

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

PAULIUS DZEMIJONAS

SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETŲ IŠLAIDŲ ANALIZĖ

Magistro baigiamasis darbas

Vadovas
prof. dr. A. Miškinis

VILNIUS, 2012

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

SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETŲ IŠLAIDŲ ANALIZĖ

Finansų valdymo magistro baigiamasis darbas

Studijų programa 621N30005

Vadovas

prof. dr. A. Miškinis

2012 03

Atliko

FVmis0-01 gr. stud.

Paulius Dzemijonas

2012 03

VILNIUS, 2012

TURINYS

IVADAS	6
1. SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETŲ SAMPRATA IR TEORINIAI ASPEKTAI	8
1.1. Biudžeto samprata ir jo vaidmuo valstybės gyvenime	8
1.2. Biudžeto teisinis reglamentavimas Lietuvoje	11
1.2.1. Teisinio reglamentavimo bazė	11
1.2.2. Savivaldybių biudžetus reglamentuojančių teisės aktų analizė	15
2. BIUDŽETO IŠLAIDŲ FORMAVIMAS LIETUVOJE IR PROCESINIAI ASPEKTAI	27
2.1. Biudžeto procesas Lietuvoje ir išlaidų formavimo metodika	27
2.2. Biudžeto išlaidų valdymas	37
3. BENDRA VIETOS SAVIVALDOS CHARAKTERISTIKA LIETUVOJE IR SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETŲ IŠLAIDOS	40
3.1. Savivaldybių biudžetų išlaidų kokybiniai aspektai	41
3.2. Bendrosios savivaldybių biudžetų išlaidos Lietuvoje	44
3.3. Savivaldybių biudžetų išlaidų struktūros analizė	50
IŠVADOS	60
PASIŪLYMAI	61
LITERATŪRA	62
ANOTACIJA LIETUVIŲ IR ANGLŲ KALBOMIS	65
SANTRAUKA LIETUVIŲ KALBA	67
SANTRAUKA ANGLŲ KALBA	68
PRIEDAI	69

LENTELĖS

1 lentelė. Valstybės biudžeto dotacijų dalis savivaldybių biudžetuose.....	49
2 lentelė. Savivaldybių biudžetams skiriama gyventojų pajamų mokesčio dalis	50
3 lentelė. Savivaldybių biudžetų išlaidos, tenkančios vienam gyventojui 2010 metais	55

PAVEIKSLAI

1 pav. Biudžetinės sistemos principinė schema pagal struktūrinius elementus	9
2 pav. Centralizuotos finansų sistemos modelis Lietuvoje	12
3 pav. Nacionalinio biudžeto sudarymo daugiapakopė teisinio reglamentavimo struktūra	14
4 pav. Biudžetinio proceso stadijų eiliškumas	27
5 pav. Nacionalinio biudžeto sudarymo principinė schema	28
6 pav. Tarpbiudžetinio lėšų persikirstymo schema	32
7 pav. Biudžeto procesas Lietuvoje nuo projekto pateikimo Seimui iki galutinio tvirtinimo	34
8 pav. Savivaldybių biudžetų sudarymo principinė schema pagal institucijas	36
9 pav. Biudžetų išlaidų valdymo sąsajų schema	38
10 pav. Biudžetų išlaidų dydis pagal administracinį susiskirstymą 2010 metais, tūkst. Lt	44
11 pav. Lietuvos savivaldybių biudžetų išlaidos 1998–2010 metais	45
12 pav. Nacionalinio ir savivaldybių biudžetų išlaidų kitimas 1999-2010 metais	46
13 pav. Santykinis skirtumas tarp nac. biudžeto ir savivaldybių biudžetų išlaidų dinamikos	47
14 pav. Lietuvos savivaldybių biudžetų išlaidų santykis su BVP ir nacionalinio biudžeto išlaidomis 1998–2010 metais	48
15 pav. Lietuvos savivaldybių biudžetų išlaidos 2010 metais pagal funkcines sritis	52
16 pav. Lietuvos savivaldybių biudžetų išlaidų kitimas 2004-2010 metais pagal funkcines sritis	54
17 pav. Lietuvos savivaldybių biudžetų išlaidų ir gyventojų skaičiaus ryšių sklaidos diagrama	56

IVADAS

Tyrimo aktualumas. Valstybės funkcijų vykdymui reikalingi itin dideli finansiniai ištekliai. Tikslus jų planavimas, paskirstymas ir valdymas yra būtini siekiant efektyvaus visos valstybės valdymo. Viešieji finansai yra viena svarbiausių visuomenės bei šalies politinio gyvenimo aktualijų, svarbi visos valstybės egzistavimui. Įplaukų gavimas, išlaidų ir skolų valdymas – tai pagrindinės kiekvienos valstybės finansų problemos.

Valstybė ir biudžetas yra vienas su kitu glaudžiai susiję. Biudžetas – svarbiausias kiekvienos valstybės finansinis dokumentas, be kurio neįmanomas jos strateginių tikslų siekimas. Biudžetų formavimo ir įgyvendinimo procesus reglamentuoja valstybės institucijų priimti įstatymai, normos, nutarimai, taisyklės ir kiti teisės aktai, kurių bendra sistema sudaro viso reguliavimo pagrindą. Reguliavimas yra neatsiejama su biudžetu susijusių procesų dalis: nuo planavimo ir svarstymo iki įgyvendinimo ir kontrolės.

Valstybės ir savivaldybių biudžetų, kurie kartu sudaro nacionalinį biudžetą, tinkamas pajamų ir išlaidų valdymas yra itin svarbūs uždaviniai. Efektyvus biudžeto lėšų paskirstymas visuomet yra vienas aktualiausių klausimų tiek savivaldybių, tiek visos valstybės finansų mastu.

Savivaldos reikšmė valstybės valdyme užima ypatingą vietą. Savivaldybių savarankiškumas atsispindi jų disponuojamais finansiniais ištekliais, kurie būtini jų funkcijoms įgyvendinti. Taigi, savivaldybių biudžetų išlaidos – ypatingo dėmesio reikalaujanti dalis, kurios valdymo kokybė tiesiogiai veikia ne tik konkrečios vietos savivaldos, bet ir visos valstybės finansų sistemą.

Išsami Lietuvos savivaldybių biudžetų išlaidų sisteminė analizė, pasitelkiant statistinius duomenis, mokslinę literatūrą, teisės aktus bei pritaikant sisteminius loginės analizės principus padėtų geriau įsigilinti į savivaldybių biudžetų išlaidų dalies valdymą, tarpusavio ryšius, visos sistemos darbą ir įvertinti galimybes jos tobulinimui.

Tyrimo problema. Biudžetų išlaidų dalies struktūros skirtumai Lietuvos savivaldybėse, ryšys su finansų valdymo efektyvumu.

Tyrimo objektas. Lietuvos savivaldybių biudžetų išlaidos.

Tyrimo tikslas. Išanalizuoti Lietuvos savivaldybių biudžetų išlaidų struktūrą bei tendencijas, pateikti ekonominį vertinimą bei rekomendacijas esamos situacijos tobulinimui.

Tyrimo uždaviniai:

- išnagrinėti savivaldybių finansų sampratą ir teisinio reguliavimo aspektus, reglamentuojančius savivaldybių biudžetų formavimą ir įgyvendinimą, ypatingą dėmesį skiriant biudžetų išlaidoms;
- pateikti savivaldybių biudžetų išlaidų statistinius duomenis, atlikti jų sisteminę, loginę bei palyginamąją analizę, pasitelkti grafinį modeliavimą atliekant dinaminę, struktūrinę bei

koreliacinę analizę;

- įvertinti dabartinę situaciją bei pateikti tendencijų vertinimą, remiantis atlikto tyrimo rezultatais;
- pateikti ekonominį vertinimą ir nurodyti galimybes esamai situacijai tobulinti.

Siekiant atskleisti nagrinėjamos temos ypatumus magistro baigiamajame darbe naudojami tokie

tyrimo metodai:

- teisinių dokumentų analizė;
- mokslinės literatūros šaltinių analizė;
- statistikos duomenų analizė;
- palyginamoji, sisteminė, loginė, koreliacinė analizės;
- grafinis modeliavimas.

Darbo struktūra. Magistro baigiamąjį darbą sudaro trys pagrindinės dalys. Pirmojoje dalyje nagrinėjama literatūra darbo tema, analizuojami teisiniai dokumentai, esama reglamentavimo tvarka ir taisyklės. Antrojoje darbo dalyje pateikiama biudžetinio proceso, savivaldybių biudžetų išlaidų formavimo schemos analizė, savivaldybių biudžetų išlaidų ekonominiai aspektai. Baigiamojoje darbo dalyje pateikiama statistinių duomenų analizė įvairiais aspektais, taikomi pateikti tyrimo metodai, formuluojamos ir pateikiamos galimybės esamos situacijos tobulinimui.

Magistro baigiamojo darbo pabaigoje pateikiamame skyriuje „Išvados“ formuluojamos esminės darbe išsakytos mintys, pateikiamas savivaldybių biudžetų išlaidų struktūros bei tendencijų ekonominis vertinimas. Atskirai pateikiamame skyriuje „Pasiūlymai“, išdėstytos rekomendacijos esamos situacijos tobulinimui. Taip pat pateikiama darbo ruošimo metu naudota literatūra, prieduose – darbą papildanti medžiaga ir informacija, kuri aktuali ir buvo reikalinga magistro baigiamajam darbui parengti.

1. SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETŲ SAMPRATA IR TEORINIAI ASPEKTAI

Analizuojant ir vertinant biudžeto sampratą svarbu atsižvelgti tiek į mokslinę, tiek į teisinę puses. Be abejo, kadangi valstybės (savivaldybių) biudžetas yra teisinis dokumentas, svarbiausią vietą užima teisinis reglamentavimas, kurio baziniai principai formuoja šalies biudžetinę sistemą. Lietuvos Respublikos nacionalinio biudžeto formavimas ir įgyvendinimas išsamiai reglamentuojamas įvairiais teisės aktais, kurių pagrindiniai yra:

- LR Konstitucija;
- LR biudžeto sandaros įstatymas;
- LR valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės;
- LR fiskalinės drausmės įstatymas;
- LR savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas;
- LR valstybės išdo įstatymas ir kiti.

Paminėtuose teisiniuose dokumentuose išdėstyti svarbiausi nacionalinio biudžeto formavimo ir įgyvendinimo reguliavimo aspektai, kurių visuma sudaro bendrą ir nuoseklią sistemą. Išsamiai analizuojant šiuos ir kitus susijusius teisinius dokumentus, mokslinę literatūrą bei statistiką bus pateikiama savivaldybių biudžetų samprata ir teisinis reglamentavimas Lietuvoje.

1.1. Biudžeto samprata ir jo vaidmuo valstybės gyvenime

Mokslinės literatūros šaltiniuose galima sutikti nemažai skirtingų biudžeto sąvokos apibrėžimų, kurie priklausomai nuo autoriaus nuomonės ir suvokimo skiriasi vienu ar kitu aspektu. Skominas (2006) teigia, kad nacionalinis biudžetas yra centrinės vyriausybės ir vietinės valdžios organų gaunamų pajamų ir daromų išlaidų tam tikro laikotarpio apyskaita, pateikta detalizuotais straipsniais. Biudžeto sąvoką (Jakutis ir kt., 2005) aiškina kiek siauriau: biudžetas – tai ataskaita, kuri rodo praėjusių metų valstybės pajamas ir išlaidas bei planuojamas pajamas ir išlaidas kitais metais. Buškevičiūtė (2006) biudžetą apibrėžia kaip piniginių santykių visumą, kuriems esant planingai formuojamas ir naudojamas centralizuotas finansinių išteklių fondas. Pastarajame apibrėžime išskiriama svarbi biudžeto ypatybė – planingas centralizuotų išteklių valdymas.

Stačiokas R. ir Rimas J. (2002) į biudžetą žvelgia kiek plačiau ir jį apibrėžia išskirdami dvi pagrindines dalis: biudžetas – Vyriausybės politikos priemonė, padedanti paskirstyti ribotus valstybės išteklius visuomeniniams poreikiams tenkinti; biudžetas – valstybės valdymo ir administravimo priemonė, nusakanti kelius ir būdus Vyriausybės paslaugų teikimui ir valstybinių programų vykdymui,

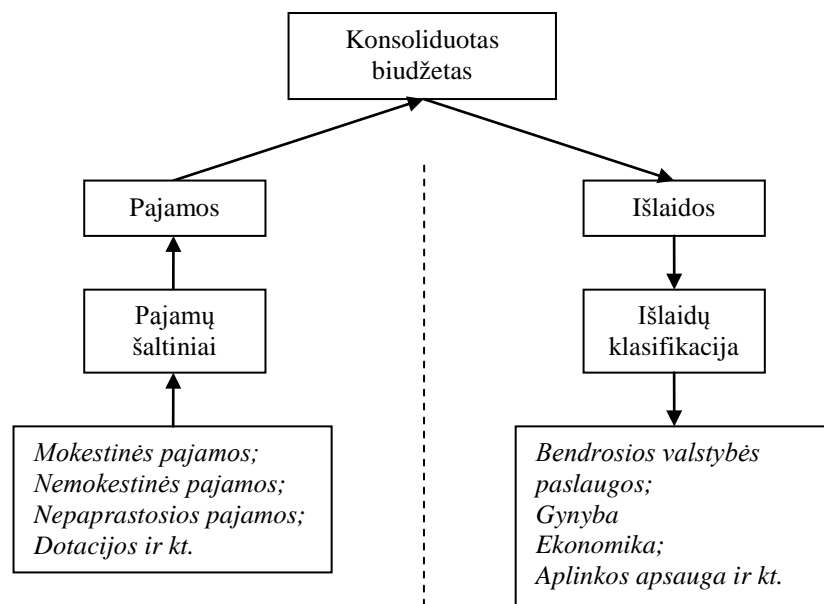
nustatanti išlaidų dydį ir kriterijus, kuriais galima įvertinti veiklos efektyvumą. Šis biudžeto apibrėžimas įvertina kompleksinį biudžeto vaidmenį, dalyvaujant politinėms bei valdymo ir administravimo priemonėms.

Levišauskaitė K. ir Rūškys G. (2003) biudžeto sąvoką pateikia taip: valstybės biudžetas yra didžiausias centralizuotas valstybės fondas, per kurį akumuliuojama pagrindinė dalis lėšų, reikalingų valstybei deleguotoms funkcijoms finansuoti. Panašiai biudžetą vertina ir E. Bikas (2007): biudžetas – tai lėšų fondo sudarymo ir naudojimo forma, skirta užtikrinti finansinį valstybės ir vietos savivaldos uždavinių ir funkcijų įgyvendinimą.

McKinney J.B. (2004) plačiau išskiria funkcinės biudžeto ypatybes ir teigia, kad biudžetas yra ekonominis, planavimo, politinis, teisinis ir socialinis dokumentas.

Taigi, skirtinga autorių nuomonė parodo, kad vieningo mokslinio biudžeto apibrėžimo nėra, kiekvienas autorius savaip interpretuoja, išplėsdamas ar susiaurindamas požiūrio ribas. Be abejo, biudžeto suvokimas kaip pajamų ir išlaidų plano labiau atspindi pačią biudžeto formą. Tačiau, mano manymu, neatsiejama yra biudžeto turinio analizė, reikalaujanti detalaus įsigilinimo į teisinį, procesinį, socialinį-ekonominį lygmenis.

Analizuojant biudžeto sąvoką, verta išskirti biudžetinę sistemą ir jos nagrinėjimą pagal sudėtines dalis, kurių konsoliduota visuma sudaro bendrą valstybės (nacionalinį) biudžetą. Biudžetinę sistemą nagrinėjant struktūrinių elementų požiūriu, išskiriamos pajamos (pagal jų šaltinius) ir išlaidos (pagal klasifikaciją) bei jų tolesnis detalizavimas (1 paveikslas).



1 pav. Biudžetinės sistemos principinė schema pagal struktūrinius elementus

Pateikta schema rodo biudžeto, kaip centrinio piniginių išteklių fondo vaidmenį, įgyvendinant įplaukų (pajamų) surinkimo ir išlaidų paskirstymo funkciją. Tai nustato bendriausią biudžetinės sistemos principą.

Biudžetinę sistemą analizuojant pagal šalies valdžios lygmenis, galima išskirti valstybės ir savivaldybių biudžetų lygius. Savivaldybių biudžetai skaidomi į konkrečių institucijų biudžetus.

Ne mažiau nei struktūrinių biudžeto sistemų analizės aspektas svarbus yra ir bendras biudžeto vaidmuo kiekvienos valstybės gyvenime. Galima išskirti tokius svarbiausius šalies biudžeto vaidmenis:

- pajamų perskirstymo (surenkamos biudžeto pajamos perskirstomos vadovaujantis valstybės lygmeniu nustatytais prioritetais, galiojančiais teisės aktais, patvirtintomis taisyklėmis);
- ekonomikos (ūkio) plėtros (efektyvus biudžeto pajamų ir išlaidų valdymas skatina šalies ekonomikos plėtrą, didina valstybės konkurencingumą tarptautinėje plotmėje);
- socialinio aprūpinimo (perskirstant biudžeto lėšas turi būti atsižvelgiama į gyventojų ar jų grupių socialinius poreikius bei jų tenkinimą, užtikrinamas minimalių reglamentuojamų normų vykdymas);
- ekonomikos tvarumo ir stabilumo užtikrinimo (vykdomas fiskalinės politikos, išlaidų prioritetų nustatymo ir kitomis formomis);
- visuomenės interesų gauti informaciją apie viešuosius finansus tenkinimo (formuojant, tvirtinant ir vykdant biudžetą turi būti laikomasi viešumo principo, visuomenė privalo turėti galimybes pasinaudoti visa reikalinga informacija apie viešuosius finansus ir jų valdymą);
- finansų kontrolės (pasireiškia planuojant ir siekiant nustatytų tikslų viešųjų finansų srityje, kontroliuojant teisiniu ir procesiniu aspektais).

Techninis požiūris į biudžetą, susitelkiant vien tik į pajamų ir išlaidų subalansavimą nėra teisingas. Pasak Butauto (2006), biudžetą ne tiek svarbu balansuoti vien dėl šio subalansavimo, kiek svarbu iš anksto, t.y. keliems metams į priekį, numatyti galimas ekonomikos pokyčių tendencijas ir į jas atsižvelgti bei savalaikiai numatyti biudžeto išlaidų tinkamą valdymą. Vertinant sisteminiu požiūriu, biudžetas yra ekonominių ir piniginių santykių, susiformuojančių tarp valstybės, ekonominių subjektų ir visuomenės, sistema.

Biudžetas – viena iš veiksmingiausių valstybės valdymo priemonių. Biudžeto mechanizmo dėka valstybė gali spręsti ekonomikos valstybinio reguliavimo, gamybinių procesų skatinimo, socialinių procesų skatinimo, valstybės biudžetinės politikos vykdymo uždavinius. Pasinaudodama šiomis priemonėmis, valstybė netiesiogiai per paslaugų ir prekių pirkimą, socialines išmokas, investicijas veikia gamybos apimtį, vartojimo augimą, konkurencingumą tarptautiniu mastu, nedarbo bei infliacijos lygius, taupymo ir investicijų santykį, darbo našumą. Tokiu būdu gali būti keičiamas šalies, atskirų regionų, miestų ir gyvenviečių ekonomikos vystymasis. Taip pat biudžetas turi įtakos

bendriems ekonomikos rodikliams: infliacijai, stabilumui ir tvarumui, užimtumo lygiui, ekonominės plėtros rodikliams.

Taigi išskyla tinkamo valstybės finansų valdymo problema, apimanti mokesčių politiką, biudžeto išlaidų politiką, mokesčių bei biudžeto administravimą ir kontrolę. Verta atkreipti dėmesį į tai, kad tinkama biudžeto išlaidų politika nėra įmanoma be suformuotos ir efektyviai veikiančios valstybės pajamų politikos. Turi būti nustatomi aiškiai suformuoti prioritetai, o tai sudaro pirmines prielaidas efektyviam lėšų panaudojimui.

Apibendrinant galima teigti, kad vieninga mokslinė biudžeto sąvoka neegzistuoja. Jos formavimui įtakos turi tiek pasirinktas požiūris ar jų sintezė, tiek detalizavimo laipsnis. Tikslingiausia naudoti sąvokas, kurios apima techninį-formos (pajamų ir išlaidų balansas) ir turinio (politinės, valdymo, administravimo priemonės bei teisiniai, socialiniai-ekonominiai aspektai) požiūrius.

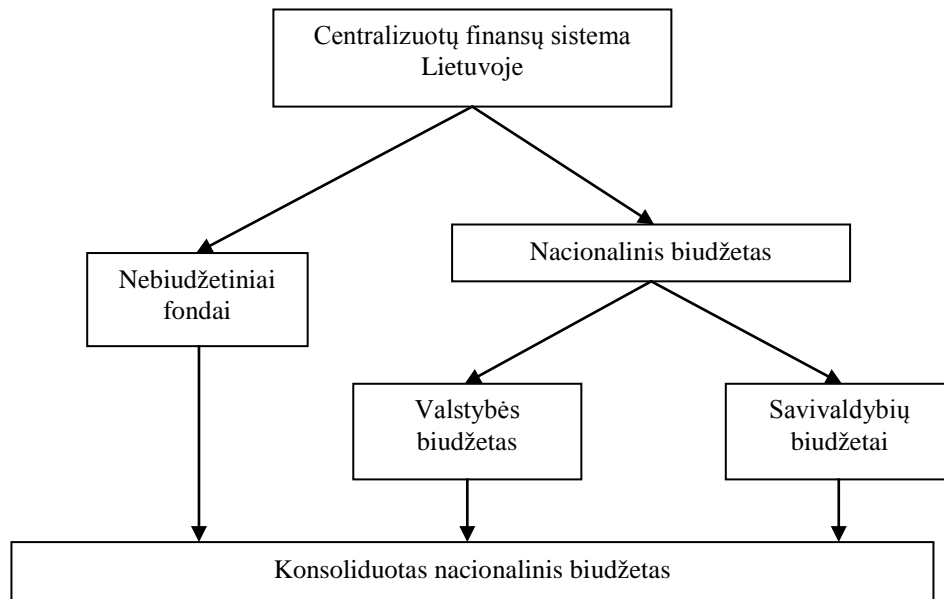
1.2. Biudžeto teisinis reglamentavimas Lietuvoje

1.2.1. Teisinio reglamentavimo bazė

Kadangi biudžetas – valstybės finansinis planas, pateikiamas įstatymo forma, tai kiekvienoje valstybėje egzistuoja biudžetinį procesą reglamentuojantys teisės aktai, todėl vertinant sąvokas ir tarpusavio ryšius tikslingiausia remtis juose formuluojamais apibrėžimais.

Aiškiai ir teisiniu požiūriu tiksliausiai biudžetas apibrėžiamas galiojančiuose teisės aktuose. „Valstybės biudžetas – Seimo tvirtinamas valstybės biudžeto pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams“ (LR biudžeto sandaros įstatymas, 2 straipsnio 14 dalis). To paties įstatymo straipsnio 13 dalis nustato, kad „savivaldybės biudžetas – savivaldybės biudžeto pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams“.

Lietuvoje veikia dviejų lygių biudžetinė sistema. Valstybės ir savivaldybių biudžetai sudaro nacionalinį biudžetą (kadangi Lietuvos konstitucinė sistema yra unitarinė) (2 paveikslas).



2 pav. **Centralizuotos finansų sistemos modelis Lietuvoje**

Pagal galiojančias teisės normas biudžetiniai metai sutampa su kalendoriniais metais (nuo sausio 1 d. iki gruodžio 31 d. imtinai). Šis reglamentavimas lemia visos biudžetinės sistemos funkcionavimo, planavimo etapus, vertinant biudžetų sudarymo, svarstymo, tvirtinimo terminus, kadangi konkretūs reikalavimai minėtų procesų vykdymui yra griežtai reglamentuoti įstatymuose ir taisyklėse.

Visa informacija, išskyrus valstybės paslaptis, susijusi su biudžetu (jo sudarymas, priėmimas, vykdymas, vertinimas, kontrolė) turi būti pateikiama viešai. Tą reglamentuoja LR biudžeto sandaros įstatymo 11 straipsnis „Informacijos apie biudžetus viešumas“. Patvirtintų savivaldybių biudžetų, jų vykdymo informaciją vietinėje spaudoje skelbia atitinkamos savivaldybės administracijos direktorius. Pakankamai išsamią informaciją daugelis savivaldybių skelbia savo interneto svetainėse. Statistinė informacija apie viešuosius finansus pateikiama Lietuvos statistikos departamento duomenų bazėse.

Mano nuomone, tiksliausiai biudžetą teisine prasme apibūdina trys aspektai:

- universalumas. Biudžetas (finansinis planas) apima visas valstybės socialinės-ekonominės veiklos sritis (biudžeto pagalba realizuojamos įvairių lygių valstybinės ir vietinės programos);
- valstybės finansinio planavimo pagrindo forma. Remiantis biudžete numatytais rodikliais, rengiami ir tvirtinami kiti finansiniai planai (neatsiejamai nuo biudžeto funkcionuoja ir kitos finansų sistemos grandys);
- biudžeto prilyginimas įstatymui. Dėl šios priežasties biudžeto vykdymas užtikrinamas valstybės prievarta (įtvirtinama biudžetinių santykių dalyvių teisėmis ir pareigomis).

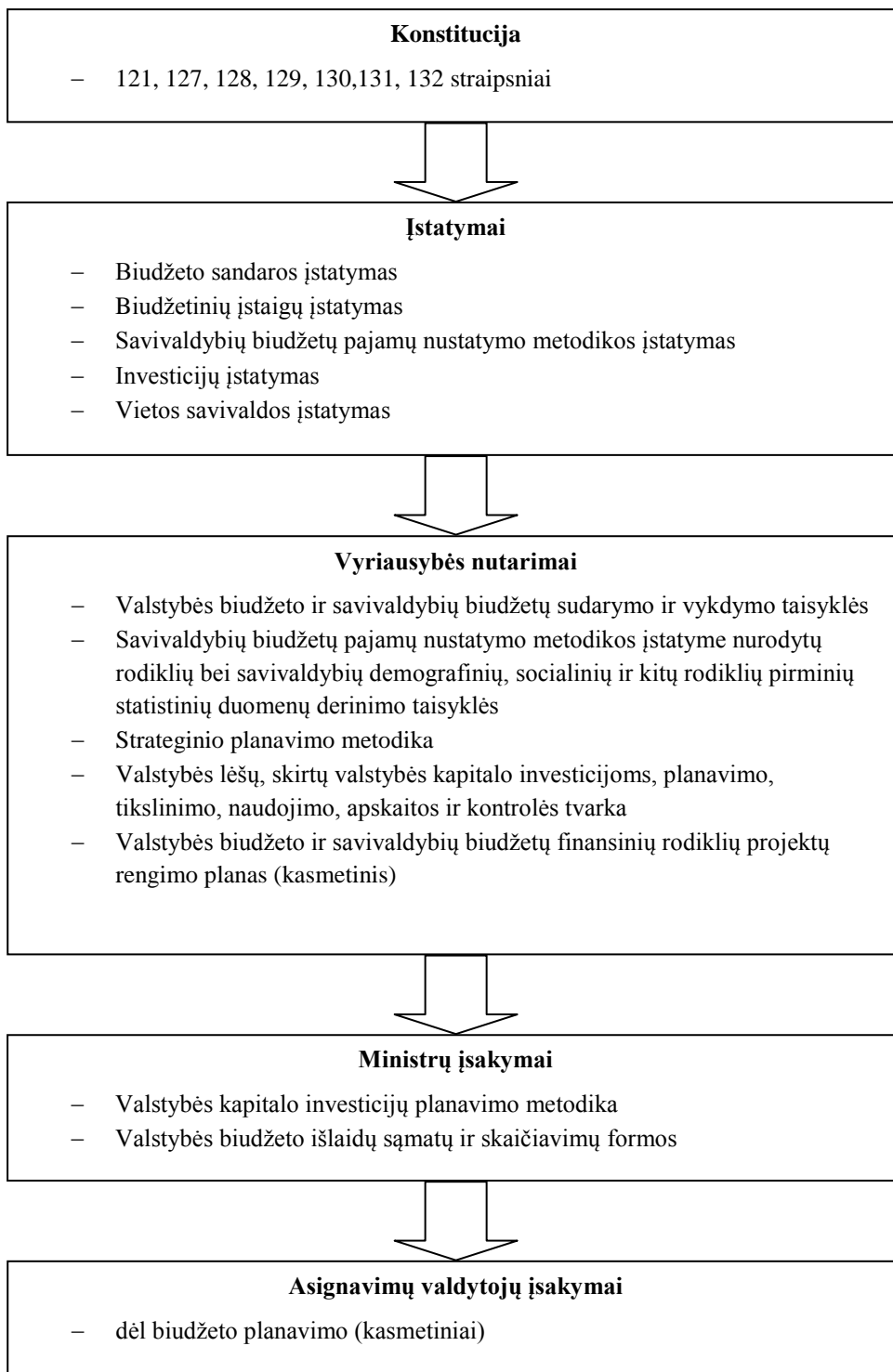
Itin svarbus yra valstybės ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo teisinis pagrindas. Galima teigti, kad tai visi teisės aktai, kuriais remiantis formuojamas ir įgyvendinamas nacionalinio

biudžeto reguliavimas. Atsižvelgiant į teisės šaltinių hierarchiją, sistemiškai juos galima suskirstyti taip:

- Konstitucija;
- Tarptautinės sutartys, Europos Sąjungos teisės aktai;
- Konstitucinio Teismo nutarimai;
- Įstatymai;
- Poįstatyminiai aktai.

Tarptautinės sutartys nereglamentuoja valstybės biudžeto, tačiau jose bei kituose Europos Sąjungos norminiuose aktuose yra numatomi tam tikri aspektai, susiję su struktūrinių fondų, paramos perskirstymu per biudžetus, kontrole.

Atsižvelgiant į biudžetinės teisės hierarchinę struktūrą, galima sudaryti Lietuvoje galiojančių biudžetus reglamentuojančių teisės aktų struktūrinę schemą. Teisinio reglamentavimo struktūra, sudarant nacionalinį biudžetą pavaizduota 3 pav.



3 pav. Nacionalinio biudžeto sudarymo daugiapakopė teisinio reglamentavimo struktūra

Šaltinis: adaptuota pagal Bivainis, Butkevičius, 2009, p. 40

Prieš tai išvardinti bei sugrupuoti norminiai aktai sudaro pagrindus visos valstybės biudžetinei sistemai. Galima išskirti dvi norminių teisės aktų kategorijas, kuriuose įtvirtinamos normos, reguliuojančios biudžetinius teisinius santykius Lietuvoje:

- bendrieji (juose reglamentuojami ne tik biudžetiniai santykiai);
- specialieji (skirti biudžetinių santykių reglamentavimui).

Bendriesiems norminiams biudžetinės teisės aktams priskirtini – LR Konstitucija, LR Seimo statutas, LR vietos savivaldos įstatymas; specialiesiems – LR biudžetinės sandaros įstatymas, LR savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas, LR valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės.

Teisinis pagrindas sudaryti valstybės biudžetą yra LR biudžetinės sandaros įstatymas. Jis įtvirtina konstitucinį principą, kad biudžetas Lietuvoje skirstomas į valstybės ir savivaldybių biudžetus. LR biudžeto sandaros įstatymas yra pagrindinis biudžetinės teisės įstatymas Lietuvoje, plačiausiai reglamentuojantis biudžetinę sistemą. Šio straipsnio 1 dalyje formuluojamas biudžeto teisinis pagrindas: „biudžeto sudarymo ir vykdymo teisinis pagrindas yra Lietuvos Respublikos Konstitucija, šis įstatymas, 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 ir kiti biudžeto pajamų gavimą ir programinį finansavimą reglamentuojantys teisės aktai“. Atitinkamai 2 straipsnio dalyje išskiriamas ir pateikiamas savivaldybių biudžetų teisinis pagrindas, kurį sudaro savivaldybių tarybų priimti sprendimai. Biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų asignavimų panaudojimo teisinis pagrindas yra patvirtintos minėtų įstaigų programų sąmatos.

Šiuo metu galiojančių teisės aktų, kurie reglamentuoja biudžetinę sistemą, o taip pat ir savivaldybių biudžetus, turinys dažnai kartojasi lyginant skirtingus teisės aktus. Suformuotos bazinės nuostatos dažnai tik atkartojamos ar nedidele dalimi išplečiamos. Taip yra dėl to, kad biudžeto teisės bazė koncentruojasi ties keletu pagrindinių teisės aktų, kuriuose nustatyta didžioji dalis galiojančių normų.

Sekančiame darbo skyrelyje bus labiau orientuojamasi į esmines nuostatas, nesiekiant pakartoti analogiškai formuluojamų minčių skirtinguose teisiniuose dokumentuose.

1.2.2. Savivaldybių biudžetus reglamentuojančių teisės aktų analizė

Valstybės finansų teisinio reguliavimo bazė – LR Konstitucija, kadangi čia suformuluotos pagrindinės normos, sisteminės ir bendrosios nuostatos biudžeto formavimui, procesui, vykdymui bei kontrolei. Šiandieninėje LR Konstitucijoje tam skirta gana nemažai straipsnių, lyginant su prieš tai Lietuvoje galiojusiomis Konstitucijomis – pradedant 1919 m. Lietuvos Valstybės Laikinosios Konstitucijos pamatiniais dėsniais ir baigiant LTSR Konstitucija, galiojusia iki pat 1990 metų. Kadangi daug įtakos šiandieninei situacijai turėjo biudžetinės sistemos teisinio reguliavimo diferenciacijos, pravartu bent trumpai paanalizuoti esminių nuostatų formavimąsi, keičiantis laikotarpiams. Toliau darbe trumpai pateikiama ir analizuojama valstybės finansų, biudžeto vieta

Lietuvoje galiojusiose Konstitucijose bei lyginama su dabartine, galiojančia LR Konstitucija.

Jau 1919 m. balandžio 4 d. priimtuose Lietuvos Laikinosios Konstitucijos pamatiniuose dėsniuose minima įsteigta Valstybės kontrolės institucija, turinti nepriklausomą valstybės kontrolierių. Šiai institucijai keliamas uždavinys buvo – prižiūrėti, ar teisėtai ir teisingai priimami sprendimai ir vykdoma veikla, susijusi su pajamų, išlaidų ir valstybės finansų ir kitokio valstybės turto saugojimu. Valstybės kontrolės įstaigai turėjo atsiskaityti visos valstybės ir savivaldybių įstaigos, gaunančios lėšas iš valstybės. Taip pat pamatiniuose dėsniuose minimas institucijos savarankiškumas pasirenkant revizijų objektus bei viešai pateikiamų duomenų apie jos darbą privalomumas.

Pirmojoje nuolatinėje Lietuvos Valstybės Konstitucijoje (1922 m. rugpjūčio 8 d.) atsiranda skyrius „Valstybės finansai“, kuriame plačiau aprašoma finansų sistema ir išskiriamas biudžetinis planavimas. Valstybės kontrolės institucijos vaidmuo išlieka praktiškai nepakitęs, tačiau ji privalo rengti praėjusių metų Valstybės biudžeto vykdymo apyskaitą ir teikti ją Seimui tvirtinti (ne vėliau kaip iki kitų metų spalio mėnesio 15 dienos). Dabartinėje Konstitucijoje šis terminas yra kiek ilgesnis – iki gruodžio 1 d. Valstybės pajamų ir išlaidų sąmatą (taip formuluojama šioje Konstitucijoje) sudarydavo ministrų kabinetas ir pateikdavo Seimui ją tvirtinti iki spalio 15 dienos (sąmata sudaroma ir tvirtinama kiekvienais metais – iki prasidedant sekantiems biudžetiniams metams).

1928 m Konstitucijoje skyrius „Valstybės finansai“ išliko nepakitęs, tačiau jau 1938 m. Konstitucijoje suformuotas naujas, XIV skyrius – „Valstybės biudžetas“, plačiau reglamentuojantis su biudžetu susijusius klausimus. Biudžetiniai metai nustatyti buvo kaip ir prieš tai galiojusioje Konstitucijoje, tačiau biudžeto projektą sudarydavo Ministrų Taryba (iki tol – Ministrų Kabinetas). Šiek tiek pasikeitė ir pateikimo terminas: Seimui projektas privalėjo būti pateikiamas iki lapkričio 1 dienos. Labai panašiai kaip ir šių dienų Konstitucijoje formuojamas buvo toks teiginys: „svarstydamas biudžeto projektą, Seimas gali didinti išlaidas, įstatymu nustačius joms naujų pajamų, ir negali mažinti nustatytų įstatymais arba sutartimis išlaidų“ (114 straipsnis). Taip pat buvo suformuluota ir įtvirtinta galimybė keisti biudžetą biudžetinių metų eigoje pagal tas pačias taisykles ir procedūras, kaip ir rengiant bei patvirtinant biudžeto projektą. Tada galiojo Biudžeto įstatymas, kuriame buvo aprašomi ir formuluojami baziniai Konstitucijoje nustatyti su biudžeto rengimu, tvirtinimu ir vykdymu susiję aspektai (šiuo metu tokio įstatymo atitikmuo – LR biudžeto sandaros įstatymas).

1938 m. Konstitucijoje, kitaip nei prieš tai galiojusiose Konstitucijose, atskirta Valstybės kontrolės reglamentavimo dalis skyriumi – „Valstybės kontrolė“. Čia buvo nustatytos pagrindinės Valstybės kontrolės funkcijos – valstybės turto valdymo ir valstybės biudžeto vykdymo teisėtumo priežiūra ir kontrolė. Kaip ir prieš tai, valstybės kontrolierius kas metai rengia biudžeto vykdymo apyskaitą ir ją tvirtinti pristato Seimui.

Nuo 1940 m. įsigaliojo LTSR Konstitucija, vėliau pakeista 1980 m. metais. Detali jų analizė nėra tikslinga, kadangi buvo vykdomas centralizuotas finansų valdymas ne valstybės mastu, bet valstybių

sąjungos, iškreipiantis normalius ir įprastus biudžetinės sistemos principus.

Lietuvoje nuo 1990 m. kovo 11 dienos įsigaliojo LR laikinasis pagrindinis įstatymas, kuris buvo pagrindas kuriant naują, nepriklausomos Lietuvos Konstituciją. Šio įstatymo 5 skirsnyje „Biudžetinė sistema“ buvo suformuluota esminė nuostata – valstybės biudžetinę sistemą sudaro valstybės biudžetas ir savarankiški savivaldybių biudžetai. Įstatyme numatyta, kad biudžeto projektus rengia Ministrų Taryba, vadovaudamasi numatomomis ir vykdomomis valstybinėmis programomis, galiojančiais LR įstatymais bei pateikia tvirtinti Aukščiausiai Tarybai. Tuo metu galiojo LR biudžetinės sandaros įstatymas, kurio nuostatomis vadovaujantis buvo vykdomas lėšų perskirstymas tarp biudžetų. Numatyta, kad savivaldybių biudžetuose sukaupiamos lėšos socialinėms, ekonominėms ir kitoms vietinėms reikšmės programoms finansuoti ir savivaldybių įstaigoms išlaikyti.

Šiuo metu galiojančiame pagrindiniame Lietuvos teisiniame dokumente – Lietuvos Respublikos Konstitucijoje – biudžetų reglamentavimui skirti 121 bei 127-132 straipsniai. 120 Konstitucijos straipsnyje nurodoma, kad „valstybė remia savivaldybes. Savivaldybės pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai“. Savivaldybių rėmimas vyksta per valstybės teikiamas dotacijas (bendroji ir specialios tikslinės dotacijos), kurios yra viena iš valstybės biudžeto asignavimų sudedamųjų dalių. Visos Lietuvos savivaldybės, pagal įstatymuose nurodomas jų kompetencijų ribas, veikia laisvai ir savarankiškai. Iš pastarojo teiginio išplaukia ir savivaldybių finansų srities savarankiškumas. 121 LR Konstitucijos straipsnyje pažymėtas savarankiškas savivaldybių biudžetų sudarymas ir tvirtinimas. Taip pat numatomas galimas vietinių rinkliavų įvedimas (kiek tai neprieštarauja įstatymams ir nustatytai tvarkai), lengvatų taikymas minėtoms rinkliavoms kiekvienos savivaldybės biudžeto sąskaita.

Kaip 121, taip ir 127 LR Konstitucijos straipsnyje pažymimas savivaldybių biudžetų savarankiškumas, tačiau jau sisteminiu požiūriu: „Lietuvos biudžetinę sistemą sudaro savarankiškas Lietuvos Respublikos valstybės biudžetas, taip pat savarankiški vietos savivaldybių biudžetai“. Biudžetiniai metai sutampa su kalendoriniais metais ir prasideda kiekvienų metų sausio 1 dieną, o baigiasi gruodžio 31 dieną.

Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektus sudaro Vyriausybė (parengia Finansų ministerija) ir teikia Seimui (prieš tai pateikiama Lietuvos savivaldybių asociacijai). Tą privaloma padaryti ne vėliau kaip 75 dienas iki biudžetinių metų pabaigos. Po projekto pateikimo Seime vyksta svarstymai, o galutinis tvirtinimas turi būti įstatymo forma iki naujų biudžetinių metų pradžios (ne vėliau kaip prieš 14 kalendorinių dienų iki naujų biudžetinių metų pradžios).

Itin svarbus biudžeto pajamas ir išlaidas reglamentuojantis 131 Konstitucijos straipsnis: „Svarstydamas biudžeto projektą, Seimas gali didinti išlaidas tik nurodydamas šių išlaidų finansavimo šaltinius. Negalima mažinti įstatymų numatytų išlaidų, kol tie įstatymai nepakeisti“. Šio straipsnio nuostatos apriboja galimybę nepagrįstai didinti biudžeto išlaidas, galimai neigiamai veikiant lėšų

naudojimo efektyvumą. Tačiau kita to paties straipsnio dalis draudžia mažinti išlaidas, jei tokios yra numatytos galiojančiais įstatymais. Mano nuomone, tokia kontrolės forma iš esmės apsaugo nuo skubotų ir nepagrįstų, galimai populistinių veikslių biudžetinio planavimo stadijoje.

Tikslus terminų laikymasis sudarant ir tvirtinant biudžetą yra aiškiai reglamentuojamas. Tą numato 132 Konstitucijos straipsnis: „Jeigu valstybės biudžetas laiku nepatvirtinamas, jo išlaidos biudžetinių metų pradžioje kiekvieną mėnesį negali viršyti praėjusių metų valstybės biudžeto 1/12 išlaidų“. Tokioje situacijoje, be abejo, neužkertamas kelias valstybės funkcijų vykdymui, tačiau stengiamasi sutarti ir patvirtinti biudžeto projektą kiekvienais metais laiku, nes asignavimai skiriami tik tęstinei veiklai, įstatymuose nustatytiems įsipareigojimams finansuoti bei įsiskolinimams dengti. Bendru atveju, 1/12 išlaidų principas gali neatitikti realios situacijos valstybėje ir savivaldybėse, mažinti efektyvumą, didinti skolą ar kelti sisteminės problemas ne tik finansiniame, bet ir socialiniame-ekonominiame lygmenyje. Tame pačiame straipsnyje numatyta galimybė Seimui keisti (ta pačia tvarka pagal kurią sudaromas, priimamas ir tvirtinamas) biudžetą ar, esant būtinumui, patvirtinti papildomą.

Kadangi neatsiejamas nuo biudžetinio proceso yra kontrolės etapas, bendra charakteristika pateikiama LR Konstitucijos 134 straipsnyje: „Valstybės kontrolė prižiūri, ar teisėtai valdomas ir naudojamas valstybės turtas ir kaip vykdomas valstybės biudžetas. Valstybės kontrolierius teikia Seimui išvadą apie metinę biudžeto įvykdymo apyskaitą“.

Apibendrinant galima teigti, kad LR Konstitucijoje pateikti tik patys bendriausi, pagrindiniai su valstybės ir savivaldybių biudžetais susiję teiginiai (savarankiškumo, pajamų formavimo, biudžeto pateikimo, tvirtinimo tvarkos, kontrolės), tačiau jie sudaro biudžetinės sistemos reguliavimo bazę, kurią kiti teisiniai dokumentai papildo tikslindami ir išplėsdami. LR Konstitucija biudžeto sudarymo ir vykdymo klausimais palieka galimybes kitais teisės aktais reglamentuoti biudžetinį procesą.

Kitas itin svarbus nacionalinio biudžeto formavimą ir įgyvendinimą reguliuojantis teisės aktas – LR biudžeto sandaros įstatymas. Šiame įstatyme nustatomas valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų turinys, biudžetų pajamų sudarymo ir asignavimų naudojimo teisiniai pagrindai, biudžetų rengimo, tvirtinimo, vykdymo, vertinimo ir kontrolės pagrindinės nuostatos, procedūros, asignavimų valdytojų pareigos, teisės ir atsakomybė. Pagal LR biudžeto sandaros įstatymo 1 straipsnio 2 dalį, „įstatymo tikslas – siekiant ilgalaikės, visapusiškos ekonominės ir socialinės Lietuvos Respublikos piliečių gerovės, užtikrinti, kad sudarant ir vykdant biudžetą piniginiai ištekliai būtų naudojami efektyviai“.

Biudžeto sandaros įstatyme nustatyta, kad visos biudžeto pajamos ir išlaidos gali būti tik piniginės lėšos. Lietuvos Respublikoje surenkamos lėšos gali būti perskirstomos tik per nacionalinį biudžetą ir septynių rūšių fondus (šiuo metu Lietuvoje veikiančius: Valstybinį socialinio draudimo fondą, Privalomojo sveikatos draudimo fondą, Privatizavimo fondą, Rezervinį (stabilizavimo) fondą,

Valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondą, Garantinį fondą, savivaldybių privatizavimo fondus).

Nors biudžetas traktuojamas kaip pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams (ateinantiems) metams, tačiau biudžeto projektas yra rengiamas ir planai sudaromi trejiems ateinantiems metams. „LR Seimas tvirtina trejų metų nacionalinio biudžeto prognozuojamus rodiklius“ (LR biudžeto sandaros įstatymas, 3 straipsnis, 4 dalis). Ši nuostata leidžia į biudžeto formavimą žvelgti daugiau strategiškai, įvertinant ilgalaikes perspektyvas. Be abejo, sudarant kiekvienų metų biudžetą remiamasi makroekonominėmis prognozėmis, strateginės plėtros dokumentais, o tai leidžia siekti ilgalaikių valstybės tikslų.

Reguliuojant biudžetų įgyvendinimą ir tinkamą lėšų panaudojimą, labai svarbią vietą užima asignavimai ir jų valdytojai. Pagal LR biudžeto sandaros įstatymą:

- Valstybės biudžeto asignavimų valdytojai yra įstaigų, nurodytų Seimo patvirtintame valstybės biudžete, vadovai (ministerijose – ministrai ar jų įgalioti asmenys, teismuose – teismų pirmininkai ar jų įgalioti teismų kancleriai)“ (4 straipsnis, 1 dalis);
- Savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojai yra savivaldybių biudžetinių įstaigų ar savivaldybės administracijos ir (ar) jos padalinių, nurodytų savivaldybės tarybos patvirtintame savivaldybės biudžete, vadovai (savivaldybės administracijoje – administracijos direktorius ar jo įgalioti asmenys, savivaldybės administracijos padaliniuose – padalinių vadovai ar jų įgalioti asmenys).“ (4 straipsnis, 2 dalis).

Kadangi asignavimų valdytojai tiesiogiai susiję su biudžeto išlaidomis, jų panaudojimu, tai tinkamas jų pareigų vykdymas sudaro prielaidas siekti efektyvumo, ekonomiškumo ir rezultatyvumo panaudojant viešuosius finansus.

Kaip nustatyta LR valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymo 8 straipsnyje, savivaldybių turtas turi būti valdomas, naudojamas ir disponuojama juo vadovaujantis šiais principais:

- visuomeninės naudos (siekiama visuomenės interesų tenkinimo);
- efektyvumo (turi būti siekiama maksimalios naudos visuomenei);
- racionalumo (turtas turi būti tausojamas, nešvaistomas ir racionaliai tvarkomas);
- viešosios teisės (sandoriai dėl turto turi būti sudaromi tik teisės aktų, reglamentuojančių disponavimą valstybės ar savivaldybių turtu nustatytais atvejais).

Asignavimų valdytojų pareigas reglamentuoja LR biudžeto sandaros įstatymo 5 straipsnis „Asignavimų valdytojų pareigos“. Jame nurodoma, kad biudžeto asignavimų valdytojai privalo:

- 1) *naudoti skirtus biudžeto asignavimus pagal nustatytą paskirtį savo vadovaujamos biudžetinės įstaigos programoms vykdyti, paskirstyti jiems skirtas biudžeto lėšas pavaldžioms biudžetinėms įstaigoms ir kitiems subjektams programoms vykdyti;*

- 2) *organizuoti iš biudžeto finansuojamų programų rengimą ir vykdymą;*
- 3) *nustatyti ir tvirtinti vadovaujamos biudžetinės įstaigos ar pavaldžių įstaigų ir kitų subjektų programas, jų sąmatas, neviršijant šioms programoms patvirtintų bendrųjų asignavimų, tarp jų – išlaidoms, iš jų – darbo užmokesčiui, ir turtui įsigyti, sumų;*
- 4) *Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymo nustatyta tvarka ir terminais teikti ataskaitų rinkinius;*
- 5) *kontroliuoti ir vykdyti savo vadovujamų biudžetinių įstaigų įsipareigojimus, atlikti pavaldžių biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų pagal Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymą teikiamų ataskaitų rinkinių analizę;*
- 6) *užtikrinti pagal Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymą teikiamų ataskaitų rinkinių ir statistinių ataskaitų teisingumą ir pateikimą laiku;*
- 7) *užtikrinti programų vykdymo ir paskirtų asignavimų naudojimo teisėtumą, ekonomiškumą, efektyvumą ir rezultatyvumą.*

Asignavimų valdytojų atsakomybėje taip pat numatytas efektyvus lėšų naudojimas, numatant, kad asignavimų valdytojai atsako už paskirtų asignavimų efektyvų, atitinkantį programoje nustatytus tikslus ir rezultatyvų naudojimą.

Formuojant nacionalinį biudžetą, sudaromas valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektas. Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektus rengia Finansų ministerija (LR Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės). Jame tiksliai nustatomos biudžeto pajamos ir asignavimai, Vyriausybės rezervas, biudžeto apyvertos lėšos. Kaip ir minėta anksčiau, šis projektas rengiamas trejiems metams, vadovaujantis Vyriausybės programa, Valstybės ilgalaikės raidos strategija, strateginio planavimo principais, Biudžeto sandaros įstatymu, Fiskalinės drausmės įstatymu, kitais įstatymais bei kitais teisės aktais, šalies ūkio plėtros makroekonominėmis prognozėmis, Europos Sąjungos paramos strateginiais dokumentais, ministerijų ir Vyriausybės įstaigų strateginiais veiklos planais ir Vyriausybės patvirtintais nacionalinio biudžeto prognozuojamais pagrindiniais rodikliais, taip pat valstybės biudžeto asignavimų valdytojų pateiktomis programomis ir programų sąmatų projektais.

Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekte pateikiami tokie pagrindiniai duomenys:

- bendra pajamų suma ir jų paskirstymas pagal pajamų rūšis;
- valstybės biudžeto pajamų (biudžetinių įstaigų pajamų; konkrečios valstybės biudžeto arba savivaldybių biudžetų pajamų dalies, kurios panaudojimo apimtis ir tikslinė paskirtis nurodyta įstatyme, Vyriausybės nutarime ar savivaldybės tarybos sprendime) skiriamų programoms finansuoti paskirstymas pagal asignavimų valdytojus;
- bendra valstybės biudžeto asignavimų suma, jų paskirstymas pagal asignavimų valdytojus;

- grynasis skolinių įsipareigojimų pokyčio limitas;
- biudžetinais metais pasirašomų valstybės garantijų limitas;
- savivaldybių biudžetams skiriamų dotacijų sumos, bendrosios dotacijos kompensacijų sumos;
- savivaldybių skolinimosi limitai;
- gyventojų pajamų mokesčio dalis (procentais), tenkanti visų savivaldybių biudžetams nuo įplaukų į nacionalinį biudžetą, išskyrus fiksuoto dydžio gyventojų pajamų mokestį, mokamą už pajamas, gautas iš veiklos, kuria verčiamasi turint verslo liudijimą.

Savivaldybių biudžetams svarbiausios projekto dalys yra susijusios su gyventojų pajamų mokesčio dalimi, tenkančia konkrečioms savivaldybėms (kadangi tai tiesiogiai veikia savivaldybių pajamas), asignavimais pagal programas ir valdytojus, dotacijų sumomis bei skolinimosi limitais.

Vyriausybė, prieš teikdama valstybės ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą Seimui, pateikti jį privalo Lietuvos savivaldybių asociacijai. Pagal patvirtintus Lietuvos savivaldybių asociacijos įstatus, ji – ribotos civilinės atsakomybės viešojo juridinio asmens teisės turinti ne pelno organizacija, sprendžianti savo narių – savivaldybių – bendrąsias problemas, teikianti savo nariams paslaugas, taip pat atstovaujanti savo narių bendriesiems interesams valstybės valdžios ir valdymo institucijose, užsienio valstybių savivaldybių ir kitose tarptautinėse organizacijose, formuojanti Asociacijos narių veiklos strategiją, stiprinanti vietos savivaldą bei koordinuojanti Asociacijos narių kryptingą veiklą atskirose srityse, tenkinanti ir ginanti kitus Asociacijos narių viešuosius interesus. Pagrindiniai asociacijos tikslai: spręsti savivaldybių problemas bei teikti metodines konsultacijas; derinti teisės aktų projektus; atstovauti narių interesams.

Savivaldybių asociacija savo ruožtu derina tokius klausimus:

- savivaldybių socialinių, demografinių ir kitų rodiklių statistinius duomenis;
- gyventojų pajamų mokesčio dalies pagrindimą;
- valstybės biudžeto bendrosios dotacijos savivaldybių pajamoms iš gyventojų pajamų mokesčio išlyginti dydžius;
- valstybės biudžeto bendrosios dotacijos kompensacijų sumas;
- valstybės biudžeto specialiųjų tikslinių dotacijų savivaldybėms dydžius;
- valstybės biudžeto bendrosios dotacijos, skirtos savivaldybių išlaidų skirtumams išlyginti, dydį.

Pagal LR biudžeto sandaros įstatymą: „savivaldybių biudžetuose sukaupiamos lėšos, reikalingos įstatymų priskirtoms funkcijoms ir savivaldybėms įstatymų perduotoms valstybės funkcijoms atlikti“ (21 straipsnis, 1 dalis). Atskiros savivaldybės turi savarankiškus savo biudžetus, kurie visada tvirtinami be biudžeto deficito (būna subalansuoti). Savivaldybių biudžetus, taip kaip ir valstybės biudžetą, sudaro pajamos, asignavimai, apyvartinės lėšos ir savivaldybės administracijos direktoriaus rezervas (valstybės biudžeto atveju – Vyriausybės rezervas). Savivaldybių biudžetų pajamų šaltinius ir savivaldybių biudžetams skiriamų valstybės biudžeto dotacijų bei lėšų apskaičiavimo, tvirtinimo ir

pervedimo tvarką nustato LR savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas. „Savivaldybių biudžetų asignavimai yra naudojami Vietos savivaldos įstatymui ir kitiems įstatymams įgyvendinti vykdant savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojų patvirtintas programas“ (LR biudžeto sandaros įstatymas, 23 straipsnis).

Biudžeto sandaros įstatymo 10 straipsnyje yra numatyti savivaldybių skolinimosi bendrieji principai: savivaldybės gali imti tiek trumpalaikes, tiek ilgalaikes vidaus ar užsienio paskolas. Kadangi būtinas papildomas reguliavimas dėl paskolų (priešingu atveju gali būti prarandama skolų valdymo kontrolė valstybiniu mastu), Vyriausybė nustato šio proceso tvarką, o skolinimosi limitai patvirtinami Seime. Trumpalaikės paskolos savivaldybėms gali būti teikiamos ir iš valstybės biudžeto, tačiau tik esant apyvertinių lėšų trūkumui. Savo ruožtu biudžetinės įstaigos (asignavimus gaunančios iš savivaldybės), savarankiškai negali prisiimti jokių skolinių įsipareigojimų.

Savivaldybių biudžetų sudarymo pagrindas yra atitinkamos savivaldybės tarybos patvirtintos socialinės, ekonominės ir kitos programos, taip pat savivaldybių funkcijoms įgyvendinti reikalingų lėšų skaičiavimai.

Savivaldybių biudžetus rengia savivaldybių vykdomosios institucijos, kurios remiasi LR biudžeto sandaros įstatymu, kitais įstatymais, Seimo patvirtintais savivaldybių biudžetų finansiniais rodikliais, Vyriausybės patvirtintomis biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklėmis, valstybinės statistikos duomenimis, socialinėmis ir ekonominėmis programomis, savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojų programomis ir jų sąmatų projektais (LR biudžeto sandaros įstatymas, 26 straipsnis, 1 dalis). Savivaldybių vykdomosios institucijos projektus pateikia savivaldybių taryboms, kurios savo sprendimu juos tvirtina. Patvirtintus biudžetus kartu su privatizavimo fondo sąmatomis savivaldybių administracijų direktoriai teikia Finansų ministerijai. Savivaldybių biudžetų nepatvirtinimo atveju, lėšos jai laikinai nepervedamos. Tai lemia konstruktyvesnę savivaldybių institucijų darbą ir skatina greitai ir kokybiškai parengti projektus.

Labai svarbi nacionalinio biudžeto įgyvendinimo dalis, kurią reglamentuoja LR biudžeto sandaros įstatymo ketvirtasis skirsnis „Biudžetų vykdymas“. Jame numatoma, kad valstybės biudžeto vykdymą organizuoja Vyriausybė, o kasos operacijas vykdo Finansų ministerija per Lietuvos Respublikos kredito įstaigas (analogiškai ir savivaldybių administracijos). Savivaldybių biudžetų vykdymą organizuoja savivaldybių administracijų direktoriai. Valstybės biudžeto viršplaninės pajamos panaudojamos valstybės biudžeto apyvertos lėšų papildymui bei savivaldybių biudžetų negautoms pajamoms padengti. Iš savivaldybės viršplaninių pajamų pirmiausia padengiamos kitų savivaldybių negautos pajamos ir tik tada, jei ši sąlyga įvykdoma, savivaldybės taryba gali skirstyti lėšas savo sprendimu.

Viena iš su biudžetų išlaidomis susijusio proceso dalų yra asignavimų grąžinimas. LR biudžeto sandaros įstatymo 32 straipsnyje numatyta, kad nepanaudotos biudžeto lėšos, esančios asignavimų

valdytojų ir jiems pavaldžių įstaigų bei kitų subjektų disponuojamose sąskaitose, privalo būti grąžinamos į atitinkamą biudžetą ne vėliau kaip iki sausio 10 dienos. Šis reikalavimas negalioja, jeigu nepanaudoti biudžeto asignavimai susiję su specialiosiomis programomis ir skirti baigiamiesiems statybos objektams finansuoti; nepanaudota programų asignavimų dalimi, kurią sudaro ES finansinės paramos ir bendrojo finansavimo bei kitos gaunamos finansinės paramos lėšos. Pagal nustatytą tvarką, nepanaudoti asignavimai savivaldybių lygmenyje yra grąžinami atitinkamų asignavimų valdytojų ar jiems pavaldžių įstaigų bei kitų subjektų disponuojamų sąskaitų į savivaldybių biudžetų sąskaitas.

Biudžetinė vykdymo kontrolė neįmanoma be reglamentuotos atsiskaitymų tvarkos, privalomos visiems asignavimų iš valstybės ar savivaldybių biudžetų valdytojams. Kadangi tai įgyvendinama ataskaitų forma, jų rengimas – neatsiejama biudžetų vykdymo dalis. Šį procesą reglamentuoja LR viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas, kuris nustato viešojo sektoriaus subjekto finansinę ir biudžeto vykdymo atskaitomybę, ataskaitų rinkinio sudėtį, finansinių ataskaitų rinkinio ir biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinio sudėtį, jų sudarymo reikalavimus ir atsakomybę už ataskaitų rinkinio sudarymą ir pateikimą. Taigi, viešojo sektoriaus subjektai privalo reguliariai (kiekvieniems finansiniams metams arba tarpines ataskaitas – už trumpesnius laikotarpius, pvz. ketvirčius, pusmečius, prireikus ir kitų laikotarpių) rengti ataskaitas, kurios padeda kontroliuoti biudžetų vykdymo eigą, nustatyti, ar laikomasi numatytų reikalavimų ir programinių nuostatų.

Savivaldybės rengia konsoliduotuosius ataskaitų rinkinius, į kuriuos įtraukiamos visos savivaldybės biudžetinės įstaigos, išteklių fondai (savivaldybės išdas ar kitas pagal įstatymą arba savivaldybės tarybos sprendimu įsteigtas fondas) ir kiti savivaldybės kontroliuojami viešojo sektoriaus subjektai. Kiekvienoje savivaldybėje konsoliduotuosius ataskaitų rinkinius rengia atitinkamos savivaldybės administracija. Konsoliduotus ataskaitų rinkinius sudaro tiek finansinių ataskaitų rinkinys, tiek biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinys. Sudarant ataskaitas vadovaujamosi Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymu, Viešojo sektoriaus apskaitos ir atskaitomybės standartais, Biudžeto sandaros įstatymu, Valstybės išdo įstatymu ir kitais teisės aktais.

Viešojo sektoriaus subjektai sudaro atskirus savo finansinių ataskaitų rinkinius, kuriuose pateikiami finansiniai duomenys pagal Viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės standartų nustatytą formą apie viešojo sektoriaus subjekto finansinę būklę, veiklos rezultatus, pinigų srautus. Žemesnio lygmens finansinę atskaitomybę sudaro visi viešojo sektoriaus ūkio subjektai, išskyrus valstybę ir savivaldybes. Aukštesniojo lygmens finansinę atskaitomybę sudaro tik valstybė ir savivaldybės.

Viešojo sektoriaus subjektų finansinės atskaitomybės rinkinį sudaro:

- subjekto pinigų srautų ataskaita (parodo pinigų ir jų ekvivalentų įplaukas ir išmokas per ataskaitinį laikotarpį);
- subjekto veiklos rezultatų ataskaita (joje pateikiamas subjekto pajamos, sąnaudos ir veiklos

rezultatas per ataskaitinį laikotarpį);

- subjekto finansinės būklės ataskaita (parodomas subjekto turtas, finansavimo sumos, įsipareigojimai ir grynasis turtas paskutinę ataskaitinio laikotarpio dieną);
- subjekto grynojo turto pokyčių ataskaita (pateikiami duomenys apie subjekto grynojo turto pasikeitimus per ataskaitinį laikotarpį);
- finansinių ataskaitų aiškinamasis raštas (detalizuojamos ir paaiškinamos prieš tai nurodytose ataskaitose pateikiamos sumos, pateikiama kita reikšminga informacija).

Kiekvienas viešojo sektoriaus subjektas yra laikomas atskiru apskaitos vienetu. Konsolidavimo metu atskiros jų atskaitomybės sujungiamos į vientisą jų rinkinį, kuriame pateikiama informacija kaip vieno viešojo sektoriaus subjekto.

Viešojo sektoriaus subjektai taip pat rengia biudžeto vykdymo atskaitomybę. „Biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinys – periodiškai rengiamas teisės aktų nustatytų ataskaitų rinkinys, kuriame pagal teisės aktuose nustatytą formą pateikiami biudžeto (biudžeto pajamų ir išlaidų sąmatos) vykdymo duomenys“ (LR viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas, 2 straipsnis, 7 dalis). „Savivaldybių biudžetų vykdymo ataskaitų rinkinius rengia savivaldybių administracijos, remdamosi savivaldybių biudžetų apskaitos duomenimis – į savivaldybių biudžetus gautų pajamų ir savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojų panaudotų asignavimų bei asignavimų valdytojų pateiktais biudžeto vykdymo ataskaitų rinkiniais“ (LR biudžeto sandaros įstatymas, 35 straipsnis, 3 dalis). Tokį ataskaitų rinkinį kiekvienoje atskiroje savivaldybėje tvirtina taryba, o visų Lietuvos savivaldybių biudžetų vykdymo ataskaitų rinkinį rengia Finansų ministerija ir pateikia Vyriausybei. Metinių ataskaitų rinkinių ir konsoliduotųjų ataskaitų rinkinių auditą ir (arba) patikrinimą atlieka LR valstybės kontrolė, savivaldybių kontrolieriai (jeigu yra įsteigtos – savivaldybių kontrolės ir audito tarnybos).

Savivaldybės konsoliduotuosius metinius ataskaitų rinkinius pateikia Finansų ministerijai ne vėliau kaip iki kovo 15 dienos (pasibaigus ataskaitiniams metams), kuri, savo ruožtu, iki balandžio 15 dienos pateikia jas Vyriausybės įgaliotai institucijai (ji atsakinga už nacionalinio ataskaitų rinkinio parengimą). Visų Lietuvos savivaldybių finansinės ataskaitos bei suvestinės biudžetų vykdymo ataskaitos patenka į nacionalinio ataskaitų rinkinio sudėtį.

Galima teigti, kad reikalavimai viešojo sektoriaus subjektams finansinės atskaitomybės srityje yra labai panašūs į reikalavimus, taikomus įmonių finansinei atskaitomybei (apskaitos principai, atskaitomybės rinkinio sudėties panašumai, griežtas rengimo ir pateikimo terminų reglamentavimas, nustatytų formų ir ataskaitų sudarymo taisyklių naudojimas, auditas). Kadangi viešojo sektoriaus subjektų veikla finansuojama iš biudžeto lėšų – papildomai vykdoma ir reikalaujama biudžeto vykdymo duomenų.

Nagrinėjant biudžetų išlaidas, jų skirstymo, panaudojimo efektyvumą, itin svarbi kontrolės funkcija (konkrečiai – finansų kontrolė, kaip savarankiška valstybėje vykstančius procesus

kontroliuojanti funkcinė grupė). Trumpai apibūdinant finansų kontrolės pagrindinius aspektus, galima formuluoti tokį apibrėžimą: finansų kontrolė – valstybės ir vietos valdžios institucijų piniginių lėšų gavimo, paskirstymo ir panaudojimo tikslingumo, teisėtumo ir efektyvumo kontrolė, siekiant tvaraus socialinio bei ekonominio tiek atskirų regionų, tiek visos šalies vystymosi. Taigi kontrolės funkcija yra neatsiejama nuo valstybės biudžetinės sistemos tinkamo funkcionavimo.

Pagal LR biudžeto sandaros įstatymo 37 straipsnio 1 dalį, „Valstybės biudžeto vykdymo auditą atlieka Valstybės kontrolė, savivaldybių biudžetų vykdymo auditą atlieka savivaldybių kontrolieriai (savivaldybių kontrolierių tarnybos)“. Savivaldybėse, kuriose gyvena virš 30 tūkstančių gyventojų, savivaldybės kontrolierius teikimu taryba steigia juridinį asmenį – savivaldybės kontrolės ir audito tarnybą (jei gyventojų skaičius mažesnis, tokia tarnyba neprivaloma, tačiau ją galima steigti).

LR vietos savivaldos įstatymo 3 straipsnio 4 dalyje sakoma, kad: „savivaldybės kontrolierius (savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba) – subjektas, prižiūrintis, ar teisėtai, efektyviai, ekonomiškai ir rezultatyviai valdomas ir naudojamas savivaldybės turtas bei patikėjimo teise valdomas valstybės turtas, kaip vykdomas savivaldybės biudžetas ir naudojami kiti piniginiai ištekliai“. Su savivaldybės kontrolieriumi ar jo tarnyba tarpusavio veiklą koordinuoja ir savivaldybės vidaus audito tarnyba, iki einamųjų metų lapkričio 1 d. pateikdama ateinančių metų veiklos plano projektą.

Centralizuotos vidaus audito tarnybos (jas įsteigia savivaldybių tarybos, tvirtindamos administracijų struktūras), atlieka auditą savivaldybės administracijoje, savivaldybės administravimo subjektuose ar kituose savivaldybės viešuose juridiniuose asmenyse. Ši tarnyba pavaldi savivaldybės administracijos direktoriui. Pagal LR vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymo 2 straipsnio 4 dalį: „vidaus auditas – viešojo juridinio asmens vidaus kontrolės sistemos dalis, kurios dėka, vidaus auditoriams vykdant nepriklausomą, objektyvią tyrimo, vertinimo ir konsultavimo veiklą, siekiama užtikrinti viešojo juridinio asmens veiklos gerinimą“.

Vidaus audito tarnybų pagrindiniai uždaviniai:

- nustatyti, ar viešasis juridinis asmuo laikosi teisės norminių aktų;
- teikti rekomendacijas dėl rizikos veiksnių įtakos mažinimo veikloje bei veiklos ir vidaus kontrolės tobulinimo;
- vertinti viešojo juridinio asmens strateginių arba kitų veiklos planų, programų vykdymą bei savivaldybės turto naudojimą ekonomiškumo, efektyvumo ir rezultatyvumo požiūriais;
- vertinti viešojo juridinio asmens gautų lėšų iš Europos Sąjungos bei užsienio institucijų ar fondų administravimą ir panaudojimą;
- ne rečiau kaip kartą per trejus metus įvertinti, kaip vidaus kontrolė veikia viešajame juridiniame asmenyje.

Vidaus audito tarnybų veikla neabejotinai reikalinga kiekvienos savivaldybės veikloje, tikslūs ir objektyvūs jų darbo rezultatai galėtų būti teigiami, tačiau užtikrinti pamatinius nepriklausomo,

objektyvaus tyrimo, vertinimo ir konsultavimo veiklos principus gali tapti pakankamai sudėtinga dėl galimų neskaidrių ar neteisėtų tarnautojų veiksmų. Šias prielaidas sudaro vidaus audito tarnybų tiesioginis pavaldumas ir atskaitingumas viešojo juridinio subjekto vadovui. Tokiu atveju tikslinga taikyti ir išorės audito procedūras.

Pasibaigus biudžetiniams metams, savivaldybės tarybos sprendimu gali būti atliekamas nepriklausomas finansinis ar veiklos auditas. LR vietos savivaldos įstatymo 51 straipsnyje numatyta, kad esant poreikiui valstybės kontrolieriaus sprendimu savivaldybių, savivaldybių įstaigų ir savivaldybių kontroliuojamų įmonių finansinį (teisėtumo) ar veiklos auditą gali atlikti Valstybės kontrolė.

Valstybės kontrolės veiklos forma – finansinis (teisėtumo) ir veiklos auditas:

- Valstybės kontrolė tikrina subjekto finansinę atskaitomybę ir kitų ataskaitų duomenis, taip pat atlieka valstybės lėšų ir turto valdymo, naudojimo, disponavimo jais teisėtumo ir jų naudojimo įstatymų nustatytiems tikslams vertinimą bei pareiškia nepriklausomą nuomonę – finansinio (teisėtumo) audito metu;
- atliekamas audituojamo subjekto viešojo ir vidaus administravimo veiklos įvertinimas ekonomiškumo, efektyvumo ir rezultatyvumo požiūriu (veiklos audito metu).

Valstybės kontrolė kasmet patvirtina metinę valstybinio audito programą. Joje numatoma, koks valstybinis auditas, kur ir kada bus atliekamas. Metinėje programoje nenumatyto valstybinių auditų, tikrinimų ar kitokių tyrimų pagal asmenų prašymus Valstybės kontrolė neatlieka. Išskirtinę teisę metų eigoje pavesti Valstybės kontrolei atlikti valstybinį auditą priimdamas nutarimą gali tik Lietuvos Respublikos Seimas. Valstybės kontrolės tarnyba savo išvadas pateikia Seimui.

Apibendrinant pirmąją darbo dalį galima teigti, kad Lietuvoje yra pakankamai gerai išvystyta biudžeto sistemos teisinė bazė. Aiški daugiapakopė teisinio reglamentavimo struktūra, susidedanti iš bendrųjų ir specialiųjų norminių aktų, kuria savivaldybių biudžetų planavimo, sudarymo, vykdymo bei kontrolės sistemą. Griežtas funkcijų skirstymas sprendžiant biudžetinius klausimus prisideda prie bendros viešųjų finansų valdymo disciplinos šalyje, sudarančios prielaidas planingam pajamų surinkimui bei efektyviam lėšų panaudojimui – asignavimų (išlaidų) skirstymui.

2. BIUDŽETO IŠLAIDŲ FORMAVIMAS LIETUVOJE IR PROCESINIAI ASPEKTAI

Šiame magistro baigiamojo darbo skyriuje bus analizuojamas biudžeto procesas Lietuvoje, ypatingą dėmesį skiriant savivaldybių biudžetams ir metodinei jų sudarymo, vykdymo praktikai, išlaidų formavimo metodikos analizei. Tai leis įsigilinti į esamą tvarką, nustatyti išeities pozicijas kitoje darbo dalyje pateikiamai savivaldybių biudžetų išlaidų analizei.

2.1. Biudžeto procesas Lietuvoje ir išlaidų formavimo metodika

Nagrinėjant valstybės ir savivaldybių biudžetų struktūros klausimus ypatingai svarbu suvokti biudžetinio proceso stadijų reikšmę, išskiriant jų eiliškumą bei svarbiausius kiekvienos dalies aspektus. Mano nuomone, vadovaujantis eiliškumu, reikėtų išskirti 6 pagrindines biudžetinio proceso dalis (4 pav.).



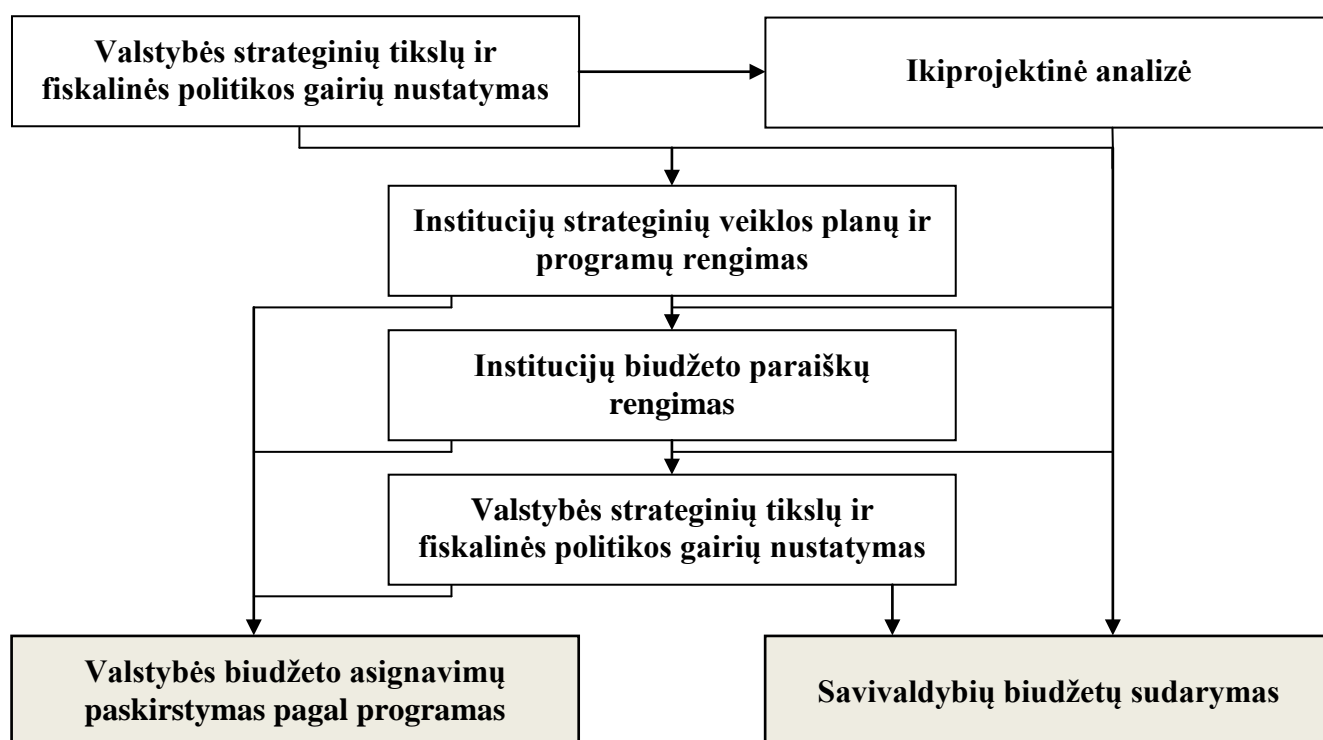
4 pav. **Biudžetinio proceso stadijų eiliškumas**

Strateginis planavimas remiasi patvirtinta planavimo metodika, programomis, makroekonominėmis prognozėmis, taip pat atsižvelgiama į retrospektyvinius biudžetų duomenis. Pagal LR Vyriausybės nutarimą dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo, strateginio planavimo sistemą sudaro ilgos (10–20 metų), vidutinės (3–9 metų) ir trumpos (iki 3 metų) trukmės planavimo dokumentai ir institucijos, atsakingos už planavimo dokumentų parengimą, tvirtinimą, įgyvendinimą, vertinimą ir atsiskaitymą už pasiektus rezultatus. Finansų ministerija, remdamasi informacija iš valstybės institucijų ir įstaigų, rengia makroekonominės ir fiskalines prognozes. Jų

pagrindu formuojamas šalies fiskalinis planas. Vyriausybės strateginio planavimo komitetas svarsto, o Vyriausybė tvirtina:

- fiskalinių rodiklių: pajamų, išlaidų, deficito, skolos prognozės;
- nacionalinio biudžeto rodiklių projektą;
- valstybės lėšų investavimo į atitinkamą sritį bendruosius principus ir prioritetus;
- duomenis apie Europos Sąjungos finansinę paramą;
- maksimalių asignavimų nustatymo bendrųjų principų projektą.

Remiantis strateginio planavimo metu gautais rezultatais toliau vykdoma ikiprojektinė analizė, atskirų institucijų veiklos planų ir programų vertinimas (5 pav.)



5 pav. Nacionalinio biudžeto sudarymo principinė schema

Remiantis fiskaliniu planu, nustatomi maksimalūs asignavimai kiekvienai institucijai ir jų pagrindu sudaromi institucijų strateginių veiklos planų ir valstybės biudžeto programų sąmatų projektai. Asignavimų valdytojai ruošia strateginius planus ir rengia biudžeto paraiškas, remdamiesi informacija apie numatomus biudžeto asignavimus. Pagal strateginių veiklos planų ir valstybės biudžeto programų sąmatų projektus institucijų planavimo rodikliai apibendrinami ir gautos išvados taikomos rengiant atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą. Rengiant biudžeto įstatymo projektą, vyksta platus koordinavimo procesas, kuriame dalyvauja ministerijos, valstybės institucijos ir įstaigos, Vyriausybės strateginio planavimo komitetas.

Pasulyje yra išskiriama keletas biudžeto sudarymo būdų:

- programinis finansavimas (pradėtas taikyti JAV, nuo 1998 metų taikomas ir Lietuvoje), kuris remiasi sisteminė samprata: suformuluojami tikslai, ieškant būdų tiems tikslams įgyvendinti ir rasti tinkamiausius susiformavusių problemų sprendimus, sudaromos konkrečios programos;
- finansavimas be pradinių įplaukų. Viešojo sektoriaus įstaigos kasmet turi visą savo biudžetą pagrįsti iš naujo. Nustatomas bazinis kiekis lėšų, reikalingų įstaigos išlikimui ir būtiniausiųjų paslaugų teikimui;
- tikslų finansavimas (daugiau valdymo priemonė, kuri veikia tikslų ir planų nustatymo forma, įstaigoms atlyginant pagal jų veiklos rezultatus);
- finansavimas pagal paketus (biudžetiniai įstaigai skiriama bendra nustatyta asignavimų suma, o ji savo ruožtu juos skirsto pagal savo suformuotas nuostatas);
- struktūrinis finansavimas (remiasi šalies ekonomikos perspektyvomis).

Priklausomai nuo konkrečių valstybių taikomos finansų politikos, pasirenkamos ir biudžetų sudarymo sistemos, tačiau pažangiausia ir perspektyviausia yra laikoma programinio finansavimo sistema. Tokios sistemos esminis bruožas – asignavimai skirstomi pagal programas, o ne konkrečioms asignavimų valdytojams (jie lėšas gauna tik pagal patvirtintas programas joms įgyvendinti). Ši sistema tiesiogiai susijusi biudžeto planavimu keletui metų į priekį. Lietuvoje programinis finansavimas vykdomas kartu su trejų metų biudžeto planavimu ir jo rodiklių tvirtinimu, kadangi programų trukmė dažnai būna ne vienu biudžetinių metų ribose.

Tinkamai veikianti tokia sistema leistų pasiekti nustatytus rezultatus, tačiau bet kokie trūkumai sistemos grandyse mažina jos naudingumą ir neigiamai veikia galutinius rezultatus – biudžeto išteklių panaudojimo efektyvumą. Nepasiektas norimas programos poveikis gali būti paaiškinamas dviem aspektais:

- asignavimų valdytojai veikia nekompetentingai, netinkamai atlieka savo darbą, daromos kompleksinės valdymo klaidos;
- programų sudarymo teorija yra klaidinga (baziniai principai neadekvatūs konkrečiai situacijai), o už to pasekmes atsakingi aukštesniame valdymo lygmenyje dirbantys tarnautojai (netinkamas programų sudarymas, gairių nustatymas, įgyvendinimo planai).

Taigi, siekiant tikslingo biudžeto lėšų panaudojimo ypatingai svarbus tampa programų sudarymas ir įvertinimas. Lietuvoje biudžeto programų vertinimo reglamentavimas yra nustatytas dviem teisės aktais – Strateginio planavimo metodika ir Sprendimų projektų poveikio vertinimo metodika. Asignavimų valdytojai strateginių veiklos planų projektus ir asignavimų poreikius pateikia Finansų ministerijai. Finansų ministerija, remdamasi fiskaliniais rodikliais, išnagrinėja asignavimų valdytojų pateiktus strateginių veiklos planų projektus ir asignavimų poreikius. Gavusi visą reikalingą informaciją Ministro Pirmininko tarnyba rengia pasitarimus, kuriems pasibaigus Finansų ministerija

raštu praneša asignavimų valdytojams asignavimų limitus. Iki valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto svarstymo Vyriausybėje asignavimų valdytojų strateginių veiklos planų projektus nagrinėja ir pastabas bei pasiūlymus jiems pateikia Finansų ministerija, prireikus – ir Ministro Pirmininko tarnyba. Asignavimų valdytojai, atsižvelgdami į gautas pastabas ar pasiūlymus, turi patikslinti strateginių veiklos planų projektus ir pateikti juos Finansų ministerijai. Įsigaliojus atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymui, asignavimų valdytojai prireikus patikslina strateginius veiklos planus ir per 10 dienų paskelbia interneto tinklalapiuose. Prireikus atitinkamai patikslinami institucijų ir įstaigų metiniai veiklos planai.

Vertinant programas atsižvelgiama į bendruosius dalykus:

- tinkamumą;
- produktyvumą;
- efektyvumą.

Tinkamumo vertinimas apima programoje numatytų ir valstybės strategijoje nustatytų tikslų ir prioritetų suderinamumo analizę. Kiekvienoje programoje bus pakankamai konkretūs tikslai ir numatyti rezultatai, kurie tiesioginio atitiktens strategijoje galbūt ir neturės, tačiau reikia plačiąja prasme vertinti programos sukeliamas ekonomines-socialines pasekmes ir jų atitikimą strategijai.

Programų vertinimas produktyvumo aspektu apima galimybes konkrečių programų ekonomiško ir veiksmingo atžvilgiu patiriamas sąnaudas paversti galutiniu rezultatu – produktu (paslaugomis). Ši vertinimo dalis tinkama programoms, kurių tiksluose yra tam tikro produkto ar paslaugos, skirtos visuomeniniams poreikiams tenkinti, sukūrimas.

Efektyvumo vertinimas pakankamai kompleksiškas: vertinami programos siektini rezultatai, probleminių sričių sprendimo kokybė, atitinkamų visuomeninių poreikių tenkinimo laipsnis įgyvendinus programą, alternatyvių projektų pasirinkimo galimybės.

Prieš tai paminėti kontroliniai vertinimai gali būti taikomi tiek pradinėje stadijoje – prieš tvirtinant programas, tiek vėliau – įgyvendinus programas. Taikant abu paminėtus būdus, galimas ženkliai naudingas kompleksinis vertinimas, tačiau tai reikalauja didesnio finansinio bei žmogiškojo potencialo. Atliekant naudos ir sąnaudų analizę, parodančią platesnio vertinimo ir analizės naudą (galimus rezultatus) bei patiriamas sąnaudas, vykdant tokią veiklą, galima būtų nustatyti, ar reikalinga papildoma programų vertinimo grandis dabartinėje sistemoje. Po programų įgyvendinimo vertinant rezultatus galima nustatyti jų santykį su patirtomis sąnaudomis – bendrą programos efektyvumo lygį. Tai leistų išsiaiškinti, kokie sąnaudų straipsniai labiausiai veikia procesą, produktą ar bendrą rezultatą.

Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektas parengiamas trejiems metams, panaudojant planavimo stadijoje gautus duomenis. Nustatoma biudžetinių lėšų apimtis ir asignavimai, t.y. valstybės biudžeto politika. Biudžetų (tiek valstybės, tiek

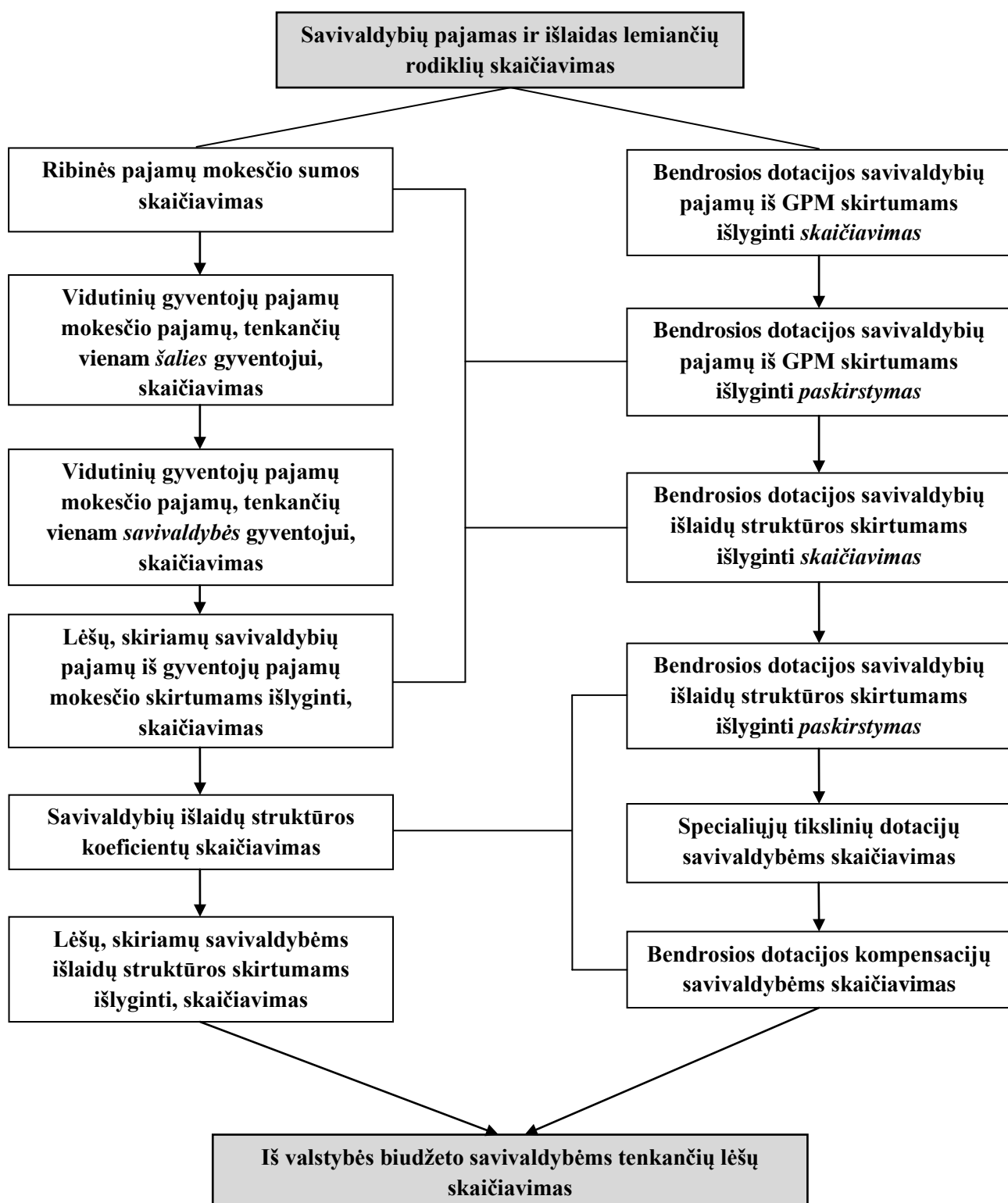
savivaldybių) projektų sudarymas pagal iš anksto numatytas taisykles ir pakankamai griežtą reglamentavimą, jų svarstymas ir pritarimas jiems taip pat turi ir kontrolės elementų. Galima teigti, kad savivaldybių institucijoms, asignavimų valdytojams skiriamos piniginės lėšos yra ir jų darbo kontrolė, nes reguliariai yra vykdomas atsiskaitymas už jų panaudojimą (paskirtis, tikslingumas, efektyvumas).

Kadangi skirtingose savivaldybėse finansinės pozicijos yra nevienodos, reikalingas lėšų perskirstymas. Tarpbiudžetiniam lėšų paskirstymui tenka itin svarbus vaidmuo siekiant išlyginti teritorinius ekonominius-socialinius skirtumus tarp skirtingų savivaldybių. Atsižvelgiant į konkrečios savivaldybės gaunamas pajamas skiriamos papildomos lėšos, kurios yra reikalingos savivaldybių priskirtosioms funkcijoms įgyvendinti. Ši priemonė yra skirta stabdyti neigiamas tendencijas tuose regionuose, kur formuojasi didesni nei vidutiniai skirtumai nuo bendro šalies savivaldybių lygmens.

Lietuvoje valstybės biudžeto lėšos savivaldybių biudžetams skiriamos, vadovaujantis nustatytais taisyklėmis ir metodika, keliais tikslais:

- mokestinėms pajamoms išlyginti;
- išlaidų struktūros skirtumams išlyginti;
- savivaldybėms perduotoms valstybinėms funkcijoms atlikti bei Seimo ir Vyriausybės patvirtintoms programoms vykdyti;
- savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų pokyčiams, atsiradusiems dėl Seimo ir Vyriausybės priimtų sprendimų, kompensuoti.

Principinė tarpbiudžetinio lėšų perskirstymo schema pateikta 6 pav.



6 pav. Tarpbiudžetinio lėšų perskirstymo schema

Šaltinis: adaptuota pagal Bivainis, Butkevičius, 2009 p.124

Nustatant iš valstybės biudžeto savivaldybėms tenkančių lėšų kiekį, atliekamas kompleksinis vertinimas, apimantis gyventojų pajamų mokesčio pasiskirstymą tiek šalyje, tiek konkrečioje savivaldybėje, išlaidų struktūros skaičiavimus.

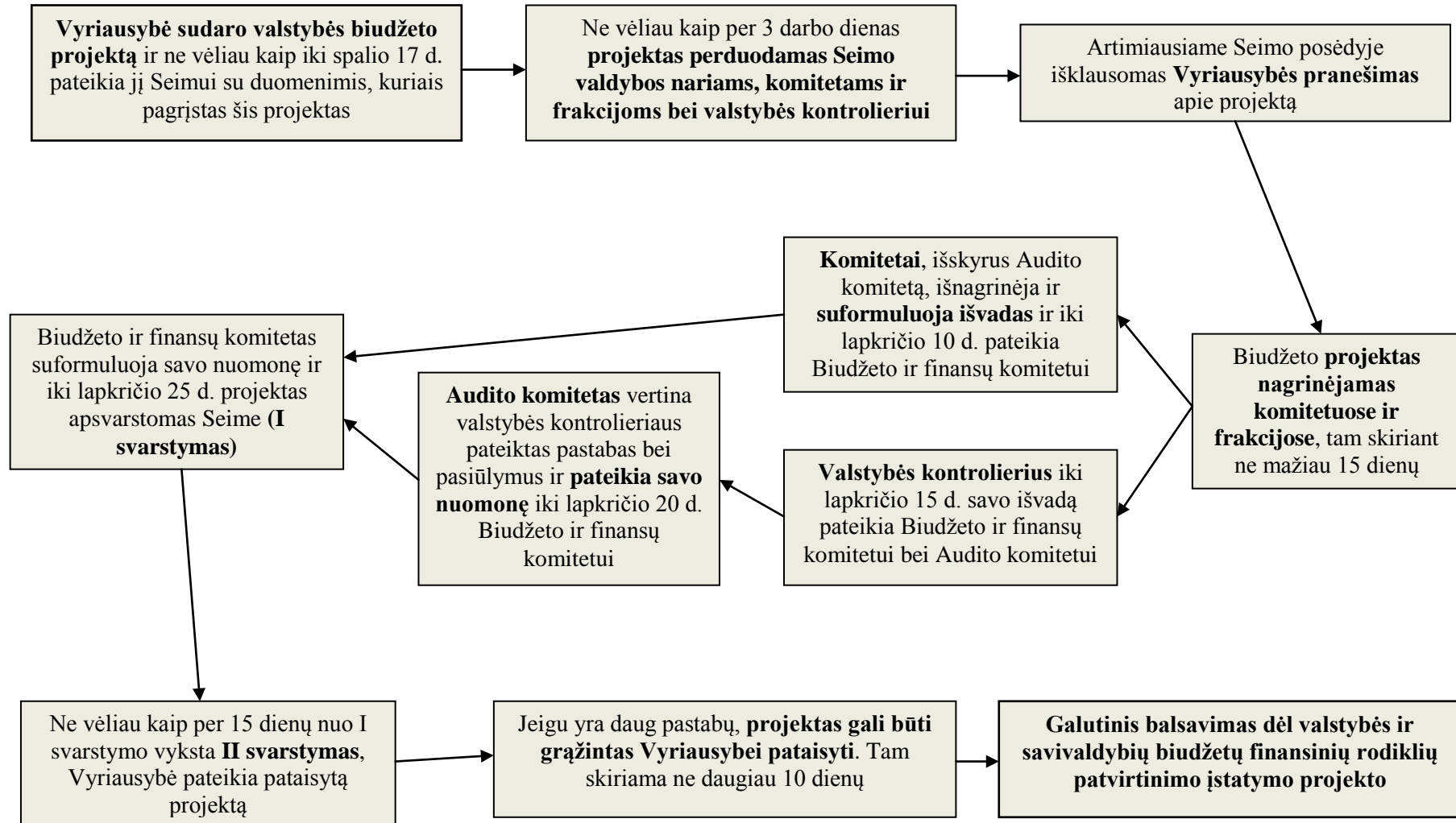
Pasak Butauto A. (2006) mokesčiai turi būti surenkami ir biudžeto lėšos skirstomos pagal kelis svarbiausius biudžeto valdymo principus:

- socialinio teisingumo;
- konkurencinio objektyvumo;
- ekonominio pagrįstumo;
- teisinio subjektyvumo.

Analizuojant išlaidų straipsnių projektavimą biudžetuose, būtina išsiaiškinti, ar yra vadovaujama pagrindiniais numatytais principais. Valstybės išlaidų sudarymo principai turėtų būti tokie:

- lėšų tikslinės paskirties principas;
- sunaudojamų išteklių negražintinumo principas (lėšos, sunaudotos šalies ūkio finansavimui, socialinėms ir kitoms valstybės reikmėms, nereikalauja jų gražinimo. Šis principas turi būti siejamas su rezultatyviausiu lėšų investavimu);
- ekonomijos režimo laikymosi principas (siejamas su efektyviausiu lėšų panaudojimo procesu).

Valstybės ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektas pereina keletą stadijų Vyriausybėje, Seimo komitetuose, frakcijose, Seime kol galiausiai patvirtinamas (prieš tai atliekant koregavimus, reaguojant į gautas pastabas, pasiūlymus) Seime. Šio proceso schema pavaizduota 7 pav.

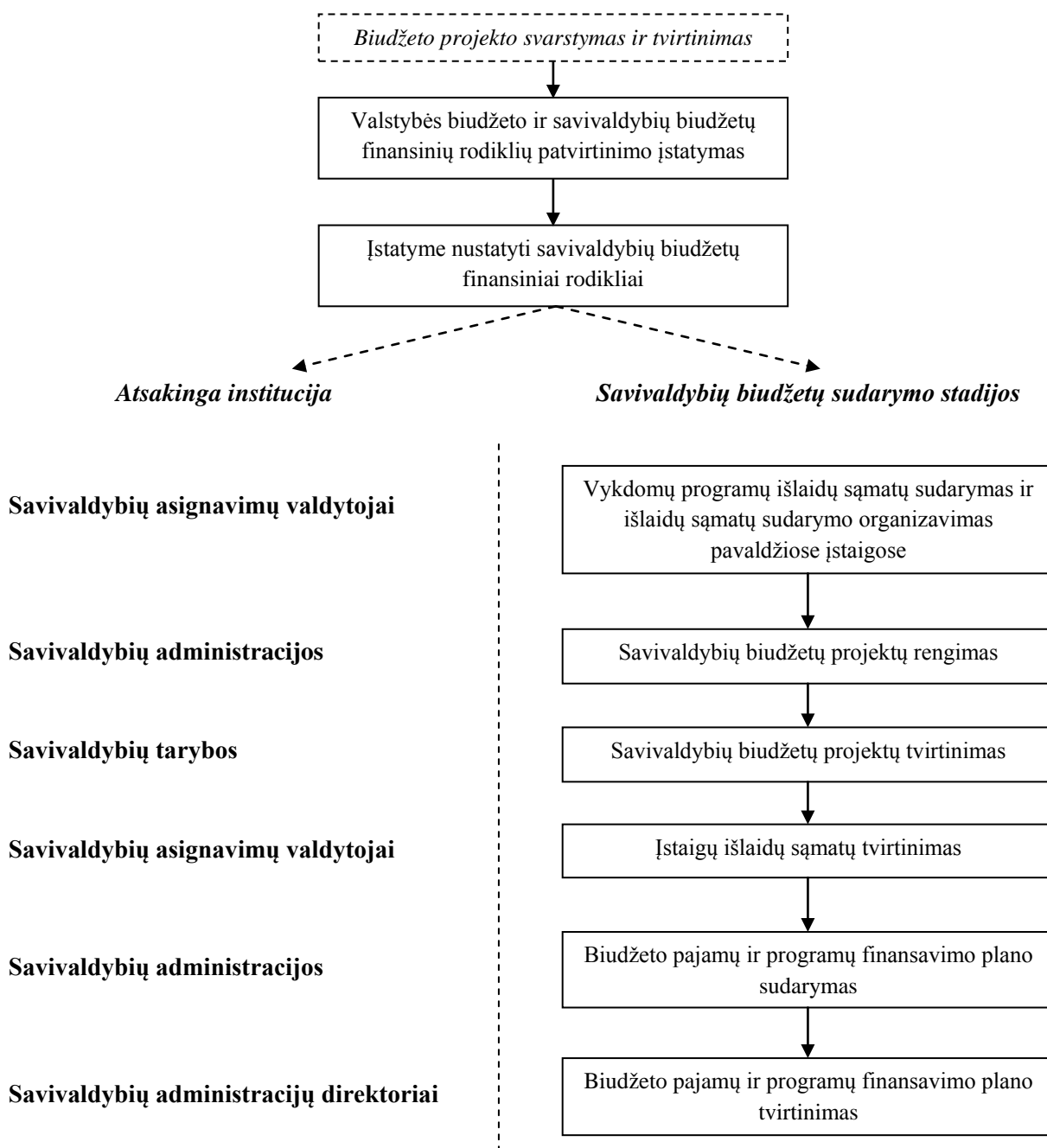


7 pav. Biudžeto procesas Lietuvoje nuo projekto pateikimo Seimui iki galutinio tvirtinimo

Finansų ministerija parengtą biudžeto įstatymo projektą pateikia Vyriausybei, kuri, jį apsvarsčiusi, pateikia Seimui ne vėliau kaip prieš 75 kalendorines dienas iki biudžetinių metų pabaigos. Vyriausybės pateikiamas biudžeto projektas turi būti su pagrindžiamaisiais duomenimis. Tolimesnės biudžeto projekto nagrinėjimo, tobulinimo ir tvirtinimo stadijos yra tokios:

- biudžeto projektas perduodamas Seimo valdybos nariams, komitetams ir frakcijoms bei valstybės kontrolieriui;
- artimiausiame Seimo posėdyje išklausomas Vyriausybės pranešimas apie projektą;
- biudžeto projektas nagrinėjamas komitetuose ir frakcijose, tam skiriant ne mažiau 15 dienų;
- komitetai, išskyrus Audito komitetą, išnagrinėja projektą ir suformuluoja išvadas bei pateikia jas Biudžeto ir finansų komitetui. Valstybės kontrolierius savo išvadą apie projektą pateikia Biudžeto ir finansų bei Audito komitetams;
- Audito komitetas vertina Valstybės kontrolieriaus pateiktas pastabas bei pasiūlymus ir pateikia savo nuomonę Biudžeto ir finansų komitetui;
- pirmasis svarstymas Seime (po Biudžeto ir finansų komiteto suformuluotos nuomonės);
- antrasis svarstymas vyksta ne vėliau kaip per 15 dienų nuo pirmojo svarstymo, Vyriausybė pateikia pataisytą projektą;
- jeigu yra pakankamai reikšmingas kiekis pastabų, projektas gali būti grąžintas Vyriausybei tobulinti, tačiau tams skiriama ne daugiau 10 dienų;
- vyksta galutinis balsavimas Seime dėl Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projekto. Seimas turi patvirtinti biudžeto įstatymą ne vėliau kaip prieš 14 kalendorinių dienų iki biudžetinių metų pradžios. Seimas projektą tvirtina balsų dauguma, jei projektas patvirtinamas – jis tampa įstatymu.

Kai įstatymas priimamas Seime, savivaldybės, vadovaudamosi valstybės ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme nustatytais rodikliais, parengia savo biudžetus, t.y. patikslina ir pateikia Finansų ministerijai duomenis apie asignavimų paskirstymą pagal tvirtinamas programas (8 pav.). Gavusi patikslintus duomenis, Finansų ministerija parengia Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo dėl atitinkamų metų valstybės biudžeto patvirtintų asignavimų paskirstymo pagal programas projektą ir pateikia jį tvirtinti Vyriausybei.



8 pav. Savivaldybių biudžetų sudarymo principinė schema pagal institucijas

Savivaldybių biudžetus patvirtinus atitinkamų savivaldybių taryboms, jie perduodami finansų ministerijai. Biudžeto vykdymas – patvirtinto biudžeto projekto įgyvendinimo stadija, kai vyksta numatytų projekte nuostatų vykdymas, įskaitant pajamų rinkimą ir perskirstymą, pervedimus asignavimų valdytojams ir kt.

Valstybės biudžeto vykdymo auditą atlieka Valstybės kontrolė, savivaldybių biudžetų – Valstybės kontrolė pagal valstybinio audito mastą ir savivaldybių kontrolieriai arba savivaldybių kontrolės ir audito tarnybos, jei tokios yra įsteigtos. Asignavimų valdytojų ir jiems pavaldžių biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų programų vykdymą vertina vidaus audito tarnybos. Asignavimų

valdytojai, vertindami metinius veiklos rezultatus, turi įvertinti strateginio veiklos plano programų (tikslų, uždavinių, priemonių) vykdymą ir šios informacijos pagrindu parengti metinę veiklos ataskaitą. Baigiamoji stadija – išvadų pateikimas Seimui ir visuomenei, kuriose nurodoma, ar tinkamai panaudoti asignavimai ir pasiekti keliami tikslai.

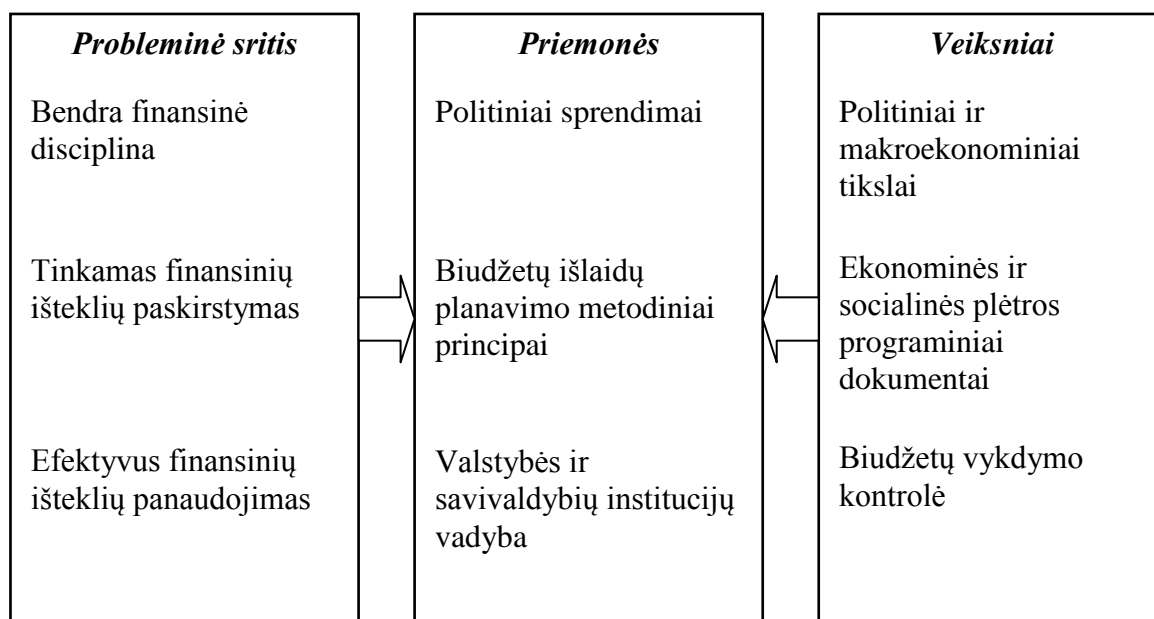
Apibendrinant pateiktą biudžeto proceso analizę galima teigti, kad savivaldybių biudžetų sudarymas, išlaidų skirstymas priklauso tiek nuo valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme nustatytų rodiklių (tame tarpe ir tarpbiudžetinio paskirstymo schemos), tiek nuo parengtų ir patvirtintų programų (sąmatų) ypatumų.

2.2. Biudžeto išlaidų valdymas

Siekiant biudžetinės sistemos efektyvumo, neabejotinai susiduriama su išlaidų valdymo problemomis. Valdant viešąsias išlaidas yra svarbu keletas esminių aspektų:

- bendra biudžetinės sistemos disciplina: išlaidų formavimas remiantis nuosaikiomis pajamų gavimo prognozėmis, visiškas suderinamumas su ilgalaikiais fiskaliniais ir makroekonominiais tikslais, biudžetų išlaidų kontrolė (panaudojimo pagal paskirtį, vadovaujantis priimtais įstatymais, normomis ir taisyklėmis);
- biudžetinių išteklių paskirstymo produktyvumas: skirstymas vadovaujantis aiškiai formuluojamais prioritetais, neprieštaraujančiais ilgalaikiams tikslams, socialiniams-ekonominiams lūkesčiams, programinio finansavimo taisyklių laikymasis, siekiant lėšų panaudojimo efektyvumo;
- techninis produktyvumas, pasireiškiantis kaip sugebėjimas įgyvendinti patvirtintas finansavimo programas, veiklą vykdant mažiausiomis sąnaudomis.

Biudžetų išlaidų valdymo probleminių sričių sąveika su sprendimų priemonėmis bei veiksniais pateikiama 9 paveiksle.



9 pav. **Biudžetų išlaidų valdymo sąsajų schema**

Taigi, siekiant tinkamo viešųjų išlaidų valdymo, reikalinga:

- biudžeto vykdymo kontrolė: faktų apskaita, faktinės ir planinės situacijų palyginimas bei išvadų pateikimas, procedūrinių taisyklių laikymosi kontrolė;
- lėšų panaudojimo tikslingumo kontrolė;
- išorinis ir vidaus auditai, taupumo, produktyvumo ir efektyvumo analizė.;
- personalo, dirbančio viešųjų išlaidų valdymo, administravimo ir kontrolės srityse, tobulinimas;
- organizaciniai pertvarkymai, siekiant darnaus bendradarbiavimo tarp visų lygių biudžetinės sistemos grandžių.

Siekiant tinkamo lėšų panaudojimo ir išlaidų valdymo savivaldybėse, kontrolės funkcija yra neabejotinai privaloma. Tačiau geriausi rezultatai būtų pasiekiami bendradarbiaujant kontrolės institucijoms ir kontroliuojamiems subjektams. Tokiu atveju atsiranda prielaidos išsiaiškinti vidines subjekto galimybes didinti rentabilumą, produktyvumą, ekonomiškumą ir efektyvesnį tiek materialinių, tiek finansinių išteklių panaudojimą. Vykdamas kontrolę ir pateikiant išvadas vertėtų remtis ne tik formaliaisiais principais, tačiau ir vadovautis konkurencingumo, užimtumo ar socialinės lygybės pokyčiais, sukeltais naudojant turtą ir lėšas.

Finansinių išteklių panaudojimo efektyvumas daugiausia priklauso nuo biudžeto įgyvendinimo priemonių, jų vykdomojo potencialo (darbuotojų), valdymo sistemų kokybės – visa tai galima priskirti prie valstybės institucijų vadybinio potencialo.

Aktualus ir nuolat diskutuojamas keliantis klausimas yra valstybės ir savivaldybių skolų valdymas. Mano nuomone, skolinimasis turi būti nukreiptas į investicijas, kurios netiesiogiai skatintų darbo vietų

kūrimą, o ne palūkanų ir dividendų dengimą. Ypatingai žalinga Lietuvos ekonomikai šios situacijos pusė yra ir finansinių išteklių pasitraukimas iš šalies palūkanų forma. Bent kiek situaciją švelninantis aspektas galėtų būti aktyvesnis bandymas reikiamas įplaukas (skolų forma) gauti vidaus rinkoje. Valdžios sektoriaus skolos pasiskirstymas (2011 m. gruodžio 31 d. duomenimis) yra: 25,9 proc. – vidaus skola, 74,1 proc. – užsienio skola. Kadangi Vyriausybės skolinimosi tempai nuolat auga (14,1 proc. skolos padidėjimas 2011 metais, lyginant su 2010 metais), ryškios biudžeto deficito valdymo problemos ir auga valstybės skola, todėl brangsta valstybės, ir dėl to gyventojų ir verslo, skolinimosi palūkanos. Dėl to neišvengiamai didėja įmonių sąnaudos, kurios didina gaminių savikainą. Šie rodikliai šalyje pasireiškia augančiais infliacijos tempais, o tai veda į gyventojų perkamosios galios mažėjimą, valstybės bei įmonių konkurencingumo lygių neigiamus pokyčius.

Biudžeto lėšos turi būti renkamos ir skirstomos vadovaujantis ilgalaikę, mokliškai pagrįsta, pasaulinėje konkurencingiausių valstybių praktikoje patvirtinta, biudžeto politikos strategija, galinčia nulemti žmonių, verslo įmonių, valstybės ilgalaikės gerovės augimą. Optimaliai veikianti biudžeto politika, veikianti neatsiejamai su fiskaline ir monetarine politikomis, užtikrina šalies ekonominę pusiausvyrą, kuri sudaro sąlygas nuosekliai didėti BNP bei subalansuoja ir patį biudžetą. Jei viešojo sektoriaus lėšų panaudojimo augimas susijęs su geresnės kokybės viešosiomis paslaugomis, ar tos paslaugos apima platesnius visuomenės sluoksnius, tai toks biudžeto išlaidų didėjimas yra efektyvus.

Analizuojant savivaldybių biudžetų išlaidas, svarbu jas išskaidyti pagal funkcinę, ekonominę klasifikaciją, įvertinti pasiskirstymą skirtingose savivaldybėse. Derinant retrospektyvinių duomenų, grafines bei palyginamosios analizės metodus, nustatant tarpusavio ryšį tarp pokyčių ir jų tendencijų, galima pateikti savivaldybių biudžetų išlaidų vertinimą bei galimybes tobulinimui, siekiant efektyvesnio jų panaudojimo.

3. BENDRA VIETOS SAVIVALDOS CHARAKTERISTIKA LIETUVOJE IR SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETŲ IŠLAIDOS

Trečiajame darbo skyriuje bus atliekama Lietuvos savivaldybių išlaidų analizė (palyginimo, sisteminis ir loginis metodai, grafinis modeliavimas), pokyčių vertinimas pagal retrospektyvinius duomenis ir tendencijas, pasitelkiant dinaminę, struktūrinę ir koreliacines analizes. Tai leis geriau suvokti esamą situaciją viešųjų finansų srityje – Lietuvos savivaldybių biudžetų išlaidų planavime ir valdyme. Vertinimo metu atsižvelgiama tiek į kiekybinius rodiklius, tiek ir į kokybinius, su savivaldybių biudžetų išlaidomis susijusius, aspektus.

Siekiant išanalizuoti Lietuvos savivaldybių biudžetų išlaidas, pakankamai svarbus tampa teritorinis susiskirstymas, demografiniai-socialiniai, ekonominiai kiekvieno regiono rodikliai. Tik tinkamai įvertinant jų reikšmę ir visapusiškai į juos atsižvelgiant atliekant išlaidų analizę, galima suformuluoti išvadas bei pateikti konkrečius pasiūlymus. Šiame darbo skyriuje bus gilinamasi tiek į bendruosius, tiek atskirų savivaldybių duomenis, atliekama Lietuvos savivaldybių biudžetų išlaidų analizė, pritaikant palyginamosios, sisteminės, loginės analizės principus, grafinį modeliavimą, koreliacinę analizę.

Lietuvos Respublikos teritorija skirstoma į administracinius vienetus – apskritis ir savivaldybes. Pagal LR vietos savivaldos įstatymą: „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“ (3 straipsnis, 1 dalis). Paminėtame apibrėžime išskiriamos trys pagrindinės turinio dalys:

- teritorija;
- bendruomenė;
- išrinkta valdžia ir kitos savivaldybės institucijos.

Lietuvoje yra 60 savivaldybių, iš kurių 7 (Alytaus, Kauno, Klaipėdos, Palangos, Panevėžio, Šiaulių, Vilniaus miestų savivaldybės) yra miestų savivaldybės. 55 savivaldybėse yra įsteigta 550 seniūnijų – žemutinių savivaldos grandžių.

Pagal LR teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymo 2 straipsnį: „pagrindiniai savivaldybės steigimo kriterijai yra jos pasirengimas tvarkyti ir prižiūrėti savo aplinką, komunalinį ūkį, teikti gyventojams paslaugas ir vykdyti kitas funkcijas, numatytas Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme“. Kadangi numatytųjų funkcijų vykdymui reikalingi finansiniai ištekliai – ypatingai svarbią vietą savivaldybių funkcionavimui turi jų savarankiški biudžetai.

Pirmojoje darbo dalyje buvo analizuojami teisės aktai, reglamentuojantys savivaldybių biudžetus, tačiau vienas įdomus aspektas nebuvo paminėtas. Nagrinėjant biudžetinius klausimus, savivaldybių steigimo ar ribų keitimo klausimai atrodo nėra reikšmingi, tačiau reikėtų paminėti vieną iš savivaldybės steigimo kriterijų (sąlygų) – „ne mažiau kaip 20 procentų savivaldybės biudžeto be Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto dotacijų, skiriamų savivaldybių biudžetams, sudarytų tos teritorijos gyventojų pajamų mokesčiai“.

3.1. Savivaldybių biudžetų išlaidų kokybiniai aspektai

Analizuojant savivaldybių biudžetų išlaidas galima išskirti kokybinius aspektus, kurie turi įtakos savivaldybių finansinei situacijai.

Sprendžiant savivaldybių finansavimo klausimus išryškėja problema – skirtingas savivaldybių socialinis-ekonominis potencialas bei nevienodos galimybės gauti pajamas ir teikti paslaugas visuomenei. Socialiniai bei demografiniai pokyčiai turi tiesioginį ryšį su savivaldybių biudžetais.

Pakankamai ryški problema Lietuvoje: regioninė migracija. Pastaraisiais metais susiformavusi tendencija: mažesni miestai ir miesteliai tuštėja, iš jų žmonės keliai į didesnius miestus arba emigruoja į užsienį. Per pastarąjį dešimtmetį gyventojų skaičius ženkliai mažėjo visoje Lietuvoje (išimtis galėtų būti tik Vilniaus miestas).

Gyventojų skaičiaus mažėjimas regionuose mažina jų konkurencingumą ir potencialą, nes kartu su jais išvyksta ir žinios, gebėjimai, kvalifikacija. Vidaus migracija intensyvesnė iš regionų, kuriuos sudarančių savivaldybių centrai yra mažesni, rečiau apgyvendintų pasienio regionų, regionų, kur gyventojai senesni ir jų senėjimo procesas vyksta sparčiau už regionų į kuriuos imigruojama – didžiausius Lietuvos miestus ir to paties pavadinimo rajonų savivaldybes (Kuliešis, Pareigienė, 2011).

Tokia situacija sukelia neigiamas pasekmes savivaldybių finansų sistemoje ir toliau formuoja keletą labai svarbių problemų:

- didesniuose miestuose tenka leisti pakankamai dideles lėšas naujos infrastruktūros kūrimui: darželiams, mokykloms, gydymo įstaigoms. Taip pat galima priskirti ir gyvenamųjų namų statybas, nors šiuo atveju savivaldybių tai neapsunkina, kadangi tai – privataus verslo sritis;
- tuštėjančiose savivaldybėse vyksta atvirkštinis procesas – paminėtų infrastruktūros objektų merdėjimas. Kadangi jų išlaikymas reikalauja nuolatinių kapitalo įdėjimų, mažėja efektyvumas, nes panaudojimas pagal paskirtį tampa išnaudojamas vis menkiau. Su tuo susijęs ir aukštas nedarbo lygis, bendrojo pragyvenimo lygio smukimas, o tai dar labiau skatina gyventojus migruoti.

Paminėtos problemos savivaldybėse tiesiogiai susiję ir su finansinėmis jų problemomis.

Pirmiausia reikėtų paminėti investicinio patrauklumo trūkumą. Kurti darbo vietas Lietuvoje pastaraisiais metais verslui sekasi pakankamai prastai, tačiau ir kuriamos jos dažniausiai tik didžiuosiuose miestuose: Vilniuje, Kaune, Klaipėdoje. Tokia situacija iš dalies susiklostė dėl specialistų trūkumo provincijose (jų migracija ieškant geresnio pragyvenimo lygio ir sąlygų greičiau surasti pajamų šaltinius). Kadangi didžiausia dalis aukštąjį išsilavinimą suteikiančių mokymo įstaigų yra didžiuosiuose Lietuvos miestuose, įgijusiems išsilavinimą specialistams patraukliau atrodo perspektyvos ir galimybės pasilikti čia. Kitas aspektas yra verslo kuriamų produktų ir paslaugų vartotojų koncentracija tankiau gyvenamose vietovėse.

Minėta situacija savivaldybių biudžetams daro dvejopą poveikį:

- didžiausias savivaldybių biudžetų pajamų šaltinis – gyventojų pajamų mokestis – tiesiogiai priklausantis nuo savivaldybei priskirtoje teritorijoje dirbančių gyventojų skaičiaus, linkęs mažėti probleminėse savivaldybėse. Be abejo, sudarant valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą, nustatoma kiekvienai savivaldybei atskirai tenkanti surenkamo gyventojų pajamų mokesčio dalis bei dotacijų dalis, iš dalies balansuojanti savivaldybių finansus;
- savivaldybių biudžetų išlaidos probleminėse savivaldybėse yra linkę mažėti (tą lemia investicinių projektų stoka, mažėjantis moksleivių skaičius). Tačiau mažai besikeičiantis valstybės tarnautojų skaičius savivaldybėse, bazinių savivaldybės funkcijų palaikymo kaštai pristabdo išlaidų mažėjimo tempus. Esant tokiai situacijai, pastebimi neigiami mažesnių savivaldybių efektyvumo pokyčiai.

Taigi, nors pakankamai teigiamai atrodo didesnių savivaldybių plėtros perspektyvos, gyventojų skaičiaus augimas jose, pajamų didėjimas biudžetuose, efektyvesnis savivaldybės personalo darbas, tačiau kita situacijos pusė – merdinčios probleminės savivaldybės, reikalaujančios santykinai didelių kaštų, kurie apima tiek administravimo, tiek ir neefektyviai naudojamos infrastruktūros sritis. Reikalingas didesnis lėšų kiekis (dotacijų iš valstybės biudžeto pavidalu) savivaldybių funkcijų palaikymui.

Problemines savivaldybes galima išskirti pagal keletą kriterijų:

- didesnis nei vidutinis nedarbo lygis visoje šalyje;
- socialinių pašalpų gavėjų skaičius.

Mano manymu, išskiriant ir vertinant problemines savivaldybes taip pat reikėtų atsižvelgti į ūkio subjektų (įmonių) skaičių ir jo kitimą pastaraisiais metais, vidutinį darbo užmokestį, darbingo amžiaus žmonių dalį bendrame gyventojų skaičiaus rodiklyje.

Aktuali didžiųjų miestų savivaldybių problema yra jų skolų valdymas. Paskolų suma Lietuvos savivaldybėse kasmet auga, generuodama biudžetų išlaidas tiek pačių paskolų, tiek sukauptų palūkanų grąžinimui.

2011 metų pabaigoje Lietuvos savivaldybių skola siekė 1,62 mlrd. Lt, t.y. 45 proc. nuo tiems metams patvirtintų savivaldybių biudžetų pajamų. Lyginant su 2010 metais, skola išaugo 22,7 proc. (buvo 1,32 mlrd. Lt ir siekė 37,3 proc. nuo patvirtintų pajamų). Visos savivaldybės, išskyrus Visagino ir Vilniaus rajono, turi skolinių įsipareigojimų.

Kiekvienais metais kartu su Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu nustatomi savivaldybių skolinimosi limitai (atskiras straipsnis – savivaldybių skolinimosi limitai). 2011 metų biudžete numatyta, kad savivaldybės skola negali viršyti 40 procentų, tačiau Vilniaus miesto savivaldybės – 85 procentų (2010 metais 55 proc.), Kauno miesto savivaldybės – 55 procentų nuo patvirtintų 2011 metų savivaldybės biudžeto pajamų (neįskaitant iš valstybės biudžeto savivaldybei skiriamų specialiųjų tikslinių dotacijų ir valstybės biudžetui grąžinamų bendrosios dotacijos kompensacijų). Metinio savivaldybės grynojo skolinimosi suma negali viršyti 20 procentų (Vilniuje – 40 procentų), iš jų metinio trumpalaikio skolinimosi suma – 10 procentų patvirtintų 2011 metų savivaldybės biudžeto pajamų (neįskaitant iš valstybės biudžeto savivaldybei skiriamų specialiųjų tikslinių dotacijų ir valstybės biudžetui grąžinamų bendrosios dotacijos kompensacijų).

Grąžintina 2011 kalendoriniais metais savivaldybės paskolų ir palūkanų ir su paskolų ėmimu susijusių įmokų suma negali viršyti 15 procentų patvirtintų 2011 metų savivaldybės biudžeto pajamų (neįskaitant iš valstybės biudžeto savivaldybei skiriamų specialiųjų tikslinių dotacijų ir valstybės biudžetui grąžinamų bendrosios dotacijos kompensacijų). Savivaldybės garantijų limitas negali viršyti 10 procentų patvirtintų 2011 metų savivaldybės biudžeto pajamų (neįskaitant iš valstybės biudžeto savivaldybei skiriamų specialiųjų tikslinių dotacijų ir valstybės biudžetui grąžinamų bendrosios dotacijos kompensacijų). Savivaldybėms, vykdančioms projektus, finansuojamus iš Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos, šiems projektams vykdyti nustatomas papildomas 30 procentų skolos limitas.

Savivaldybėms, kurių investicijų projektai įtraukti į Valstybės investicijų 2011–2013 metų programą, Vyriausybės nutarimu gali būti nustatyti didesni skolinimosi limitai, išskyrus tas savivaldybes, kurios nemažina kreditorių įsiskolinimo. Į skolinimosi limitus neįskaitomos iš valstybės biudžeto suteiktos trumpalaikės paskolos laikinam pajamų trūkumui padengti.

Taigi, savivaldybių skolinimosi veikla ribojama įstatymu, nustatant apribojimus ir kontroliuojant pokyčius, tačiau savivaldybės išlaiko savarankiškumą, sprendamos operatyvinius klausimus. Didžiausios skolos šiuo metu apkrauna Vilniaus miesto, Kauno miesto, Klaipėdos miesto, Šiaulių ir Panevėžio miestų savivaldybės. Jose skolos finansinėms institucijoms siekia nuo 40 proc. iki 87 proc. 2011 metams patvirtintų pajamų. Bendra šių didžiųjų miestų skola sudaro 56,8 proc. visų Lietuvos savivaldybių skolos.

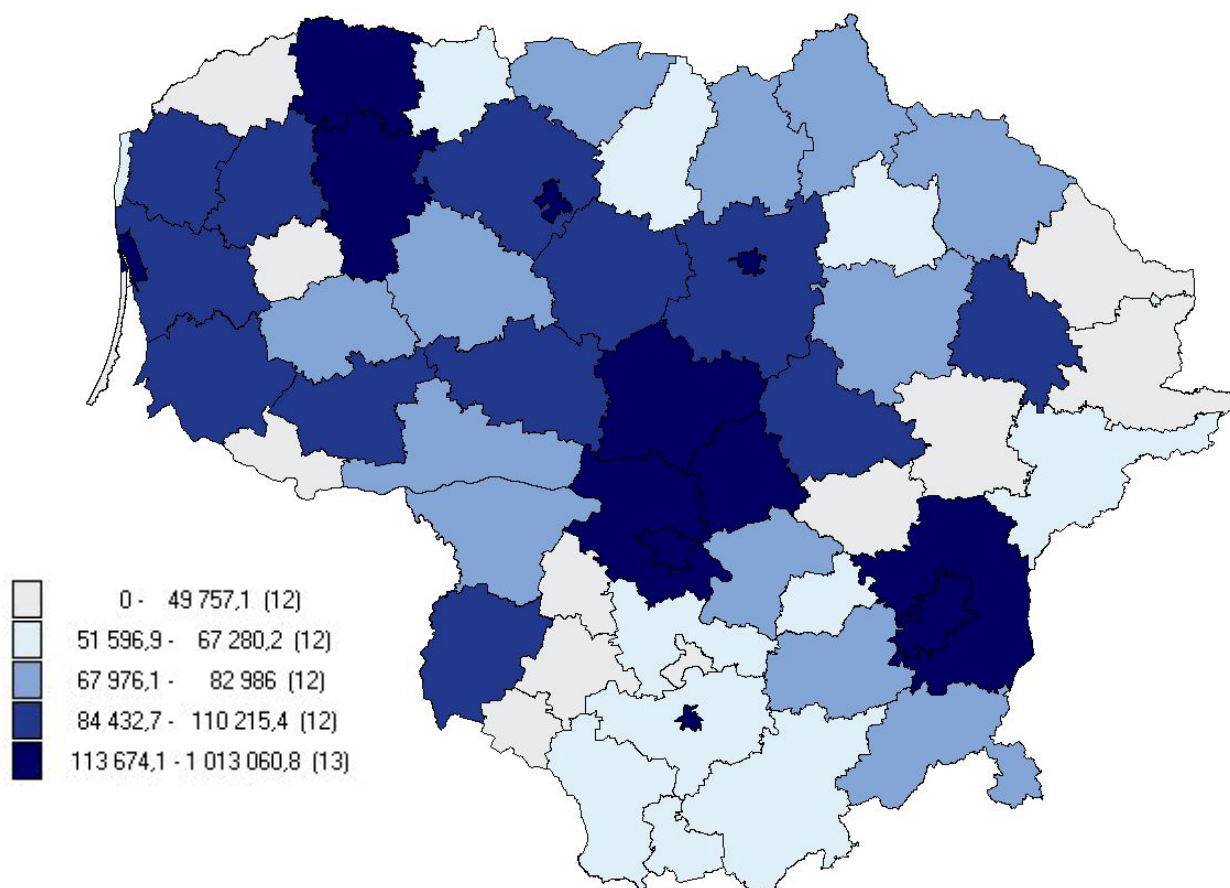
Prie kokybinių savivaldybių biudžetų išlaidų vertinimų galima priskirti ir Valstybės kontrolės

vykdomus finansinius auditus. Jų metu išaiškinami pažeidimai bei teikiamos rekomendacijos, siekiant efektyvaus, teisėto ir racionalaus valstybės turto panaudojimo. 2010 metų septyniolikoje savivaldybių vykdyto finansinio audito metu buvo nustatyta, kad 16,3 mln. Lt audituotos savivaldybės panaudojo pažeisdamos teisės aktus. Pastarųjų metų valstybinio audito rezultatai rodo, kad savivaldybėse kartojasi LR viešųjų pirkimų įstatymo bei kitų teisės aktų pažeidimai vykdant investicinius projektus, naudojant mokinio krepšelio lėšas, įsigyjant nemokamo mokinių maitinimo paslaugas.

3.2. Bendrosios savivaldybių biudžetų išlaidos Lietuvoje

Šiame darbo skyriuje bus analizuojamos bendros savivaldybių biudžetų išlaidos Lietuvoje, jų dinaminiai pokyčiai pastaraisiais metais. Taip pat bus aptariamas finansinės decentralizacijos lygis Lietuvoje, įvertinant savivaldybių biudžetų išlaidų dalį nacionalinio biudžeto kontekste.

Žvelgiant į teritorinę Lietuvos susiskirstymą, savivaldybių biudžetų išlaidų pasiskirstymas atrodo taip (10 pav.):



10 pav. Biudžetų išlaidų dydis pagal administracinę susiskirstymą 2010 metais, tūkst. Lt

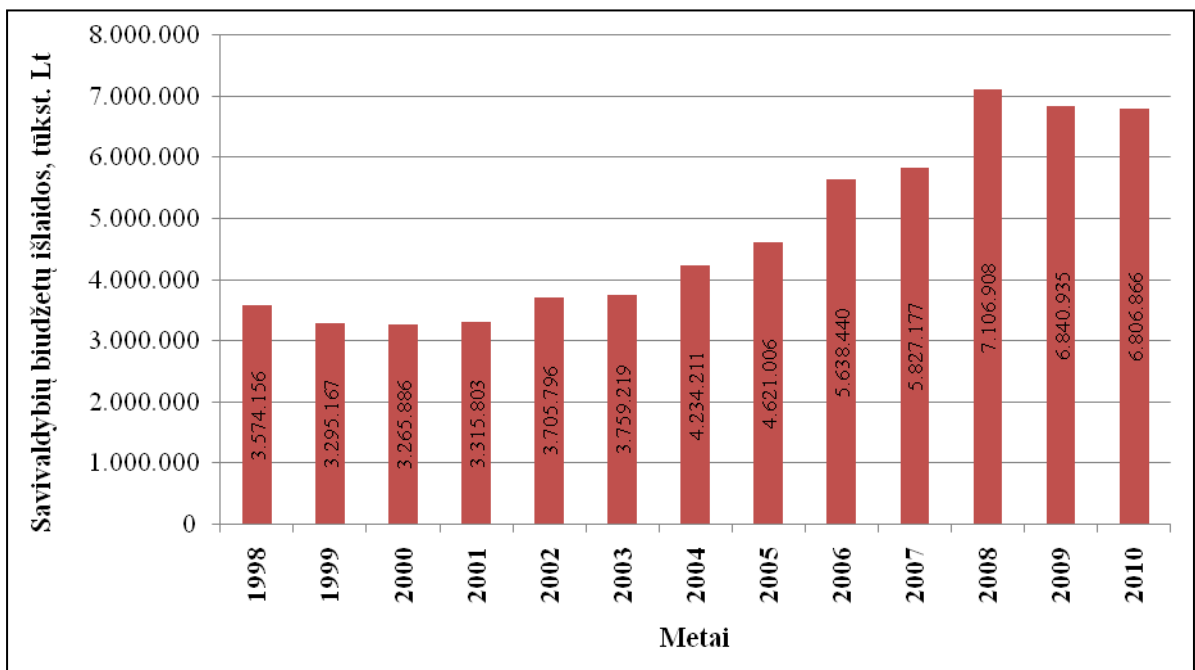
Šaltinis: adaptuota pagal LR Statistikos departamento duomenis

Iš pateikto Lietuvos administracinio susiskirstymo žemėlapiro aiškiai matosi, kad didžiausios išlaidos formuojasi didžiuosiuose Lietuvos miestuose (teritoriniuose centruose) bei apskričių centruose. Mažiausios išlaidos – daugelyje pasienio ruožo savivaldybių bei mažiau apgyvendintose teritorijose. Be abejo, vertinimas pagal administracinį susiskirstymą ir bendras biudžeto išlaidas yra tik pirminis, todėl reikalinga analizė, pasitelkiant įvairiapusius kriterijus.

Analizuojant bendrąsias savivaldybių biudžetų išlaidas svarbu įvertinti procentinį pasiskirstymą tarp visų 60 savivaldybių. Visose Lietuvos savivaldybėse bendros biudžetų išlaidos 2010 metais sudarė 6 806 865,6 tūkst. Lt, didžiausią dalį šios sumos sudarė: Vilniaus miesto (1 013 060,8 tūkst. Lt, 14,88% bendros sumos), Kauno miesto (733 219,7 tūkst. Lt, 10,77% bendros sumos), Klaipėdos miesto (354 385 tūkst. Lt, 5,21% bendros sumos), Šiaulių miesto (260 014,9 tūkst. Lt, 3,82% bendros sumos), Panevėžio miesto (222 885,3 tūkst. Lt, 3,27% bendros sumos), Vilniaus rajono (174 946,8 tūkst. Lt, 2,57% bendros sumos) savivaldybių.

Prie mažiausių biudžetų išlaidų galima priskirti šias savivaldybes: Rietavo (20 804,4 tūkst. Lt, 0,306% bendros sumos), Birštono (21 407,1 tūkst. Lt, 0,314% nuo bendros sumos), Pagėgių (24 605,5 tūkst. Lt, 0,36% nuo bendros sumos), Neringos (25 559,2 tūkst. Lt, 0,38% nuo bendros sumos), Kazlų Rūdos (26 577,6 tūkst. Lt, 0,39% nuo bendros sumos).

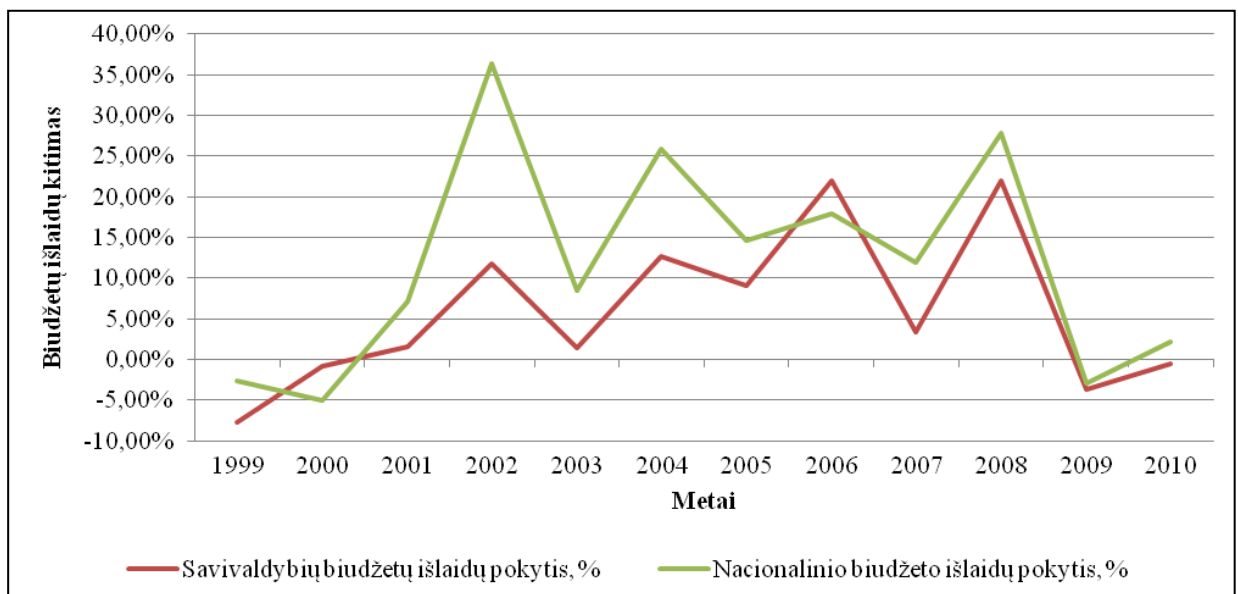
Analizuojant pastarojo dešimtmečio retrospektyvinius metų duomenis, matoma aiški tendencija – Lietuvos savivaldybių biudžetų išlaidų augimas (11 pav.).



11 pav. Lietuvos savivaldybių biudžetų išlaidos 1998–2010 metais

Šaltinis: sudaryta pagal Lietuvos statistikos departamento duomenis

Iki ekonomikos nuosmukio pradžios, t.y. 2008 metų pabaigos, savivaldybių biudžetų išlaidos ženkliai didėjo ir 2008 metais buvo pasiekusios iki šiol didžiausią sumą – 7 106 908,4 tūkst. Lt. Vėlesnių metų išlaidos šiek tiek sumažėjo ir 2009-2010 išliko praktiškai identiškoms. Vertinant išlaidų pokyčius reikia atsižvelgti ir į bendrą situaciją valstybės mastu – ar savivaldybių biudžetų išlaidos augo kartu ir proporcingais dydžiais nacionalinio biudžeto išlaidoms, ar visgi pokyčiai nebuvo visiškai koreliuojantys tarpusavyje. Analizė atliekama lyginant grandininį išlaidų pokytį (einamųjų ir prieš tai buvusiųjų metų išlaidų procentinį pokytį), vertinant tiek bendras savivaldybių biudžetų, tiek nacionalinio biudžeto išlaidas. Atlikto lyginimo rezultatai matomi 12 pav.



12 pav. Nacionalinio ir savivaldybių biudžetų išlaidų kitimas 1999-2010 metais

Iš pateiktos linijinės diagramos matyti, kad lyginamųjų biudžetų (savivaldybių ir nacionalinio) išlaidų kitimo pokyčiai yra tendencingai teigiami (iki 2009 metų), tačiau nacionalinio biudžeto išlaidų augimas 2001–2005 metais gerokai lenkė savivaldybių biudžetų išlaidų augimą. Ryškus išlaidų augimas pastebimas ir 2004 metais, kai Lietuva įstojo į Europos Sąjungą. Tais metais ES parama sudarė apie 1,4 mlrd. litų (įmokos į ES biudžetą sudarė 0,4 mlrd. Lt). Tik per 2008–2010 metų laikotarpį skirtumai tapo mažiau pastebimi, kai pasiekę pastarojo dešimtmečio aukštumą biudžetai išlaidų atžvilgiu stabilizavosi, tą lydėjo nedidelė korekcija (2009 metais nacionalinio biudžeto išlaidos sumažėjo 2,93 proc., o savivaldybių biudžetų – 3,74 proc.). Mano manymu, vertėtų labiau įsigilinti į išlaidų pokyčius tarp nagrinėjamų biudžetų, todėl reikalingas detalesnis skaičiavimas.

Išlaidų dinamikos skirtumai tarp nacionalinio biudžeto ir savivaldybių biudžetų išlaidų apskaičiuojami naudojant tokią formulę:

$$Ssk_t = \left(\frac{Inac_t / Inac_{t-1}}{Isav_t / Isav_{t-1}} - 1 \right) \cdot 100\% ; \quad (1)$$

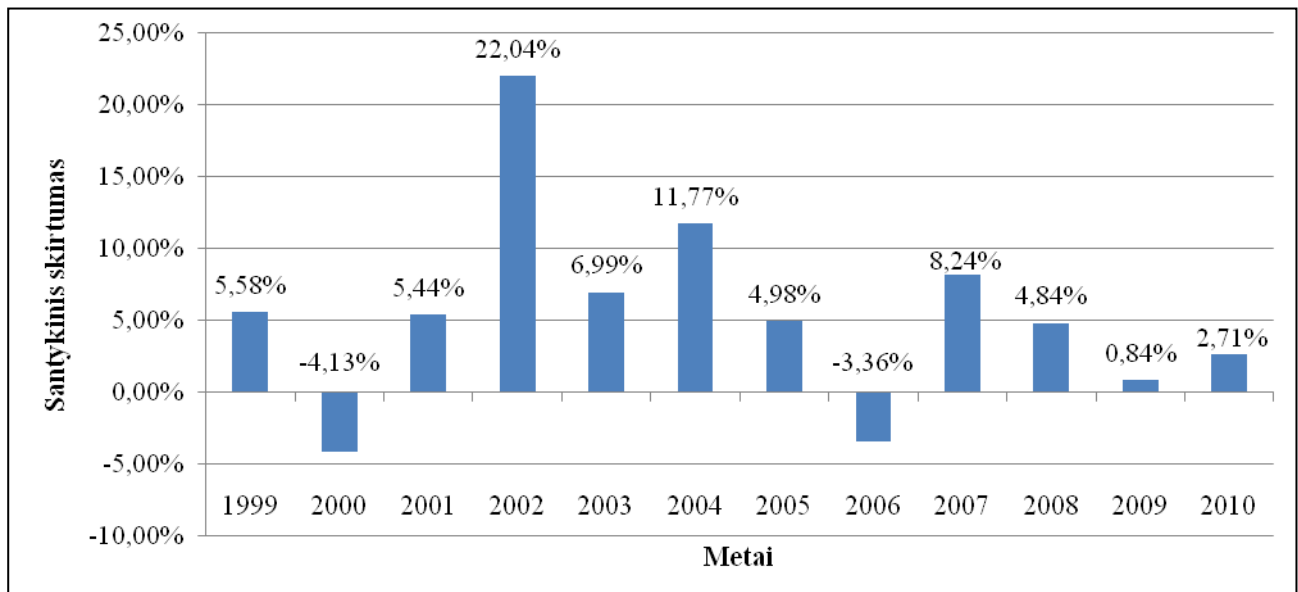
Čia: *Ssk* – santykinis skirtumas tarp nacionalinio biudžeto ir savivaldybių biudžetų išlaidų dinamikos;

Inac – nacionalinio biudžeto išlaidos;

Isav – savivaldybių biudžetų išlaidos;

t – metai (laikotarpiai).

Laikotarpiui nuo 1999 iki 2010 metų atliktų skaičiavimų gauti rezultatai pavaizduoti 13 pav.



13 pav. Santykinis skirtumas tarp nac. biudžeto ir savivaldybių biudžetų išlaidų dinamikos

Atlikta analizė rodo, kad nacionalinio biudžeto išlaidų pokyčiai ženkliai lenkia savivaldybių biudžetų išlaidų pasikeitimus (išimtytys tik 2000 bei 2006 metai). Matoma situacija pateikia pirmines prielaidas, nustatant Lietuvos savivaldybių finansinio savarankiškumo lygį, nes skirtumai tarp palygintų biudžetų išlaidų lemia tolesnį vertinimą.

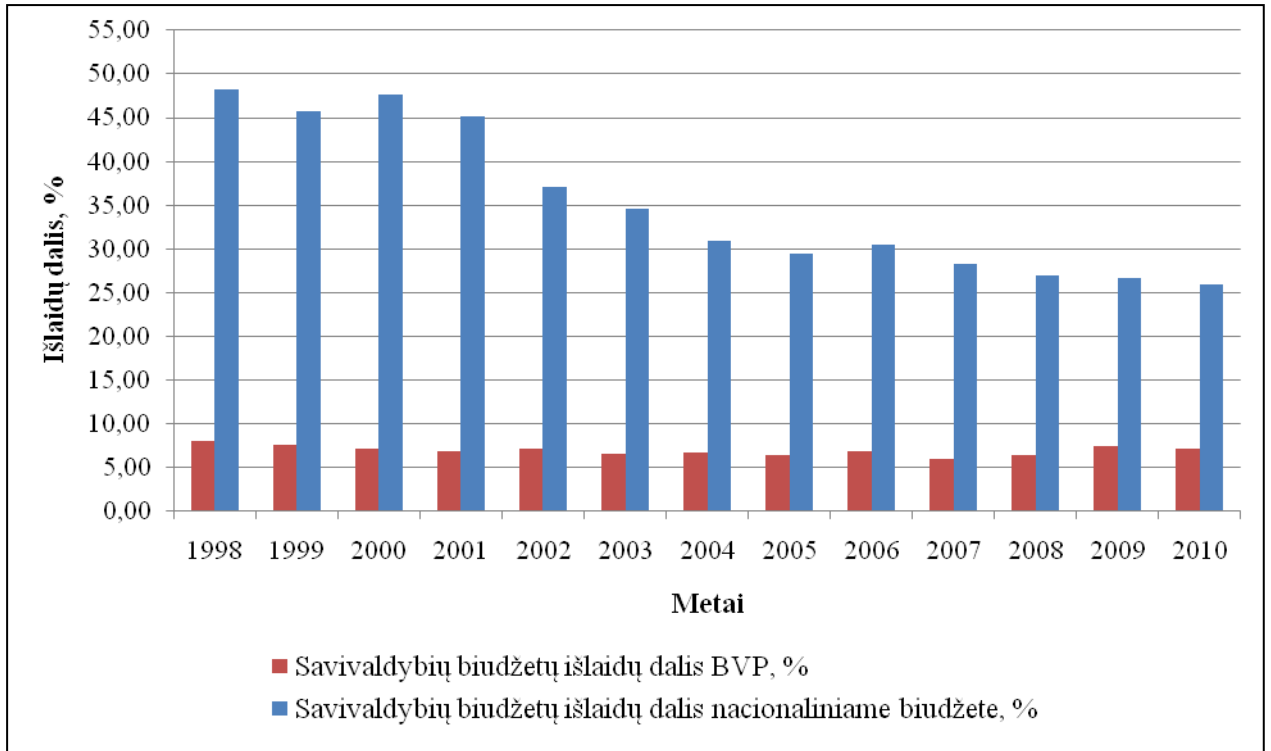
Vertinant decentralizacijos laipsnį pajamų-mokestiniu požiūriu, reikia atkreipti dėmesį į pagrindinį fiskalinės decentralizacijos dėsningumą: kuo valstybės biudžete sukaupiama didesnė nacionalinio biudžeto pajamų dalis, tuo fiskalinės decentralizacijos laipsnis mažesnis. Šiuo atveju didesnė finansinių išteklių, gautų iš mokesčių dalis surenkama ir perskirstoma centralizuotai. Suteikiant daugiau laisvės vietos valdžiai nustatant mokesčius bei rinkliavas ar perduodant esamų mokesčių administravimo teises, didėja finansinės decentralizacijos lygis.

Finansų sistemos decentralizacijos lygis kartu charakterizuoja ir savivaldybių savarankiškumą.

Dažniausiai praktikoje naudojami ir mano manymu svarbiausi rodikliai yra:

- savivaldybių biudžetų išlaidų dalis bendrajame vidaus produkte (BVP);
- savivaldybių biudžetų išlaidų dalis nacionalinio biudžeto išlaidose.

Paminėtų rodiklių kitimas 1998-2010 metais pavaizduotas 14 pav.



14 pav. Lietuvos savivaldybių biudžetų išlaidų santykis su BVP ir nacionalinio biudžeto išlaidomis 1998–2010 metais

Šaltinis: sudaryta pagal Lietuvos statistikos departamento duomenis

Per analizuojamąjį laikotarpį vidutinė savivaldybių išlaidų dalis BVP sudarė 6,93% (1998 metais buvo 7,94%, 2007 metais mažiausia reikšmė – 5,91%, o 2010 metais – 7,19%). Toks rodiklis rodo žemą fiskalinės decentralizacijos lygį šalies finansų sistemoje.

Šiek tiek kitokia situacija, rodanti pakankamai aukštą finansinės decentralizacijos lygį yra savivaldybių biudžetų išlaidų dalis nacionalinio biudžeto išlaidose. Šis rodiklis, nuo 48,25% 1998 metais sumenko iki 25,98% 2010 metais, tačiau vertinant bendrame kontekste, išliko pakankamai aukštas.

Paminėtų dviejų rodiklių prieštaravimas gali būti paaiškinamas tuo, kad savivaldybių biudžetuose kasmet didėja valstybės biudžeto dotacijų dalis jų pajamų struktūroje. Tai rodo, kad savivaldybių biudžetų savarankiškumas tampa labiau suvaržomas. Vertėtų palyginti valstybės dotacijų savivaldybėms dalį bendrose savivaldybių biudžetų išlaidose.

Savivaldybėms skiriamų lėšų iš valstybės biudžeto dotacijų (specialiųjų tikslinių dotacijų ir

bendrųjų dotacijų kompensacijų) pavidalu skiriama dalis svyruoja nuo 37 proc. iki beveik 52 proc. per pastaruosius metus (1 lentelė).

1 lentelė. Valstybės biudžeto dotacijų dalis savivaldybių biudžetuose

Finansavimas/Metai	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Specialiosios tikslinės dotacijos	2.143.943	2.238.741	2.224.871	2.259.059	2.624.674	2.954.606	2.703.438
Bendr. dotacijos kompensacijos	55.526	45.250	147.122	462	8.051	45.822	197.106
Dotacijos, iš viso:	2.199.469	2.283.991	2.371.993	2.259.521	2.632.725	3.000.428	2.900.544
Savivaldybių biudžetų išlaidos	4.234.211	4.621.006	5.638.440	5.827.177	7.106.908	6.840.935	6.806.866
Dotacijų dalis savivaldybių biudžetuose	51,95%	49,43%	42,07%	38,78%	37,04%	43,86%	42,61%

Šaltinis: sudaryta pagal 2004-2010 metų patvirtintus LR valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymus ir Lietuvos statistikos departamento duomenis

Iš pateiktų skaičiavimų lentelėje matyti, specialiųjų tikslinių dotacijų ir bendrųjų dotacijų kompensacijų dalis savivaldybių biudžetuose nežymiai keičiasi, tačiau išlieka pakankamai didelė – tai patvirtina santykinai žemą Lietuvos savivaldybių finansinį savarankiškumą (finansinės decentralizacijos laipsnį).

Didžiausią dalį savivaldybių biudžetų pajamose sudarantis gyventojų pajamų mokestis turi tiesioginės įtakos savivaldybių finansiniam savarankiškumui, o kartu ir išlaidų formavimui. Siekiant išlyginti savivaldybių finansinį potencialą gauti pajamas, kartu su kiekvienu metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu nustatoma gyventojų pajamų mokesčio (GPM) dalis, skiriama kiekvienos savivaldybės biudžetui. Pastaraisiais metais įvyko keletas didesnių pasikeitimų (2 lentelė).

2 lentelė. Savivaldybių biudžetams skiriama gyventojų pajamų mokesčio dalis, %

Savivaldybė	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Vilniaus m.	40%	40%	40%	40%	40%	40%	40%	40%	40%
Kauno m.	74%	74%	74%	74%	74%	74%	94%	94%	94%
Klaipėdos m.	64%	64%	64%	64%	64%	64%	86%	86%	86%
Šiaulių m.	96%	96%	96%	96%	96%	96%	100%	100%	100%
Panevėžio m.	84%	84%	84%	84%	84%	84%	100%	100%	100%
Mažeikių raj.	55%	55%	90%	90%	90%	90%	95%	95%	95%
Kitos	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Šaltinis: sudaryta pagal 2004-2010 metų patvirtintus LR savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymus

Didžiųjų Lietuvos miestų savivaldybėms (išimtis tik Mažeikių rajono savivaldybė) buvo nustatomos mažesnės GPM dalys: Vilniuje ši dalis stabili ir siekia 40 proc., nors antrajame pagal dydį Lietuvoje mieste – Kaune 2010 metais buvo padidinta nuo 74 proc. iki 94 proc.

Apibendrinant galima teigti, kad bendrųjų savivaldybių išlaidų analizė parodė, jog pastarojo dešimtmečio savivaldybių biudžetų išlaidos augo pakankamai sparčiai, didžiausius augimo tempus pasiekė 2002-2007 metais, ir tik nuo 2009 metų stabilizavosi po nedidelių pokyčių. Kitimo tempai, lyginant savivaldybių biudžetų ir nacionalinio biudžeto išlaidas didžiąją laikotarpį dalį buvo pakankamai skirtingi (nacionalinio biudžeto išlaidos augo ženkliai sparčiau), o tai lėmė vis mažėjančią Lietuvos savivaldybių finansinį savarankiškumą. Absoliutinių ir santykinų rodiklių pokyčiai 1998-2010 metais pateikti magistro baigiamojo darbo 1 priede.

3.3. Savivaldybių biudžetų išlaidų struktūros analizė

Siekiant palyginti kiekvienos savivaldybės biudžeto išlaidų rodiklius, reikalinga duomenų analizė, atliekama išskaidant bendrąsias sumas pagal griežtai reglamentuojamą struktūrą. Tokia duomenų analizė leidžia įsigilinti į struktūrinius išlaidų skirtumus tarp savivaldybių bei sudaro pirmines prielaidas efektyvumo bei rezultatyvumo vertinimui.

Analizuojant savivaldybių biudžetų išlaidų turinį remiamasi Lietuvos statistikos departamento pateikiama valstybės funkcijų klasifikatoriaus struktūra. Savivaldybių biudžetų išlaidos skirstomos pagal funkcinę sritį:

- bendros valstybės paslaugos;
- gynyba;

- viešoji tvarka ir visuomenės apsauga;
- ekonomika;
- aplinkos apsauga;
- būstas ir komunalinis ūkis;
- sveikatos apsauga;
- poilsis, kultūra ir religija;
- švietimas;
- socialinė apsauga.

Analizuojant išlaidas pagal minėtą klasifikaciją, duomenų pasiskirstymas tiesiogiai priklauso nuo valstybės savivaldybėms perduotų funkcijų. Švietimas sudaro daugiau nei pusę (pvz.: 2010 metais 54% nuo bendros išlaidų sumos) visų išlaidų. Kadangi švietimo funkcijoms vykdyti išlaidų dalis yra pati reikšmingiausia savivaldybių biudžetuose, būtina plačiau panagrinėti šių išlaidų struktūrą. Savivaldybių funkcijos, susiję su švietimu, nustatytos LR vietos savivaldos įstatyme.

Pagal LR vietos savivaldos įstatymo 6 ir 7 straipsnius, savivaldybėms priskiriamos tokios funkcijos, susijusios su švietimu:

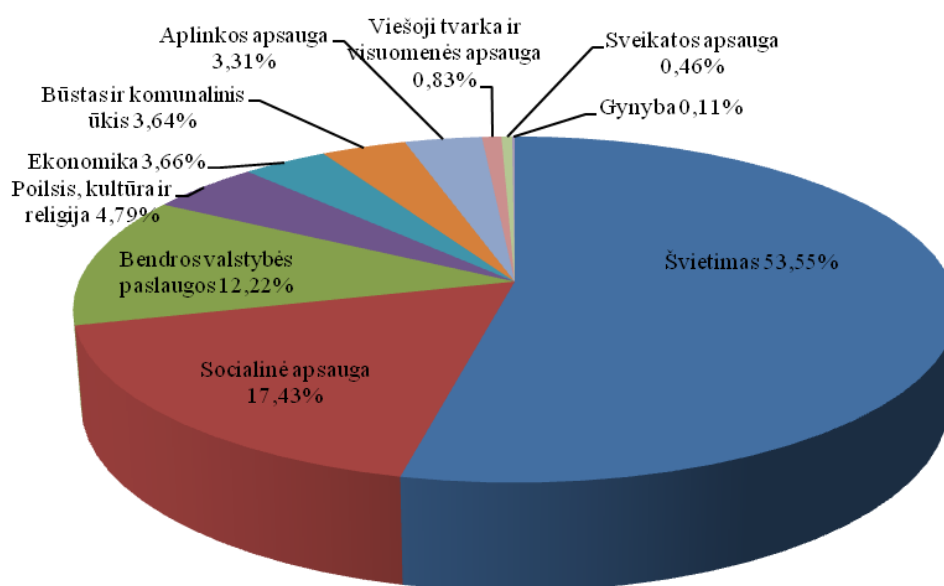
- savivaldybės teritorijoje gyvenančių vaikų iki 16 metų mokymosi pagal privalomojo švietimo programas užtikrinimas;
- švietimo pagalbos teikimo mokiniui, mokytojui, šeimai, mokyklai, vaiko minimaliosios priežiūros priemonių vykdymo organizavimas ir koordinavimas;
- bendrojo lavinimo mokyklų moksleivių, gyvenančių kaimo gyvenamosiose vietovėse, neatlygintino pavėžėjimo į mokyklas ir į namus organizavimas;
- ikimokyklinio ugdymo, vaikų ir suaugusiųjų neformaliojo švietimo organizavimas, vaikų ir jaunimo užimtumo organizavimas;
- 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;
- 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 organizavimas.

Pastarosios dvi su švietimu susijusios paminėtos funkcijos priskiriamos prie valstybinių (valstybės perduotų savivaldybėms) funkcijų, o kitos – savarankiškomis savivaldybių funkcijoms

(Konstitucijos ir įstatymų nustatytos (priskirtos). Už valstybės perduotas savivaldybėms funkcijas yra mokamos specialiosios tikslinės dotacijos, pervedant kiekvienai savivaldybei apskaičiuotas lėšų dalis. Su švietimo funkcijomis susijusių funkcijų vykdymui iš valstybės biudžeto savivaldybėms pervedama dalis tiesiogiai susijusi su mokinio krepšelio dydžiu (mokinio krepšelis skirtas išskirtinai mokymui organizuoti: mokytojų ir su mokinių priežiūra susijusio personalo atlyginimams, vadovėliams, mokymo priemonėms ir pan.).

Antra pagal generuojamus išlaidų srautus savivaldybių biudžetuose yra socialinės apsaugos sritis (17,43 proc. nuo bendrų išlaidų sumos). Socialinės apsaugos funkcijų vykdymas savivaldybių finansinėje plotmėje išryškėja ir didžiąja dalimi pasireiškia kaip socialinės paramos teikimas. Kadangi tai yra valstybės savivaldybėms perduota funkcija – finansavimas vykdomas specialiųjų tikslinių dotacijų forma (perskirstomos specialiosios tikslinės dotacijos, skirtos socialinėms išmokoms ir kompensacijoms skaičiuoti ir mokėti, socialinei paramai mokiniams teikti ir socialinėms paslaugoms finansuoti).

Kitoms funkcijoms užtikrinti skirtos savivaldybių biudžetų išlaidos yra ženkliai mažesnės: bendrosioms valstybės paslaugoms 12,22%, poilsiui, kultūrai bei religijai 4,79% nuo bendros biudžetų išlaidų sumos (15 pav.)



15 pav. Lietuvos savivaldybių biudžetų išlaidos 2010 metais pagal funkcinę sritį

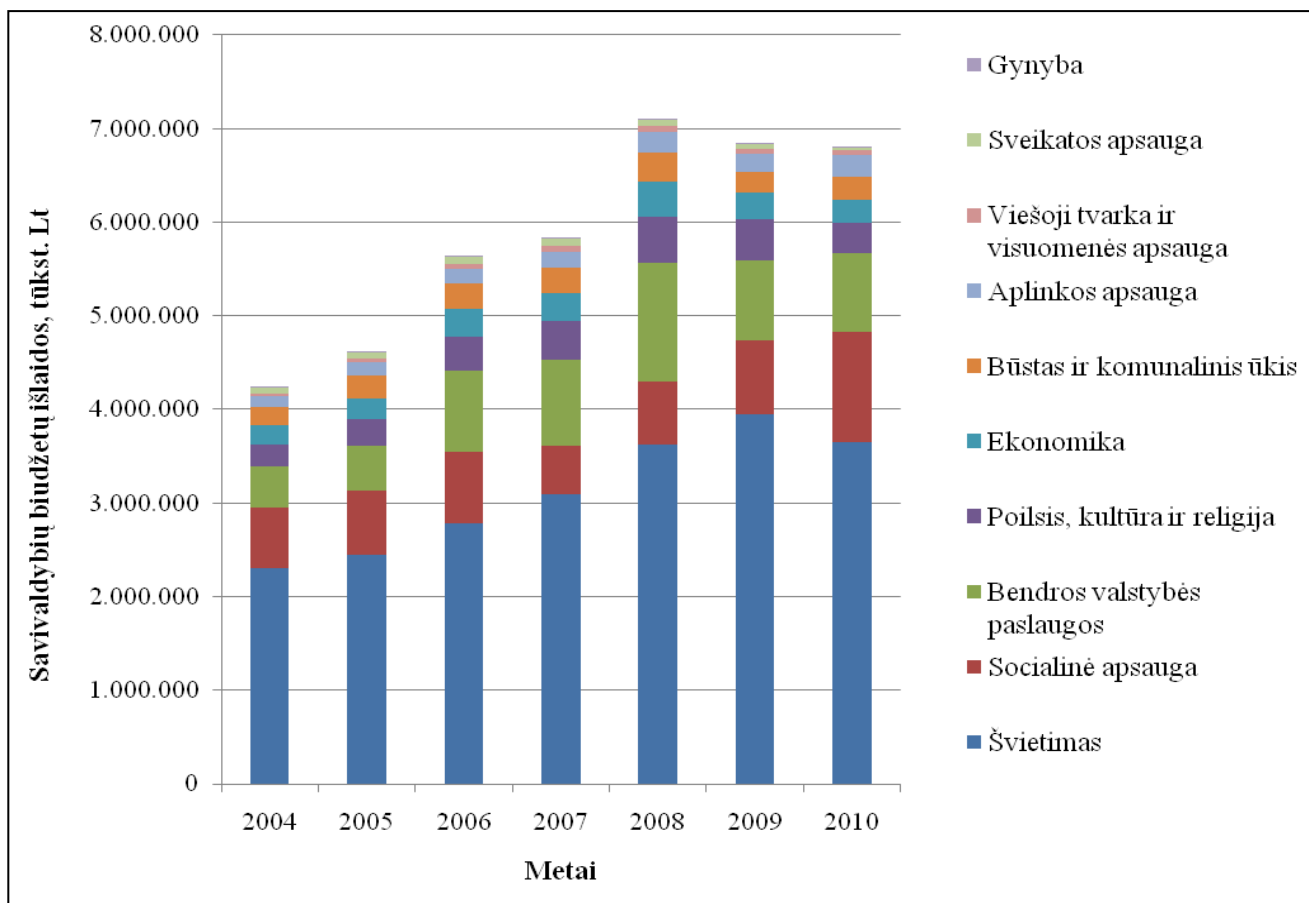
Kaip matyti iš pateiktos diagramos – net 71 proc. visų Lietuvos savivaldybių biudžetų išlaidų sudaro švietimo bei socialinės apsaugos funkcijų vykdymo finansavimas. Kadangi šioms funkcijoms vykdyti didžiąją dalį lėšų savivaldybės gauna specialiųjų tikslinių dotacijų pavidalu, tai galima vertinti, kad savivaldybių vaidmuo yra tik kaip tarpininko bendroje sistemoje, t.y. šių lėšų gavimas ir

panaudojimas yra daugiau valstybės nei savivaldybių prerogatyva.

Tai tik dar kartą parodo, kad finansinės decentralizacijos laipsnis Lietuvoje yra pakankamai žemas, nes dalį (savivaldybėse šis skaičius svyruoja, tačiau vidurkis yra apie 43 proc.) pajamų savivaldybės gauna iš valstybės biudžeto. Kitą dalį sudaro savivaldybių savarankiškos pajamos ir išlaidos (didžiausią pajamų dalį, be valstybės dotacijų, sudaro gyventojų pajamų mokesčio dalis, kurios dydis nustatomas kiekvienais metais konkrečiai savivaldybei skirtingas).

Analizuojant duomenis nuo 2004 metų, kartu su bendrų išlaidų didėjimo tendencija pastebimas ir švietimo funkcijoms skiriamų lėšų kiekio augimas, tačiau 2010 metais išlaidos švietimui sumažėjo 7,6 proc., o išlaidos socialinei apsaugai – padidėjo net 49,8 proc. Tokią situaciją lėmė sumažintas mokinio krepšelio dydis 2009/2010 mokslo metams (sumažėjo nuo 3 774 Lt iki 3 635 Lt) bei ženkliai išaugęs socialinės paramos gavėjų skaičius (tą įtakojo aukštas nedarbo bei išaugusi gyventojų, kurių pajamos neviršija nustatytų normų, skaičius).

Kitų išlaidų straipsnių dalys savivaldybių biudžetuose kito nežymiai, išskiriant tik bendrųjų valstybės paslaugų dalį – 2008 metais pasiekusi rekordines aukštumas (1 262 599 tūkst. Lt), 2010 metais sumenko iki 2006 metų lygio, t.y. 831 983 tūkst. Lt. Šių išlaidų pokyčiai gali būti paaiškinami kaip nežymiai sumažėjęs darbo užmokestis tarnautojams, ženkliau pasikeitęs prekių ir paslaugų vartojimas savivaldybėse bei kitų, ne pirmo būtinumo išlaidų mažinimas savivaldybėse) (16 pav.).



16 pav. Lietuvos savivaldybių biudžetų išlaidų kitimas 2004-2010 metais pagal funkcinę sritį

Kadangi prie bendrųjų valstybės paslaugų kategorijos priskirtos ir išlaidos valdžios aparatui išlaikyti, verta detaliau paanalizuoti jų pokyčius. Siekiant tikslumo ir analizės objektyvumo, reikėtų eliminuoti savivaldybių biudžetų išlaidas, susijusias su paskolų grąžinimu, palūkanų mokėjimu bei pervedimais į valstybės biudžetą (visos paminėtos sritys taip pat priskiriamos kategorijai – bendrosios valstybės paslaugos).

2010 metais Lietuvos savivaldybėse valdžios aparatui išlaikyti išleista 471,6 mln. Lt (lyginant su 2008 – didžiausių bendrųjų išlaidų metais, 32 proc. mažiau, o su 2009 metais – jau tik 2,6 proc. neigiamas pokytis). Didžiausias išlaidų mažinimo efektas pasiektas kitų išlaidų ir turto įsigijimų srityse. Nuo bendros, beveik 159 mln. Lt sumos 2008 metais, jos sumažėjo iki 29,3 mln. Lt 2010 metais (-81,7 proc.). Darbo užmokesčio fondas mažėjo pakankamai nedaug – 13,9 proc.

Įprastas savivaldybių biudžetų išlaidų vertinimas pagal išlaidų dydį nėra visiškai reprezentatyvus, nes nėra įvertinamas gyventojų skaičius. Siekiant platesnio vertinimo, į tyrimą ir skaičiavimus reikia įtraukti kiekvienos savivaldybės gyventojų skaičių. Tokiu būdu gaunamas kiekvienos Lietuvos savivaldybės biudžeto išlaidų kiekis, tenkantis vienam jos gyventojui. Iš dalies toks rodiklis parodo savivaldybės sugebėjimą efektyviai panaudoti lėšas. Ankstesniame darbo skyrelyje analizuotas išlaidų pasiskirstymas pagal administracines teritorijas parodė, kad daugiausia

biudžeto išlaidų yra centrinėse apskričių bei didžiųjų miestų savivaldybėse. Papildomų rodiklių įtraukimas turėtų plačiau atskleisti esamą situaciją.

Visos Lietuvos Respublikos vidurkis, vertinant savivaldybių biudžetų išlaidas, tenkančias vienam gyventojui, sudaro 2044,69 Lt. Didžioji dalis savivaldybių patenka į vidutinių reikšmių apimtį su 200–300 Lt skirtumais, tačiau yra ir išsiskiriančių savivaldybių.

Daugiausia biudžeto išlaidų vienam gyventojui tenka visose keturiose Lietuvos kurorto statusą turinčiose vietovėse: Neringos (6 941,66 Lt), Birštono (4 134,24 Lt), Palangos miesto (3 157,75 Lt), Druskininkų (2 390,61 Lt); taip pat Akmenės rajono (2 511,41 Lt), Zarasų rajono (2 407,65 Lt) savivaldybėse. Visos paminėtos savivaldybės išsiskiria palyginti nedideliu gyventojų skaičiumi (3 lentelė).

3 lentelė. Savivaldybių biudžetų išlaidos, tenkančios vienam gyventojui 2010 metais

<i>Vieta</i>	<i>Savivaldybė</i>	<i>Gyventojų skaičius</i>	<i>Biudžeto išlaidos vienam gyv., Lt</i>
1	Neringos sav.	3682	6941,66
2	Birštono sav.	5178	4134,24
3	Palangos m. sav.	17645	3157,75
4	Akmenės r. sav.	26737	2511,41
5	Zarasų r. sav.	19855	2407,65
6	Druskininkų sav.	24044	2390,61
...
55	Šiaulių r. sav.	49199	1874,73
56	Kazlų Rūdos sav.	14189	1873,11
57	Vilniaus r. sav.	96484	1813,22
58	Vilniaus m. sav.	560192	1808,42
59	Klaipėdos r. sav.	52125	1781,96
60	Kauno r. sav.	90196	1647,67

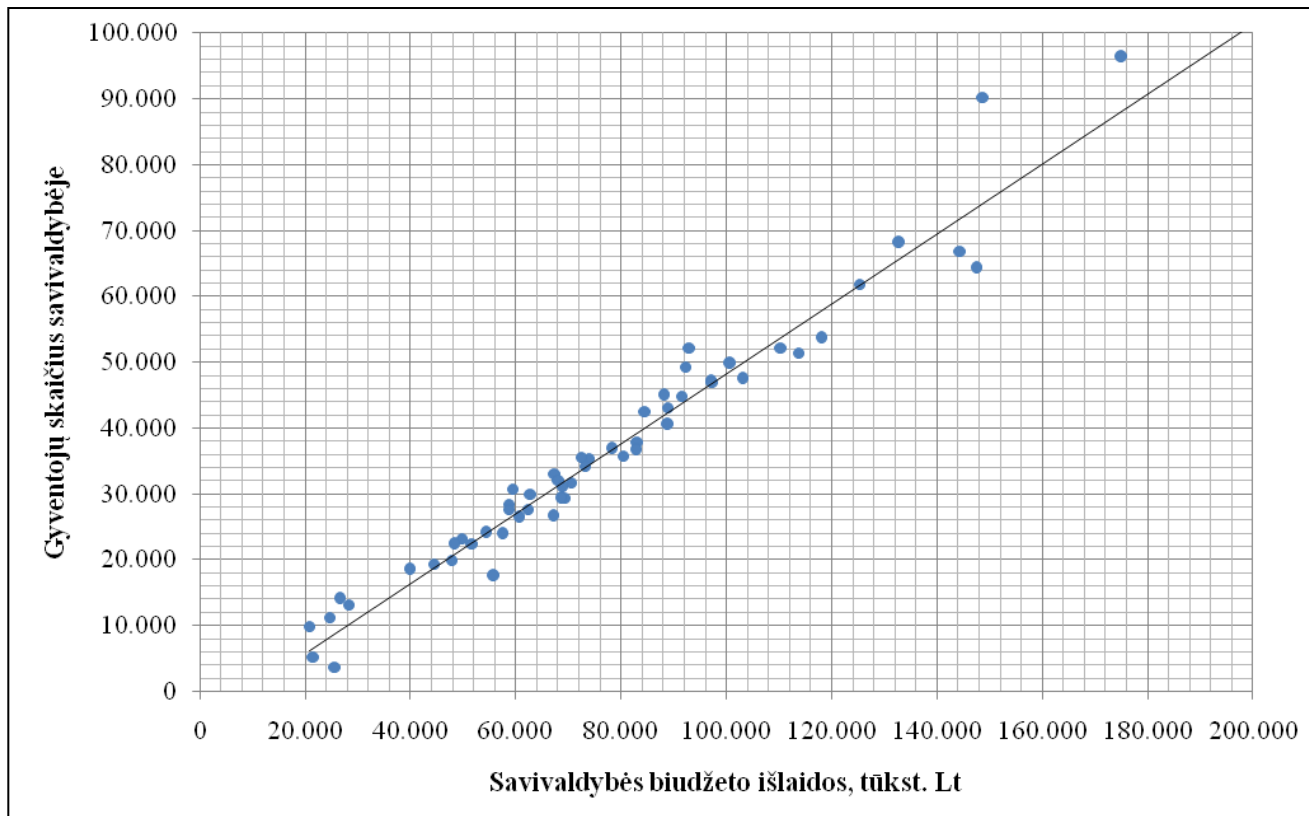
Šaltinis: sudaryta pagal Lietuvos statistikos departamento bei savivaldybių pateikiamus duomenis

Iš pateiktos lentelės matyti, kad mažiausiai savivaldybių biudžetų išlaidų vienam gyventojui tenka: Kauno rajono (1 647,67 Lt), Klaipėdos rajono (1 781,96 Lt), Vilniaus miesto (1 808,42 Lt), Vilniaus rajono (1 813,22 Lt), Kazlų Rūdos (1 873,11 Lt), Šiaulių rajono (1 874,73 Lt). Paminėtose savivaldybėse yra ženkliai didesnis gyventojų skaičius (išskyrus Kazlų Rūdos savivaldybę) ir kitaip nei prieš tai nagrinėtoje didžiausių išlaidų kategorijoje, išlaidos vienam gyventojui yra mažiausios visoje Lietuvoje.

Siekiant išskirti konkrečias savivaldybes pagal biudžetų išlaidų apimtį, tenkančias vienam jos gyventojui, reikia panaudoti skaičiavimus sąryšiui nustatyti. Tai padės išsiaiškinti, kokio stiprumo yra

priklausomybė tarp biudžeto išlaidų ir gyventojų skaičiaus, kuriose savivaldybėse yra didžiausias nuokrypis nuo visos šalies vidurkio ir galbūt atsiranda prielaidos neefektyviam finansų valdymui.

Savivaldybių biudžetų išlaidų pasiskirstymas pagal gyventojų skaičių grafiniu pavidalu (sklaidos diagrama) pavaizduotas 17 pav.



17 pav. Lietuvos savivaldybių biudžetų išlaidų ir gyventojų skaičiaus ryšių sklaidos diagrama

Prieš tai pateikta Lietuvos savivaldybių biudžetų išlaidų ir gyventojų skaičiaus joje ryšių sklaidos diagrama rodo, kad yra teigiamas tiesinis ryšys (priklausomybė) tarp šių dviejų kintamųjų. Diagramoje dėl aiškesnio pavaizdavimo neparodomos penkios didžiausios pagal biudžeto išlaidas savivaldybės (jų biudžetų išlaidos 2010 metais buvo 2 mln. Lt ir daugiau: Vilniaus, Kauno, Klaipėdos ir Šiaulių miestų savivaldybės). Visų savivaldybių sklaidos diagrama pateikiama kaip magistro baigiamojo darbo priedas (3 priedas).

Kadangi yra pakankamai didelis imties plotis (60 savivaldybių), tarpusavio ryšių visuma yra vienas (matavimo vienetai yra kokybiškai vienas – galima tirti koreliacinio ryšio stiprumą).

60 savivaldybių gyventojų skaičiaus ir biudžetų išlaidų 2010 metais ryšys nustatomas naudojant koreliacinę analizę. Koreliacija – tai statistinio ryšio tarp kintamųjų stiprumo matas. Jos skaičiavimui naudojama tokia formulė:

$$r_{xy} = \frac{\sum (x_i - \bar{x}) \cdot (y_i - \bar{y})}{\sqrt{\sum (x_i - \bar{x})^2 \cdot (y_i - \bar{y})^2}}; \quad (2)$$

Čia: r_{xy} – koreliacijos koeficientas;

x – pirmojo kintamojo imtis (konkrečiu atveju – kiekvienos savivaldybės biudžeto išlaidos);

y – antrojo kintamojo imtis (konkrečiu atveju – kiekvienos savivaldybės gyventojų skaičius);

i – kintamojo numeris bendroje imtyje.

Skaičiavimui atlikti panaudojama MS Excel skaičiuoklėje esanti funkcija CORREL, kuri, naudodama (2) formulę, apskaičiuoja koreliacijos koeficientą.

Apskaičiuotas savivaldybių biudžetų išlaidų ir gyventojų skaičiaus jose koreliacijos koeficientas yra lygus:

$$r_{xy} = 0,996409$$

Kadangi apskaičiuojama koreliacijos reikšmė gali svyruoti intervale nuo -1 iki +1, tai bendras koeficientų interpretavimas yra toks:

- 0 – koreliacinio ryšio nėra;
- 0,01-0,19 – labai silpnas ryšys;
- 0,20-0,39 – silpnas ryšys;
- 0,40-0,69 – vidutinis ryšys;
- 0,70-0,89 – stiprus ryšys;
- 0,9-0,99 – labai stiprus ryšys;
- 1 – visiškai tikslus koreliacinis ryšys.

Gali būti ir analogiškai traktuojamos neigiamos reikšmės, tačiau tokiais atvejais ryšys būna neigiamas. Apskaičiuota savivaldybių biudžetų išlaidų ir gyventojų skaičiaus koreliacija yra labai stipri (reikšmė artima 1). Skirtumą tarp apskaičiuotos reikšmės ir teoriškai tikslaus koreliacinio ryšio lemia kai kurių savivaldybių ženklūs nuokrypiai.

Pagal gautus analizės duomenis išryškėja mažesnių savivaldybių veiklos efektyvumo problema. Be abejo, atskirose savivaldybėse įvertinti efektyvumą be kiekvieno projekto (programos) išsamaus vertinimo praktiškai neįmanoma. Tačiau galima objektyviai įvertinti išlaidų biurokratijai dalį bendrose savivaldybės išlaidose bei išlaidas valdžios aparatui, tenkančias vienam savivaldybės gyventojui. Tokių rodiklių analizė padės tinkamai įvertinti ir nustatyti galimas kryptis, koreguojančias dabartinę situaciją.

Didžiausią potencialą, susijusį su biudžeto išlaidų optimizavimu ir jų panaudojimo efektyvumo lygio pagerinimu turi labiausiai nuo šalies vidurkio nutolusios savivaldybės. Išskirti galima būtų

Neringos savivaldybę, kurioje nuokrypis nuo vidurkio siekia net 239,5 proc. Kadangi savivaldybė išsiskiria pakankamai nedideliu gyventojų skaičiumi, biurokratinio aparato išlaikymas reikalauja didesnės lėšų dalies nei savivaldybėse, kuriose gyventojų skaičius kelis ar keliolika kartų didesnis. Susiduriama su fiksuotų išlaidų problema, kurios nepriklausomai nuo kitų faktorių egzistuoja kiekvienoje savivaldybėje. Žvelgiant į struktūrinę išlaidų pasiskirstymą savivaldybėse bendrosioms valstybės paslaugoms matyti, kad būtent Neringos savivaldybėje jos sudaro didžiausią dalį nuo visų biudžeto išlaidų – 27,83 proc. Lyginant su kitomis savivaldybėmis, jos pagal išlaidų dalį, tenkančią bendrosioms valstybės paslaugoms, gerokai „atsilieka“.

2010 metais Neringos savivaldybės biudžeto išlaidos valdžios aparatui išlaikyti siekė 6 949,6 tūkst. Lt, vienam gyventojui tenkanti suma buvo didžiausia tarp visų 60 Lietuvos savivaldybių – net 1 919 Lt. Tuo tarpu visos Lietuvos savivaldybių biudžetų išlaidų bendrosioms valstybės paslaugoms (be paskolų grąžinimų, palūkanų mokėjimų ir pervedimų į valstybės biudžetą) vidurkis vienam gyventojui siekia tik 140,8 Lt. Dar keletas mažiau efektyvių savivaldybių pagal šį rodiklį: Birštono miesto savivaldybė (561,8 Lt / gyv.), Pagėgių savivaldybė (332,1 Lt / gyv.), Zarasų rajono savivaldybė (297,6 Lt / gyv.).

Prie efektyviausių savivaldybių galima priskirti šias: Klaipėdos miesto (69,2 Lt / gyv.), Alytaus miesto (82,6 Lt / gyv.) bei Šiaulių miesto (87,2 Lt / gyv.).

Esama situacija, mano manymu, galėtų būti keičiama iš esmės peržiūrint kiekvienos savivaldybės rodiklius bei galimybes ir ieškant būdų, kaip mažesniąsias, neefektyvias lėšas naudojančias savivaldybes, jungti prie kitų. Alternatyvūs variantai yra: neefektyvių savivaldybių jungimas prie efektyviai veikiančių arba dviejų neefektyviai veikiančių savivaldybių sujungimas. Kadangi kiekviena savivaldybė turi išlaikyti savo tarybą, administracijos darbuotojus, pastatus – apjungimas padėtų siekti ženkliai didesnio efektyvumo. Tačiau priimant tokį sprendimą reikalinga ypatingai gerai parengta poveikio analizė, kurioje būtų atsižvelgiama tiek į finansinius, tiek į socialinius-ekonominius aspektus. Neturėtų nukentėti savivaldybės teikiamų viešųjų paslaugų kokybė, gyventojams neturi sukelti problemų jų aptarnavimo pokyčiai ir t.t. Kasdieninėms administravimo procedūroms galima būtų labiau išnaudoti informacinių technologijų teikiamas galimybes.

Atsižvelgiant į dabartinę situaciją, vertėtų apsvarstyti sprendimo variantą, kai Neringos savivaldybė būtų prijungta prie greta esančios Klaipėdos miesto savivaldybės, kuri pasižymi ženkliai aukštesniu efektyvumo rodikliu. Neringos savivaldybės išlaidos turėtų sumažėti maždaug penktadaliu. Tokiu atveju išaugtų Klaipėdos miesto savivaldybės išlaidos, tačiau ženkliai mažesniu dydžiu, o bendrame rezultate leistų sutaupyti. Toks atvejis pats ryškiausias visoje Lietuvoje (vertinant pagal atliktų skaičiavimų rezultatus), tačiau yra ir kitų, pakankamai aktualių savivaldybių biudžetų išlaidų panaudojimo efektyvumo problemų. Nusprendus vykdyti tokią savivaldybių efektyvumo didinimo programą, reikėtų parengti išsamią vertinimo metodiką valstybiniu mastu, apimančią tiek kiekybinius

(apskaičiuojamus), tiek kokybinius (vertinamus pagal situaciją) rodiklius. Konstruktyvių pasiūlymų, paremtų sąnaudų-naudos principais, pateikimas galėtų iš esmės pasitarnauti, atliekant savivaldybių pertvarkymo procesą. Bendras tokios reformos rezultatas galėtų būti ženkliai sumažintos Lietuvos savivaldybių biudžetų išlaidos, tiesiogiai paveikiant tiek finansinį, tiek veiklos efektyvumo lygį.

IŠVADOS

1. Lietuvoje yra pakankamai gerai išvystyta biudžeto sistemos teisinė bazė. Aiški daugiapakopė teisinio reglamentavimo struktūra, susidedanti iš bendrųjų ir specialiųjų norminių aktų, kuria savivaldybių biudžetų planavimo, sudarymo, vykdymo bei kontrolės sistemą. Pagrindiniai teisės aktai yra: LR Konstitucija, LR biudžeto sandaros įstatymas, LR valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės.
2. Savivaldybių biudžetų asignavimai skirstomi vadovaujantis programinio finansavimo principais. Ši sistema yra pažangi, tačiau reikalaujanti tiek asignavimų valdytojų kompetencijos bei sąžiningumo, tiek profesionalaus ir adekvataus programų sudarymo.
3. Valdant savivaldybių biudžetų išlaidas svarbu vadovautis: bendros biudžetinės sistemos disciplinos, biudžetinių išteklių paskirstymo bei techninio produktyvumo aspektais.
4. Savivaldybių finansinei padėčiai bei biudžetų išlaidų dydžiui ir struktūrai tiesioginės įtakos turi gyventojų migracija, probleminių savivaldybių formavimasis, pasireiškiantis aukštesniu nei šalies vidurkis nedarbo lygiu, socialinės paramos gavėjų skaičiumi.
5. Per pastarąjį dešimtmetį buvo matoma savivaldybių biudžetų išlaidų augimo tendencija, tačiau 2009 metais situacija stabilizavosi. Didžiausią visų Lietuvos savivaldybių biudžetų išlaidų dalį (38 %) sudaro penkių didžiųjų miestų – Vilniaus, Kauno, Klaipėdos, Šiaulių ir Panevėžio biudžetų išlaidos.
6. Pagal Lietuvos savivaldybių biudžetų išlaidų santykio su BVP rodiklį (7,3 %) – savivaldybių finansinio savarankiškumo, o taip pat ir finansinės decentralizacijos laipsnis yra žemas. Tą patvirtina ir valstybės dotacijų dalies reikšmingumas (net 43%) bendrose savivaldybių biudžetų išlaidose.
7. Net 71 % visų Lietuvos savivaldybių biudžetų išlaidose sudaro švietimo bei socialinės apsaugos funkcijų vykdymo išlaidos, tačiau didžiąją dalį tam skirtų lėšų savivaldybės gauna dotacijų pavidalu iš valstybės biudžeto.
8. Koreliacinė analizė parodė, kad yra stiprus teigiamas tiesinis ryšys tarp savivaldybių biudžetų išlaidų ir gyventojų skaičiaus jose.
9. Didžiausią potencialą, susijusį su biudžetų išlaidų optimizavimu ir jų panaudojimo efektyvumo lygio pagerinimu turi labiausiai nuo šalies vidurkio nutolusios, mažos savivaldybės: Neringos, Birštono, Palangos miesto. Šiose savivaldybėse vienam gyventojui tenkanti biudžeto išlaidų dalis yra pati didžiausia.
10. Didžiausios išlaidos valdžios aparato išlaikymui formuojasi Neringos (1 919 Lt / gyv.) ir Birštono miesto (561,8 Lt / gyv.) savivaldybėse. Tai rodo nepatenkinamą veiklos efektyvumą.

PASIŪLYMAI

1. Parengti išsamią Lietuvos savivaldybių vertinimo metodiką valstybiniu mastu, apimančią tiek kiekybinius (apskaičiuojamus), tiek kokybinius (vertinamus pagal konkrečią situaciją) rodiklius, kurios taikymas leistų nustatyti, o gauti rezultatai – palyginti skirtingų savivaldybių patiriamų išlaidų efektyvumą.
2. Apsvarstyti galimybes didinti savivaldybių biudžetų išlaidų efektyvumą, vykdant savivaldybių apjungimą. Tokiu atveju būtų sutaupoma bendrosioms valstybės paslaugoms tenkančių išlaidų dalis dėl mažėjančio personalo poreikio (savivaldybių tarybos narių, administracijos darbuotojų, specialistų darbas būtų našesnis sujungtose savivaldybėse), patalpų išlaikymo, priežiūros sąnaudų. Galimos tokios sprendimų įgyvendinimo alternatyvos, kurių pasirinkimas priklausys nuo atliktos analizės rezultatų:
 - mažų, neefektyviai veikiančių savivaldybių prijungimas prie centrinių, efektyvesnių savivaldybių;
 - dviejų (pagrįstais atvejais ir trijų) neefektyvių savivaldybių sujungimas į vieną.

Savivaldybių apjungimas turi būti vykdomas tik išsamiai atlikus poveikio vertinimo analizę, remiantis sąnaudų-naudos principais (savivaldybių teikiamų viešųjų paslaugų kokybė, gyventojų aptarnavimas turi išlikti ne žemesnio lygyje nei iki reformos).

Vienas pirmųjų apjungimų Lietuvoje galėtų būti Neringos ir Klaipėdos miesto savivaldybių.

3. Žemas finansinės decentralizacijos laipsnis Lietuvoje lemia ir savivaldybių biudžetų išlaidų formavimo, valdymo apribojimus. Vietinių mokesčių bazės išplėtimas, gyventojų pajamų mokesčio skirstymo metodikos, savivaldybių biudžetų pajamas reglamentuojančių teisės aktų tobulinimas leistų geriau išnaudoti vietos valdžios potencialą išlaidų valdymo klausimais.

LITERATŪRA

Bikas E. ir kt. Pinigai. Kreditas. Valstybės finansai. – Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2007. – 130 p. – ISBN 978-9986-19-987-8

Bivainis J., Butkevičius A. Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas: monografija. – Vilnius: Technika, 2009. – 246 p. – ISBN 978-9955-28-469-7

Bivainis J., Butkevičius A. Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas // Pinigų studijos. – 2002, Nr. 5, p. 20–36.

Butautas A. D. Modernūs Lietuvos ateities finansai. Efektyvūs valstybės biudžeto valdymo prioritetai. Įvadas. – Vilnius: Biznio mašinų komp., 2006. – 122 p. – ISBN 9955-665-73-4

Europos vietos savivaldos chartija. http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_1?p_id=48874 [žiūrėta 2012 01 17]

Jakutis A. ir kt. Ekonomikos teorija: vadovėlis. – Vilnius: Eugrimas, 2005. – 370 p. – ISBN 9955-501-79-0

Kuliešis, G., Pareigienė, L. Lietuvos regionų depopuliacijos prielaidų tyrimas // Vadybos mokslas ir studijos – kaimo verslų ir jų infrastruktūros plėtrai. – 2011, Nr. 5, p. 116-125 – ISSN 1822-6760

Levišauskaitė K., Rūškys G. Valstybės finansai: vadovėlis. – Kaunas: VDU leidykla, 2003. – 179 p. – ISBN 9955-530-91-X

Lietuvos Respublikos 1998-2011 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymai. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=414050 [žiūrėta 2012 02 03]

Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=357681 [žiūrėta 2011 10 02]

Lietuvos Respublikos fiskalinės drausmės įstatymas. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=387332&p_query=&p_tr2= [žiūrėta 2011 10 08]

Lietuvos Respublikos Konstitucija. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=274999&p_query=&p_tr2= [žiūrėta 2010 12 08]

Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas.

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=361171&p_query=&p_tr2= [žiūrėta 2011 12 08]

Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=371547 [žiūrėta 2011 10 12]

Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių turto valdymo, naudojimo ir disponavimo juo įstatymas. http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=414608 [žiūrėta 2012 01 08]

Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės savivaldybėse atlikto 2010 metų finansinio (teisėtumo) audito rezultatų apibendrinimo ataskaita. <http://www.vkontrole.lt/failas.aspx?id=2448> [žiūrėta 2012 02 08]

Lietuvos Respublikos vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas.

http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=369402 [žiūrėta 2012 01 08]

Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas.

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=374759&p_query=&p_tr2= [žiūrėta 2011 12 08]

Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas.

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=397967 [žiūrėta 2011 06 02]

Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl strateginio planavimo metodikos patvirtinimo.

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=397970&p_query=&p_tr2=2
[žiūrėta 2012 01 10]

Lietuvos Respublikos Seimo statutas.

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=413077 [žiūrėta 2012 01 14]

Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas.

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=369419 [žiūrėta 2011 06 02]

Lietuvos savivaldybių asociacijos įstatai.

http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=416892 [žiūrėta 2012 01 17]

McKinney J. B. Effective financial management in public and non profit agencies. Praeger Publishers – 2004. – 608 p. ISBN 978-1567205800

Ūkio ir finansų (makroekonomikos) rodiklių duomenų bazė.

<http://db1.stat.gov.lt/statbank/default.asp?w=1366> [žiūrėta 2011 06 05]

Skominas V. Makroekonomika: vadovėlis. – Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla, 2006. – 279 p. – ISBN 9986-19-949-2

Stačiokas R, Rimas J. Lietuvos savivaldybių raida ir veiklos finansavimas: monografija. – Kaunas: Technologija, 2002. – 277 p. – ISBN 995-09-310-2

Valančius K. L., Lietuvos valstybės konstitucijos. – Vilnius: Ekonomikos mokymo centras, 2001. – 219 p. – ISBN 9986-826-14-4

Dzemijonas P. Savivaldybių biudžetų išlaidų analizė / Finansų valdymo magistro baigiamasis darbas. Vadovas prof. dr. Algirdas Miškinis. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Ekonomikos ir finansų valdymo fakultetas, 2012. – 73 p.

ANOTACIJA

Magistro baigiamajame darbe atlikta savivaldybių biudžetus reglamentuojančių teisės aktų analizė, įvertinta Lietuvos savivaldybių biudžetų išlaidų struktūra, pastarųjų metų pokyčių tendencijos, iškeltos su išlaidų valdymu savivaldybėse susijusios problemos bei pateikti siūlymai, kaip šias problemas spręsti.

Pirmojoje dalyje nagrinėjama mokslinė literatūra darbo tema, analizuojami teisiniai dokumentai, esama reglamentavimo tvarka ir taisyklės. Antrojoje darbo dalyje atliekama biudžetinio proceso, savivaldybių biudžetų išlaidų formavimo schemas analizė, vertinami savivaldybių biudžetų išlaidų ekonominiai aspektai. Trečiojoje darbo dalyje pateikiama statistinių duomenų analizė įvairiais aspektais, rodiklių skaičiavimas, taikomi loginės, palyginamosios, sisteminės bei koreliacinės analizės tyrimo metodai. Magistro baigiamojo darbo pabaigoje formuluojamos išvados, pateikiamos galimybės ir pasiūlymai esamos situacijos tobulinimui.

Pagrindiniai žodžiai: nacionalinis biudžetas, savivaldybių biudžetai, biudžetinė sistema, savivaldybių biudžetų išlaidos, efektyvumas.

Dzemijonas P. The analysis of municipal budgets / Master's work in Finance management. Supervisor prof. dr. Algirdas Miškinis. – Vilnius: Faculty of Economics and Finance Management, Mykolas Romeris University, 2012. – 73 p.

ANOTATION

In master's work there is completed legislative analysis of municipal budgets, assessment of Lithuanian local budgets expenditures structure, recent years trend, formulated problems in management of municipal budgets expenditures and suggestions how to solve them.

The first part topics are the analysis of scientific literature, legal documents, existing regulatory procedures and rules. In the second part of work, analysis of budgetary process, scheme of municipal budgets expenditures formation carried out, also evaluated economical aspects of municipal budgets expenditures. The third part consists of statistical analysis in various aspects, calculation of indicators, applied logical, comparative, systematic, and correlation analysis methods. At the end of this master's thesis conclusions are formulated, presented options and suggestions for improving the current situation.

Key words: national budget, municipal budgets, budgetary system, expenditures in municipal budgets, efficiency.

Dzemijonas P. Savivaldybių biudžetų išlaidų analizė / Finansų valdymo magistro baigiamasis darbas. Vadovas prof. dr. Algirdas Miškinis. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Ekonomikos ir finansų valdymo fakultetas, 2012. – 73 p.

SANTRAUKA

Tikslus valstybės finansinių išteklių planavimas, paskirstymas ir valdymas yra būtini siekiant efektyvaus visos valstybės valdymo. Viešųjų finansų įplaukų gavimas, išlaidų ir skolų valdymas – tai pagrindinės kiekvienos valstybės finansų problemos.

Biudžetų išlaidų struktūriniai, kiekybiniai skirtumai Lietuvos savivaldybėse, finansų valdymo efektyvumo aspektai yra magistro baigiamajame darbe formuluojama ir tiriama probleminė sritis. Darbo tikslas – išanalizuoti Lietuvos savivaldybių biudžetų išlaidų struktūrą ir tendencijas, pateikti ekonominę vertinimą bei rekomendacijas esamos situacijos tobulinimui.

Tyrimo metodikai pasirinkta teisinių dokumentų, mokslinės literatūros šaltinių, statistikos duomenų analizė, palyginamoji, sisteminė, loginė, koreliacinė analizės bei grafinis modeliavimas.

Atliktos analizės ir tyrimo rezultatai parodė, kad Lietuvos savivaldybių finansinis savarankiškumas yra suvaržytas – žemas finansinės decentralizacijos lygis šalyje. Didžiausią dalį savivaldybių biudžetų išlaidose sudaro švietimo ir socialinės apsaugos funkcijų vykdymo finansavimas. Egzistuoja teigiamas tiesinis ryšys tarp savivaldybių biudžetų išlaidų ir gyventojų skaičiaus jose. Tačiau didžiausi nuokrypiai nuo šalies vidurkio, o taip pat ir žemiausias efektyvumo lygis pastebimi mažosiose savivaldybėse: Neringos, Birštono, Palangos miesto.

Esminiai pasiūlymai, sudarantys prielaidas savivaldybių biudžetų išlaidų panaudojimo efektyvumui didinti yra: vertinimo metodikos parengimas valstybiniu mastu, kuri leistų palyginti skirtingų savivaldybių finansinės veiklos efektyvumą; neefektyvių savivaldybių prijungimas prie efektyviai veikiančių, ar jų sujungimas; savivaldybių finansinio savarankiškumo didinimo galimybės, leisančios geriau išnaudoti vietos valdžios potencialą išlaidų valdymo srityje.

Magistro baigiamojo darbo pirmojoje dalyje nagrinėjama mokslinė literatūra darbo tema, analizuojami teisiniai dokumentai, esama reglamentavimo tvarka ir taisyklės. Antrojoje darbo dalyje atliekama biudžetinio proceso, savivaldybių biudžetų išlaidų formavimo schemos analizė, vertinami savivaldybių biudžetų išlaidų ekonominiai aspektai. Trečiojoje darbo dalyje pateikiama statistinių duomenų analizė įvairiais aspektais, rodiklių skaičiavimas, taikomi loginės, palyginamosios, sisteminės bei koreliacinės analizės tyrimo metodai. Magistro baigiamojo darbo pabaigoje formuluojamos išvados, pateikiamos galimybės ir pasiūlymai esamos situacijos tobulinimui.

Dzemijonas P. The analysis of municipal budgets / Master's work in Finance management. Supervisor prof. dr. Algirdas Miškinis. – Vilnius: Faculty of Economics and Finance Management, Mykolas Romeris University, 2012. – 73 p.

SUMMARY

The exact planning of financial resources, allocation and governance is essential in order to achieve overall efficiency in state's management. Public finance revenue generation, expenditure and debt management – these are the main problems in each of the states.

Structural and quantitative differences in Lithuanian municipal budgets, financial management performance aspects are the main problem area formulated in master's thesis. The aim of the work is to analyze the municipal budgets in Lithuania, their cost structure and trends, submit economic evaluation of the current situation and recommendations for improvement.

The methodology for the study consists of legal documents, scientific literature, statistical data analysis, comparative, systematic, logical, correlation analysis and graphic modelling.

Analysis of the data and the results showed that Lithuanian local financial autonomy is constrained – notable low level of financial decentralization in the country. The largest part of municipal budgets expenditures goes for education and social security functions. There is a positive linear relationship between local government budgets and the population there. However, the largest deviations from the national average, as well as the lowest level efficiency seen in the smaller municipalities of Neringa, Birštonas, Palanga.

Key proposals, which generates assumptions in the efficiency of municipal budgets are of using a valuation methodology, prepared in state level, to allow comparisons between different municipal financial performance, inefficient municipalities connection to the effective functioning ones, or merger; municipal financial empowerment opportunities that will make better use of local authorities potential in management of expenses.

The first part of master's work consists of the analysis of scientific literature, legal documents, existing regulatory procedures and rules. In the second part of work, analysis of budgetary process, scheme of municipal budgets expenditures formation carried out, also evaluated economical aspects of municipal budgets expenditures. The third part consists of statistical analysis in various aspects, calculation of indicators, applied logical, comparative, systematic, and correlation analysis methods. At the end of this master's thesis conclusions are formulated, presented options and suggestions for improving the current situation.

PRIEDAI

PAGRINDINIAI NACIONALINIO IR SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETŲ RODIKLIAI 1999-2010 METAIS

1 lentelė. Nacionalinio ir savivaldybių biudžetų absoliutiniai ir santykiniai rodikliai 1998-2010 metais

Metai	Savivaldybių biudžetų išlaidos, tūkst. Lt	BVP, tūkst. Lt	Nacionalinio biudžeto pajamos, tūkst. Lt	Nacionalinio biudžeto išlaidos, tūkst. Lt	Nacionalinio biudžeto deficitas, tūkst. Lt	Nacionalinio biudžeto deficitas, %	Nacionalinio biudžeto deficito santykis su BVP, %	Savivaldybių biudžetų išlaidų dalis BVP, %	Savivaldybių biudžetų išlaidų dalis nacionaliniame biudžete, %	Santykis skirtumas tarp nacionalinio biudžeto ir savivaldybių biudžetų išlaidų dinamikos, %
1998	3.574.156	45.016.222	6.711.962	7.406.962	695.000	-10,4%	1,5%	7,94	48,25	-
1999	3.295.167	43.885.439	7.210.071	7.210.071	0	0,0%	0,0%	7,51	45,70	5,58%
2000	3.265.886	45.736.766	6.051.088	6.851.088	800.000	-13,2%	1,7%	7,14	47,67	-4,13%
2001	3.315.803	48.636.928	6.428.134	7.334.134	906.000	-14,1%	1,9%	6,82	45,21	5,44%
2002	3.705.796	52.070.031	8.868.023	10.003.411	1.135.388	-12,8%	2,2%	7,12	37,05	22,04%
2003	3.759.219	56.959.424	9.545.160	10.857.438	1.312.278	-13,7%	2,3%	6,60	34,62	6,99%
2004	4.234.211	62.697.850	11.806.010	13.668.229	1.862.219	-15,8%	3,0%	6,75	30,98	11,77%
2005	4.621.006	72.060.363	13.850.340	15.659.940	1.809.600	-13,1%	2,5%	6,41	29,51	4,98%
2006	5.638.440	82.792.802	16.718.145	18.465.145	1.747.000	-10,4%	2,1%	6,81	30,54	-3,36%
2007	5.827.177	98.669.117	19.213.867	20.654.867	1.441.000	-7,5%	1,5%	5,91	28,21	8,24%
2008	7.106.908	111.482.648	25.571.862	26.411.170	839.308	-3,3%	0,8%	6,37	26,91	4,84%
2009	6.840.935	91.525.919	20.814.654	25.636.600	4.821.946	-23,2%	5,3%	7,47	26,68	0,84%
2010	6.806.866	94.641.918	21.269.966	26.199.953	4.929.987	-23,2%	5,2%	7,19	25,98	2,71%

Šaltinis: sudaryta pagal 1998-2010 metų patvirtintus LR valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymus, Lietuvos statistikos departamento duomenis, savivaldybių pateikiamą informaciją

**LIETUVOS SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETŲ IŠLAIDOS, TENKANČIOS VIENAM
GYVENTOJUI 2010 METAIS**

1 lentelė. Savivaldybių biudžetų išlaidų pasiskirstymas pagal savivaldybes

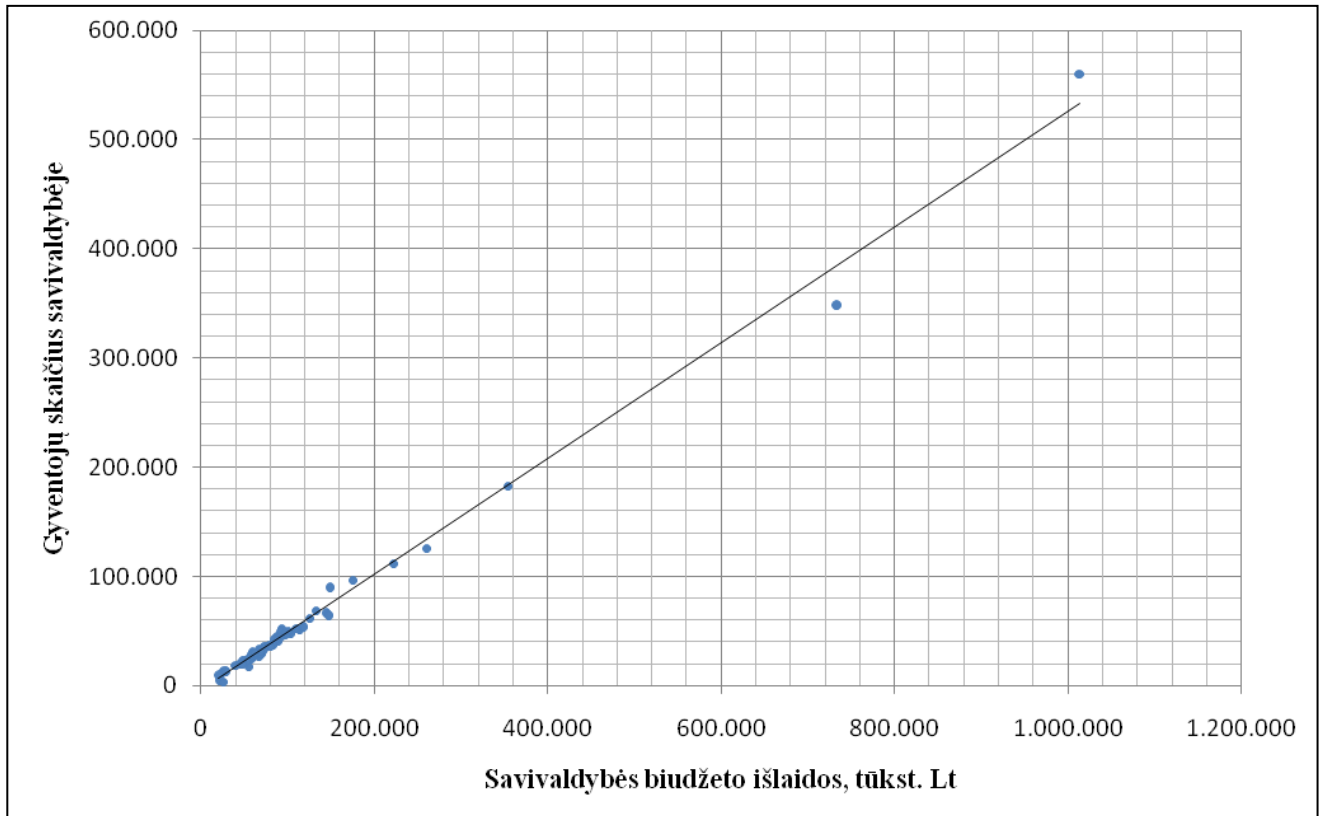
2010 metai				
Vieta	Savivaldybė	Gyventojų skaičius	Bendros biudžeto išlaidos, tūkst. Lt	Biudžeto išlaidos, tenkančios vienam gyv., Lt
1	Neringos sav.	3.682	25.559	6941,66
2	Birštono sav.	5.178	21.407	4134,24
3	Palangos m. sav.	17.645	55.719	3157,75
4	Akmenės r. sav.	26.737	67.148	2511,41
5	Zarasų r. sav.	19.855	47.804	2407,65
6	Druskininkų sav.	24.044	57.480	2390,61
7	Joniškio r. sav.	29.310	69.316	2364,93
8	Šilalės r. sav.	29.486	68.661	2328,58
9	Kupiškio r. sav.	22.369	51.597	2306,63
10	Ignalinos r. sav.	19.374	44.399	2291,67
11	Mažeikių r. sav.	64.430	147.488	2289,13
12	Pakruojo r. sav.	26.561	60.570	2280,40
13	Varėnos r. sav.	27.604	62.355	2258,91
14	Trakų r. sav.	35.700	80.442	2253,27
15	Kelmės r. sav.	36.801	82.901	2252,67
16	Lazdijų r. sav.	24.246	54.371	2242,47
17	Pasvalio r. sav.	31.718	70.502	2222,78
18	Anykščių r. sav.	31.088	68.837	2214,27
19	Jonavos r. sav.	51.401	113.674	2211,52
20	Pagėgių sav.	11.131	24.606	2210,54
21	Rokiškio r. sav.	37.815	82.986	2194,53
22	Telšių r. sav.	53.821	118.050	2193,39
23	Raseinių r. sav.	40.656	88.738	2182,66
24	Radviliškio r. sav.	47.626	103.119	2165,18
25	Alytaus m. sav.	66.841	144.290	2158,71
26	Kalvarijos sav.	13.162	28.364	2155,01
27	Molėtų r. sav.	22.475	48.382	2152,72
28	Skundo r. sav.	23.123	49.757	2151,84
29	Širvintų r. sav.	18.629	39.939	2143,93
30	Jurbarko r. sav.	34.213	73.185	2139,09
31	Elektrėnų sav.	27.622	58.777	2127,90
32	Biržų r. sav.	32.116	67.976	2116,58
33	Šalčininkų r. sav.	36.992	78.259	2115,57

1 lentelės tęsinys kitame puslapyje

Vieta	Savivaldybė	Gyventojų skaičius	Bendros biudžeto išlaidos, tūkst. Lt	Biudžeto išlaidos, tenkančios vienam gyv., Lt
34	Rietavo sav.	9.837	20.804	2114,91
35	Šilutės r. sav.	52.119	110.215	2114,69
36	Kauno m. sav.	348.624	733.220	2103,18
37	Švenčionių r. sav.	29.922	62.677	2094,67
38	Kaišiadorių r. sav.	35.334	73.926	2092,21
39	Visagino sav.	28.335	58.763	2073,85
40	Šiaulių m. sav.	125.453	260.015	2072,61
41	Utenos r. sav.	46.939	97.177	2070,27
42	Plungės r. sav.	43.044	88.812	2063,29
43	Vilkaviškio r. sav.	47.204	97.089	2056,79
44	Ukmergės r. sav.	44.783	91.487	2042,89
45	Šakių r. sav.	35.507	72.446	2040,32
46	Prienų r. sav.	33.048	67.280	2035,83
47	Kėdainių r. sav.	61.872	125.353	2026,00
48	Tauragės r. sav.	49.925	100.587	2014,76
49	Panevėžio m. sav.	111.959	222.885	1990,78
50	Panevėžio r. sav.	42.449	84.433	1989,04
51	Kretingos r. sav.	45.103	88.190	1955,31
52	Marijampolės sav.	68.303	132.642	1941,97
53	Klaipėdos m. sav.	182.752	354.385	1939,16
54	Alytaus r. sav.	30.691	59.506	1938,88
55	Šiaulių r. sav.	49.199	92.235	1874,73
56	Kazlų Rūdos sav.	14.189	26.578	1873,11
57	Vilniaus r. sav.	96.484	174.947	1813,22
58	Vilniaus m. sav.	560.192	1.013.061	1808,42
59	Klaipėdos r. sav.	52.125	92.885	1781,96
60	Kauno r. sav.	90.196	148.613	1647,67

Šaltinis: sudaryta pagal LR Statistikos departamento ir Lietuvos savivaldybių pateikiamus duomenis

**LIETUVOS SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETŲ IŠLAIDŲ IR GYVENTOJŲ
SKAIČIAUS RYŠIŲ SKLAIDOS DIAGRAMA**



1 pav. Lietuvos savivaldybių biudžetų išlaidų ir gyventojų skaičiaus 2010 metais ryšių sklaidos diagrama