	1456959	5,9	10544	0,1	1165151	4,7	8376	0,1	982478	4,0	7340	0,1	1040307	4,2	5900	0,1
Viešoji tvarka ir visuomenės apsauga	1590187	7,6	56749	1,0	2015830	8,2	66107	0,9	1709790	7,0	55710	0,8	1818261	7,4	56751	0,8	2000862	8,0	58265	0,8
Ekonomika	5146730	24,5	297674	5,1	6136892	25,0	381753	5,4	6308784	25,7	285085	4,2	6179727	25,2	248809	3,7	6140112	24,5	320504	4,3
Aplinkos apsauga	687827	3,3	172069	3,0	735425	3,0	217142	3,1	869867	3,5	202615	3,0	1063713	4,3	225422	3,3	757382	3,0	246723	3,3
Būstas ir komunalinis ūkis	22447	0,1	275029	4,7	41627	0,2	301988	4,2	551812	2,2	210182	3,1	17133	0,1	247831	3,6	13741	0,1	281763	3,8
Sveikatos apsauga	1323427	6,3	77685	1,3	1631846	6,6	72259	1,0	1903105	7,7	43829	0,6	2288753	9,3	31163	0,5	2194324	8,8	49047	0,7
Poilsis, kultūra ir religija	590659	2,8	402416	6,9	729613	3,0	496101	7,0	584922	2,4	448016	6,5	525554	2,1	325896	4,8	568230	2,3	435695	5,9
Švietimas	2032322	9,7	3096540	53,1	2647948	10,8	3629578	51,1	2275614	9,3	3946054	57,7	2267768	9,3	3645147	53,6	2523138	10,1	3747878	50,8
Socialinė apsauga	2061734	9,8	510319	8,8	2825529	11,5	668837	9,4	2895777	11,8	791844	11,6	2494231	10,2	1186523	17,4	2305722	9,2	1400611	19,0
<b>Iš viso:</b>	<b>21006819</b>	<b>100</b>	<b>5827177</b>	<b>100</b>	<b>24546018</b>	<b>100</b>	<b>7106908</b>	<b>100</b>	<b>24592943</b>	<b>100</b>	<b>6840935</b>	<b>100</b>	<b>24488503</b>	<b>100</b>	<b>6806866</b>	<b>100</b>	<b>25046227</b>	<b>100</b>	<b>7371663</b>	<b>100</b>

Šaltinis: Statistikos departamento duomenų bazė

**VALSTYBĖS IR SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETŲ PAJAMŲ KITIMAS 2007-2011 M.,  
TŪKST.LT**

Pajamų rūšys	Valstybės biudžetas					Savivaldybių biudžetai				
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011
<b>MOKESČIAI IŠ VISO</b>	13117294	14916875	11575648	11734815	13709904	2976067	3805004	3197822	3032538	2812814
Pajamų ir pelno mokesčiai (GPM ir pelno)	1939608	1714471	1042965	916506	1443573	2618619	3391847	2745080	2553444	2329266
Turto mokesčiai						288169	307635	326268	354705	334669
Prekių ir paslaugų mokesčiai	10968700	12951753	10355506	10636702	12061526	69279	105522	126474	124389	148879
Tarptautinės prekybos ir sandorių mokesčiai	208986	250651	177177	181607	204805					
<b>KITOS PAJAMOS IŠ VISO</b>	1237693	1433247	1474953	1829248	1868429	396672	384855	370381	386813	398613
Turto pajamos	275348	363170	465434	875921	719262	87343	83854	79224	87884	86605
Pajamos už teikiamas prekes ir paslaugas	705944	854417	852544	738603	878630	135023	159245	171071	184735	199760
Pajamos iš baudų ir konfiskacijos	73354	72944	50069	47364	35916	59141	68577	52686	61417	59908
Kitos neišvardintos pajamos	37552	33628	39050	73587	106781	19481	22112	48999	34823	23447
Ilgalaikio materioliojo ir nematerioliojo turto realizavimo pajamos	111421	83774	47816	69457	109543	95683	51068	18399	17953	28894
Sandoriai su finansiniu turtu	34074	25314	20040	24316	18297					
<b>Iš viso</b>	14354987	16350122	13050601	13564063	15578333	3372738	4189859	3568203	3419351	3211426
<b>ES parama</b>	3481733	3482047	5928053	5345199	5808609					
<b>Iš viso pajamų</b>	17836720	19832169	18978654	18909262	21386942	3372738	4189859	3568203	3419351	3211426
<b>Dotacijos</b>	-2362471	-2745479	-2946107	-2677788	-3380642	2362471	2745479	2946107	2677788	3380642
<b>IŠ VISO PAJAMŲ SU DOTACIJOMIS</b>	15474249	17086690	16032547	16231474	18006300	5735209	6935338	6514310	6097139	6592068

Šaltinis: Finansų ministerijos skelbiami duomenys

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

Savivaldybės pavadinimas	Gyventojų pajamų mokesčio dalis (proc.)
<b>Vilniaus miesto</b>	<b>40</b>
Alytaus miesto	100
Birštono	100
Druskininkų	100
<b>Kauno miesto</b>	<b>94</b>
<b>Klaipėdos miesto</b>	<b>86</b>
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
<b>Mažeikių rajono</b>	<b>95</b>
Molėtų rajono	100

Savivaldybės pavadinimas	Fizinių asmenų pajamų mokesčio dalis (proc.)
Pakruojo rajono	100
Panevėžio rajono	100
Pasvalio rajono	100
Plungės rajono	100
Prienų rajono	100
Radviškio 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
Svenčionių 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 2007-2011 M.

Savivaldybės pavadinimas	2007	2008	2009	2010	2011	Savivaldybės pavadinimas	2007	2008	2009	2010	2011
Alytaus m. sav.	68835	68304	67505	66841	63642	Akmenės r. sav.	28204	27744	27265	26737	25732
Alytaus r. sav.	31420	31073	30914	30691	29890	Joniškio r. sav.	30429	30123	29741	29310	28260
Druskininkų sav.	24507	24341	24212	24044	23307	Kelmės r. sav.	38615	38057	37366	36801	35580
Lazdijų r. sav.	25233	24823	24528	24246	23699	Pakruojo r. sav.	27883	27432	27008	26561	25740
Varėnos r. sav.	28960	28499	27990	27604	26723	Radviliškio r. sav.	49705	49250	48423	47626	45780
Birštono sav.	5256	5261	5206	5178	5095	Šiaulių m. sav.	128397	127059	126215	125453	120969
Jonavos r. sav.	51941	51745	51676	51401	50117	Šiaulių r. sav.	50480	50211	50080	49199	47058
Kaišiadorių r. sav.	36290	35905	35578	35334	34501	Jurbarko r. sav.	35622	35158	34730	34213	33080
Kauno m. sav.	358111	355586	352279	348624	336912	Pagėgių sav.	11577	11399	11225	11131	10743
Kauno r. sav.	85721	86701	88666	90196	89262	Šilalės r. sav.	30431	30131	29775	29486	28708
Prienų r. sav.	63563	63033	62510	61872	60196	Tauragės r. sav.	51049	50690	50326	49925	48173
Raseinių r. sav.	34025	33580	33326	33048	32048	Mazeikių r. sav.	65554	65109	64899	64430	62512
Klaipėdos m. sav.	42377	41895	41305	40656	39478	Plungės r. sav.	43580	43444	43282	43044	41798
Klaipėdos r. sav.	185936	184657	183433	182752	177812	Rietavo sav.	10208	10085	9946	9837	9583
Kretingos r. sav.	49295	50617	51875	52125	51642	Telšių r. sav.	55231	54745	54311	53821	52430
Neringos sav.	45956	45835	45790	45103	44024	Anykščių r. sav.	32629	32137	31596	31088	30273
Palangos m. sav.	3132	3371	3621	3682	3850	Ignalinos r. sav.	20624	20147	19752	19374	18892
Skuodo r. sav.	17632	17620	17574	17645	17234	Molėtų r. sav.	23539	23187	22813	22475	22000
Šilutės r. sav.	24148	23783	23362	23123	22463	Utenos r. sav.	48378	47934	47611	46939	45748
Kalvarijos sav.	53373	52960	52566	52119	49877	Visagino sav.	28576	28582	28474	28335	27113
Kazlų Rūdos sav.	13490	13407	13285	13162	12907	Zarasų r. sav.	20997	20593	20176	19855	19327
Marijampolės sav.	14615	14497	14365	14189	13822	Elektrėnų sav.	28093	27911	27701	27622	26923
Šakių r. sav.	69297	68973	68763	68303	66452	Šalčininkų r. sav.	37852	37552	37301	36992	36331
Vilkaviškio r. sav.	36805	36364	35880	35507	34650	Širvintų r. sav.	19367	19142	18868	18629	18140
Biržų r. sav.	48380	47978	47593	47204	45864	Svenčionių r. sav.	31130	30678	30340	29922	29218
Kupiškio r. sav.	33491	33011	32522	32116	31048	Trakų r. sav.	36429	36135	35987	35700	35176
Panevėžio m. sav.	23444	23118	22770	22369	21686	Ukmergės r. sav.	46303	45868	45306	44783	43070
Panevėžio r. sav.	114582	113653	112619	111959	109028	Vilniaus m. sav.	554409	555733	558165	560192	554060
Pasvalio r. sav.	43190	42986	42910	42449	41288	Vilniaus r. sav.	94171	95078	96147	96484	95934
Rokiškio r. sav.	32961	32530	32081	31718	30856	Akmenės r. sav.	28204	27744	27265	26737	25732
<b>Šaltinis:</b> Statistikos departamento duomenų bazė						<b>Lietuvos Respublika</b>	<b>3384879</b>	<b>3366357</b>	<b>3349872</b>	<b>3329039</b>	<b>3244601</b>

**SAVIVALDYBIŲ SKOLA NUO PLANUOTŲ PAJAMŲ 2007-2011 M., PROC.**

Savivaldybės pavadinimas	Savivaldybės skola					Savivaldybės pavadinimas	Savivaldybės skola					
	Skola proc. nuo planuotų pajamų						Skola proc. nuo planuotų pajamų					
	2007	2008	2009	2010	2011		2007	2008	2009	2010	2011	
Vilniaus miesto	50,8	53,9	59	61,6	87,4	Pakruojo rajono	32	38,8	44,9	43,8	40,1	
Alytaus miesto	25,2	22,2	35,8	39,1	52,4	Panevėžio rajono	31	33,8	27,5	29,7	33,6	
Birštono	4	0,1	-	-	16	Pasvalio rajono	21,4	23,4	21,8	25,9	29,8	
Druskininkų	33,9	30,8	38,7	49,3	61,2	Plungės rajono	32,9	30,9	29,1	40,7	46,2	
Kauno miesto	32,1	32,2	36,7	36,1	46,3	Prienų rajono	26,6	20,4	22,1	29,6	32,5	
Klaipėdos miesto	14,7	21,2	28	32,1	40	Radviliškio rajono	23,4	23,2	18,1	24,8	22,6	
Marijampolės	34,8	29,4	30,1	39,8	43,7	Raseinių rajono	32,7	40,3	34,1	37,3	35,8	
Neringos	10,6	7,9	13,3	13,9	11,5	Rokiškio rajono	25,8	23	30,8	48,8	58,2	
Palangos miesto	9,7	13,2	17,5	19,2	23,1	Skuodo rajono	25,7	15,5	15,1	21,8	18,1	
Panevėžio miesto	20,7	33,9	37	44,4	42,4	Šakių rajono	21,1	13,4	8	8,5	6,4	
Šiaulių miesto	16,7	27,9	34,5	45,1	46,8	Šalčininkų rajono	38,4	29,2	30	41	48,1	
Visagino	-	-	-	-	-	Šiaulių rajono	21,5	17,2	20,3	28,2	33,9	
Akmenės rajono	28,8	23,9	19,6	21,7	27,3	Šilalės rajono	30	22,4	23,9	32,2	40	
Alytaus rajono	22	31	30,1	41,5	40,9	Šilutės rajono	30,8	25,4	21,1	32,2	44,9	
Anykščių rajono	6,8	0,8	2,6	7,1	15,4	Širvintų rajono	20,7	15,7	16,8	22	27,7	
Biržų rajono	29,2	23,4	25,3	30,1	33,7	Švenčionių rajono	14,8	13,3	21,2	26,1	28,5	
Ignalinos rajono	25,1	17,3	25,9	24,6	36,2	Tauragės rajono	30,7	23,1	13,9	30,6	30,4	
Jonavos rajono	10,2	12,8	18,3	11,1	18,1	Telšių rajono	33,5	33,4	29,2	38,3	43,9	
Joniškio rajono	33,7	36,9	35,8	42,4	49,1	Trakų rajono	27,3	19,7	19,1	25,9	25,7	
Jurbarko rajono	15,7	11,8	11,7	19	30,4	Ukmergės rajono	30	30,5	27,8	42,9	50,1	
Kaišiadorių rajono	1,6	1	0,7	7,6	7,1	Utenos rajono	23,4	32,1	38,5	43,3	46,8	
Kauno rajono	26,3	24,4	28,8	43,3	39,2	Varėnos rajono	24,8	24,7	17,7	22	24,7	
Kėdainių rajono	16,3	15,2	18,5	23,1	23,7	Vilkaviškio rajono	16,6	21,2	27,9	36,4	41,1	
Kelmės rajono	23,9	25,8	25,4	32,3	38,5	Vilniaus rajono	-	-	-	-	-	
Klaipėdos rajono	27,7	33,6	39,5	50,5	49,3	Zarasų rajono	26,6	23,2	22,8	31,1	42,6	
Kretingos rajono	26,9	25,2	27,1	34,3	39,1	Elektrėnų	24,7	24	21,5	25,9	37,5	
Kupiškio rajono	26,1	18,3	17,7	39,2	51,2	Kalvarijos	24,7	27,6	16,3	25,6	33	
Lazdijų rajono	28,2	28,8	21,6	32,7	41,9	Kazlų Rūdos	12,4	18	13,8	28,2	29	
Mažeikių rajono	40,4	42,1	38,4	44,9	52	Pagėgių	32,7	33,3	30	43,6	45,6	
Molėtų rajono	1,1	5,2	5	7	18,4	Rietavo	26,3	12,7	15,4	27,5	37,9	
<b>Šaltinis:</b> Finansų ministerijos skelbiami duomenys							<b>Iš viso:</b>	<b>28</b>	<b>29,2</b>	<b>31,6</b>	<b>37,3</b>	<b>45,1</b>