

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

VIOLETA PAŠKONYTĖ
Mokesčių administravimas
Neakivaizdinės studijos

SAVIVALDYBĖS BIUDŽETO SUDARYMAS, VYKDYMAS IR KONTROLĖ
PANEVĖŽIO MIESTO PAVYZDŽIU

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovė -
lektorė
Dalia Daujotaitė

Konsultantė -
doc. dr. Dalia Poškaitė

Vilnius, 2007

TURINYS

ĮVADAS.....	3
1. VIETOS SAVIVALDOS LIETUVOJE TEORINIAI ASPEKTAI	6
1.1. Savivaldybių funkcijos.....	6
1.2. Savivaldybių biudžetų formavimo principai.....	8
2. SAVIVALDYBIŲ DECENTRALIZACIJA: SITUACIJA IR PROBLEMOS.....	13
2.1. Pajamų perskirstymas.....	13
2.2. Fiskalinė decentralizacija	14
2.3. Specialiųjų tikslinių dotacijų dydis Panevėžio miesto biudžeto pajamų struktūroje.....	19
3. KONTROLĖS VAIDMUO VIETOS SAVIVALDOJE.....	23
3.1. Panevėžio miesto savivaldybės kontrolės funkcijos.....	24
3.2. Specialiųjų tikslinių dotacijų, skirtų savivaldybės valstybinėms funkcijoms atlikti, audito rezultatai.....	25
4. PANEVĖŽIO MIESTO SAVIVALDYBĖS BIUDŽETO SUDARYMO IR VYKDYMO 2004 - 2006 m. ANALIZĖ.....	27
4.1. Analizės tikslai, uždaviniai, metodai ir eiga.....	27
4.2. Panevėžio miesto savivaldybės biudžeto sudarymas.....	27
4.3. Savivaldybės biudžeto vykdymas.....	31
4.4. Savivaldybės biudžeto išlaidos ir kreditorinis įsiskolinimas.....	34
4.5. „Realiosios“ savivaldos požymių analizė.....	38
IŠVADOS IR PASIŪLYMAI.....	41
LITERATŪRA.....	44
SANTRAUKA.....	46
SUMMARY.....	47

IVADAS

Pastaraisiais dešimtmečiais pasaulyje išryškėjo decentralizacijos tendencija, pasireiškianti tiek besivystančiose, tiek ir išsivysčiusiose rinkos ekonomikos šalyse. Nors XX a. daugelio šalių valstybės valdžia vaidino didžiulį vaidmenį visose viešojo administravimo srityse, tačiau jau amžiaus antroje pusėje jos įtaka kito. Būtent decentralizacija ir yra vienas iš tų procesų, kurie plėtojami siekiant efektyvesnio viešojo administravimo sistemos funkcionavimo.

Kaip ir bet kurios kitos demokratinės šalies, Lietuvos teritorijos administracinių vienetų (miestų ir rajonų) gyventojai gali savarankiškai tvarkyti įvairius ekonominius, kultūrinius ir socialinius reikalus per savo išrinktas atstovaujamas vietas savivaldos institucijas. Tačiau šiuo metu vietos savivalda susiduria su daugeliu neišspręstų problemų, kurios trukdo savivaldybėms efektyviai tenkinti visuomeninius bendruomenės poreikius.

Pasirinkta darbo **tema aktuali** keletu aspektų: visų pirma, integracijos į Europos administravimo erdvę kontekste Lietuvoje nuolat koreguojama ir tobulinama viešojo administravimo sistema, siekiant, kad ji atitiktų demokratinio decentralizuoto ir efektyvaus valdymo principus. Antra, savivaldybių finansinį ekonominį savarankiškumą išlaidų srityje riboja specialios tikslinės dotacijos valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms bei mokinio krepšeliui finansuoti. Specialios tikslinės dotacijos mažina išlaidų planavimo laisvę, o svarbiausia – neskatina savivaldybės lėšas naudoti taupiai ir efektyviai. Šiuo metu galiojanti valstybinėms funkcijoms atlikti lėšų apskaičiavimo Metodika pagal savo turinį yra valstybės biudžeto lėšų poreikio apskaičiavimo teisės norminis aktas, tačiau, atsižvelgiant į tai, kad savivaldybėms perduodamos valstybinės funkcijos ir tam skiriamos iš valstybės biudžeto specialios tikslinės dotacijos, savivaldybės privalo vykdyti joms suteikus įpareigojimus ir efektyviai naudoti šiai paskirčiai – valstybės funkcijoms įgyvendinti – skirtas lėšas. Todėl siekiant efektyvesnio savivaldos funkcionavimo, reikalinga tirti savivaldybių finansinę padėtį, ieškoti būdų kaip geriau administruoti ir naudoti savivaldybių biudžetus, kaip pritraukti papildomų lėšų socialinėms ir kitoms programoms vykdyti.

Vietinių finansų problematika analizuojama tiek užsienio šalių, tiek ir Lietuvos mokslininkų. Iš Lietuvos mokslininkų galima paminėti A. Astrauską, nagrinėjantį vietos savivaldos problemas Lietuvoje, J. Rimą, R. Stačioką, nagrinėjančius Lietuvos savivaldybių raidą, savivaldybių biudžetų formavimo principus, tvarką, vietos savivaldos funkcijas, G. Davulį, nagrinėjantį Lietuvos savivaldybių finansų sistemą, jos struktūrą, nebiudžetinių fondų raidą, jų reikšmę savivaldybių finansiniam savarankiškumui ir kt.

Nemažai dėmesio savivaldos problemų aptarimui ir tyrinėjimams skiria ir įvairių kitų sričių specialistai: žurnalistai, ekonomistai, politologai ir kt. Paminėtini šie taikomojo pobūdžio straipsnių apie savivaldą ir jos decentralizaciją, autoriai: R. Civinskas, L. Tolvaišis

Darbo tikslas – išnagrinėti savivaldybių funkcijas, jų biudžeto formavimo principus, atskleisti pajamų perskirstymo problematiką, kontrolės reikšmę, atlikti Panevėžio miesto savivaldybės biudžeto sudarymo ir vykdymo 2004 – 2006 m. analizę bei pateikti pasiūlymus ištirtoms problemoms spręsti.

Darbo tikslui pasiekti keliami šie **uždaviniai**:

1. Išaiškinti vietos valdžios sampratą bei išskirti esminius savivaldybių biudžetų formavimo principus;
2. Išanalizuoti savivaldybių biudžetų sudarymo mechanizmą, analizuojant tarpbiudžetinių lėšų perskirstymo poveikį vietos savivaldos finansiniam savarankiškumui;
3. Atlikti Panevėžio miesto savivaldybės 2004 – 2006 m. biudžeto sudarymo, vykdymo ir kontrolės rezultatų analizę;
4. Įvertinti savivaldybės biudžetų sudarymo ir vykdymo sėkmes ir nesėkmes, jų priežastis bei pateikti rekomendacijas veiklai gerinti.

Tyrimo objektas - Panevėžio miesto savivaldybės biudžeto tvirtinimo, vykdymo ir kontrolės procesas.

Hipotezė - Specialios tikslinės dotacijos mažina išlaidų planavimo laisvę, neskatina savivaldybės lėšas naudoti taupiai ir efektyviai.

Tyrimo tikslą ir uždavinius siekiama realizuoti pasitelkiant šiuos **tyrimo metodus**: loginė ir lyginamoji savivaldybės biudžeto įvykdymo ataskaitų, mokslinės literatūros, statistikos duomenų bei periodinės spaudos analizė. Susipažinti su Panevėžio miesto savivaldybės administracijos finansų ir biudžeto skyriaus specialistų, biudžetinių įstaigų darbuotojų nuomonėmis apie savivaldybės biudžeto formavimą ir vykdymą, pasirinktas nestruktūrizuoto *pokalbio* metodas.

Darbo struktūra. Darbą sudaro įvadas, keturi skyriai, išvados ir pasiūlymai, santrauka lietuvių ir anglų kalbomis, literatūros sąrašas.

- Pirmame skyriuje aptariama vietos savivalda Lietuvoje, jos funkcijos, biudžeto sudarymo principai. Nagrinėjamos priežastys, trukdančios sėkmingai plėtotis vietos savivaldai.
- Antrame skyriuje nagrinėjamas savivaldybių decentralizacijos vertinimas, tikslinių dotacijų dinamika savivaldybės biudžete. Aptiriamos pajamų perskirstymo problemos.
- Trečiame skyriuje nagrinėjamas kontrolės vaidmuo vietos savivaldoje. Aptariami, specialiųjų tikslinių dotacijų, skirtų Panevėžio miesto savivaldybės valstybinėms funkcijoms atlikti, audito rezultatai.

- Kvirtame skyriuje pateikiama Panevėžio miesto savivaldybės biudžeto sudarymo, vykdymo analizė trijų metų laikotarpyje, t.y. 2004 – 2006 m. Apžvelgiamos pajamų ir išlaidų sudėtinės dalys, jų dinamika. Analizuojama biudžeto sudarymo ir vykdymo problemos, pateikiami galimi problemų sprendimo būdai. Aptariami „realiosios“ savivaldos požymiai.

1. VIETOS SAVIVALDOS LIETUVOJE TEORINIAI ASPEKTAI

Viena iš demokratijos pasireiškimo formų yra savivalda. Įvairiuose oficialiuose Lietuvos ir užsienio institucijų paskelbtuose dokumentuose vietos savivalda apibrėžiama nors ir panašiai, tačiau nevienodai. Dabartiniame Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatyme nurodoma, kad vietos savivalda - tai valstybės teritorijos administracinio vieneto - savivaldybės - teisė laisvai ir savarankiškai tvarkytis pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją ir įstatymus per administracinio vieneto nuolatinių gyventojų tiesiogiai išrinktų atstovų savivaldybės tarybą bei jos sudarytas vykdomąsias institucijas. Europos vietos savivaldos chartijoje vietos savivalda traktuojama taip: vietos savivalda reiškia, kad vietinės valdžios organai įstatymų nustatytose ribose turi teisę ir gebėjimą tvarkyti ir valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį, už tai prisiimdamos pilną atsakomybę ir vadovaudamosi vietos gyventojų interesais. Tarptautinės vietos savivaldybių sąjungos (IULA) Pasaulinėje vietos savivaldos deklaracijoje vietos savivaldos koncepcija apibrėžiama: vietos savivalda reiškia vietos valdžios teises ir pareigas savo atsakomybe reguliuoti ir tvarkyti visuomeninius reikalus vietos gyventojų interesų vardu.

Kaip matyti iš pateiktų apibrėžimų, Lietuvos Respublikos įstatymuose savivalda traktuojama kaip atskiras valdymo lygis (kurio institucijos nėra pavaldžios valstybės institucijoms), turintis galimybę įstatymų nustatytose ribose savarankiškai veikti priimant sprendimus ir juos įgyvendinant, tuo pačiu visiškai atsakant už savo funkcijų vykdymą. Vietos savivaldos tikslas – tenkinti gyventojų (taip pat savivaldybių teritorijoje veikiančių ūkio subjektų) visuomeninius poreikius, o paskirtis – per savo funkcinę struktūrą (savivaldybių institucijas ir įstaigas) kurti, tobulinti ir pertvarkyti ekonominę, socialinę, kultūrinę, ekologinę ir pan. savivaldybės valdomos teritorijos sandarą, derinant savivaldybės žmonių ir valstybės interesus.

1.1. Savivaldybių funkcijos

Lietuvoje savivaldos teisę garantuoja Lietuvos Respublikos Konstitucija bei kiti įstatymai. Pagrindinis savivaldą reglamentuojantis teisės aktas yra 2000 m. spalio 12 d. priimtas LR vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas, kuriame yra išdėstytos visos šiuo metu savivaldybėms priskirtos funkcijos, grupuojant jas pagal sprendimų priėmimo laisvę ir veiklos pobūdį. Minėtame įstatyme pripažįstama Lietuvos ir tarptautinių teisės aktų jurisdikcija savivaldoje, nustatyti savivaldos viešojo administravimo subjektai ir pagrindiniai vietos savivaldos principai. Be šio įstatymo savivaldybių, jų institucijų, įstaigų ir įmonių veiklą reglamentuoja dar kelios dešimtys įstatymų, šių įstatymų pavedimu išleistų Vyriausybės nutarimų bei ministerijų įsakymų. Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatyme yra aiškiai

apibrėžtos savivaldybių funkcijos, kurios yra skirstomos į savarankiškas, priskirtąsias, sutartines ir valstybines.

Savarankiškosios. Šias funkcijas savivaldybės įgyvendina vadovaujantis įstatymų suteikta kompetencija, išipareigojimais savivaldybės bendruomenei ir jos interesams. Savarankiškų savivaldybių funkcijų administracinis reglamentavimas yra žemas, o jų vykdymo priežiūra daugiau teisinė. Savarankiškosios savivaldybių funkcijos didžia dalimi finansuojamos mokestinėmis savivaldybių biudžetų pajamomis. Įgyvendinant savarankiškas funkcijas (pvz., ikimokyklinis vaikų ugdymas; vaikų ir jaunimo papildomas ugdymas bei užimtumas, profesinis mokymas; socialinių paslaugų įstaigų steigimas; savivaldybės gyventojų sveikatos priežiūros rėmimas iš savivaldybės biudžeto; gyventojų užimtumo, viešųjų bei sezoninių darbų organizavimas; dalyvavimas užtikrinant viešąją tvarką ir gyventojų rimtį; savivaldybės saugomų teritorijų steigimas ir kt.), savivaldybės turi sprendimų iniciatyvos, jų priėmimo bei įgyvendinimo laisvę ir yra atsakingos už šių funkcijų atlikimą;

Priskirtosios (ribotai savarankiškos). Savivaldybės atlikdamos priskirtąsias funkcijas turi atsižvelgti į vietos sąlygas ir aplinkybes. Priskirtosioms (ribotai savarankiškos) funkcijoms priskiriama, pvz., vaikų, jaunimo ir suaugusiųjų bendrojo lavinimo organizavimas; socialinių paslaugų ir kitos socialinės paramos teikimas; sąlygų neįgaliųjų gyventojų socialiniam integravimui į bendruomenę sudarymas; pirminė asmens ir visuomenės sveikatos priežiūra; teritorijų planavimas; savivaldybei nuosavybės teise priklausančios žemės ir kito turto valdymas, naudojimas ir disponavimas juo; vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūra ir daugelis kitų.

Valstybinės (perduotos savivaldybėms). Šias funkcijas valstybė įstatymais perdavė savivaldybėms, atsižvelgiant į gyventojų interesus. Valstybinių funkcijų atžvilgiu savivaldybės turi įstatymų nustatytą sprendimų priėmimo laisvę. Valstybinės (perduotos savivaldybėms), pvz., civilinės būklės aktų registravimas; įstatymų priskirtų registru tvarkymas; socialinių išmokų skaičiavimas ir mokėjimas; savivaldybei priskirtos valstybinės žemės ir kito valstybės turto valdymas, naudojimas ir disponavimas juo patikėjimo teise; valstybės garantijų nuomininkams, išsikeliantiems iš savininkams gražintų namų vykdymas; ūkininkų ūkių registravimas; pasėlių deklaravimas ir kt.

Sutartinės. Savivaldybės gali atlikti kitas įstatyme nenumatytas valstybės funkcijas remiantis su valstybės institucijomis ar įstaigomis sudarytomis sutartimis. Savivaldybė tokias sutartis gali sudaryti tik tuo atveju, kai tam pritaria savivaldybės taryba.

Priskirtųjų ir valstybinių funkcijų vykdymas savivaldybėms yra privalomas, laikantis poįstatyminiais aktais nustatytos tvarkos ir taisyklių. Valstybės valdžia atlieka šių funkcijų teisinę priežiūrą. Valstybinės ir dalis priskirtųjų funkcijų - vaikų, jaunimo ir suaugusiųjų

bendrojo lavinimo organizavimas,- finansuojamos valstybės biudžeto specialiosiomis tikslinėmis dotacijomis.

Europos Sąjungos nuostatų įtaka vietos savivaldai jaučiama daugelyje sričių. Tačiau vyksta ir atvirkštinis procesas: savivaldybės rado naujų būdų savo interesų išreiškimui. Oficialiai yra tik keletas savivaldybių įtakojimo ES sprendimų priėmimo procesui galimybių. Pagrindinis oficialus būdas, kaip savivaldybės gali įtakoti Europos Sąjungos politiką, yra veikiant per ES patariamąjį organą - Regionų komitetą. Tačiau oficiali įtaka yra gana ribota. Lietuvos savivaldybių asociacija palaiko tiesioginius ryšius su Regionų komitetu, o ypač su šio komiteto Ryšių su šalimis kandidatėmis grupe. Šie ryšiai ateityje plėtosis dar sparčiau, nes savivaldybės, Lietuvai esant Europos Sąjungos nare, turės veiksmingiau įsitraukti į šio komiteto veiklą.

1.2 Savivaldybių biudžetų formavimo principai

Savivaldybė vykdo įvairias įstatymų priskirtas funkcijas, taigi jai, kaip ir bet kuriam kitam ūkiniam subjektui, yra reikalingas veiklos finansavimas. Kitaip tariant, savivaldybės vykdomoms socialinėms, ekonominėms bei kitoms vietinės reikšmės programoms finansuoti, taip pat savivaldybių įstaigų išlaikymui yra reikalingos pajamos. Visos savivaldybės veiklai užtikrinti reikalingos pajamos, taip pat planuojamos išlaidos yra parodomos savivaldybės biudžete. Žodis biudžetas yra kilęs iš prancūziško žodžio *budgette* – krepšelis ir reiškia pajamų ir išlaidų planą tam tikram laikotarpiui. Kiekviena savivaldybė turi savo atskirą bei savarankišką biudžetą, kurį tvirtina savivaldybės taryba. Biudžetas yra pagrindinis savivaldybės planuojamos veiklos teisės aktas, kuriame atspindi visas savivaldžios bendruomenės gyvenimas, pradedant pajamomis, surenkamomis iš savivaldybės gyventojų ir verslo subjektų mokamų mokesčių bendrasmeniniams reikalams tvarkyti, ir baigiant ataskaita, kaip tie pinigai buvo panaudoti per metus [15. P. 203].

Savivaldybės biudžetas sudaromas ir tvirtinamas vieneriems metams - nuo sausio 1 dienos iki gruodžio 31 dienos įskaitytinai. Savivaldybių biudžetai rengiami laikantis nustatytų reikalavimų. Šie reikalavimai yra išdėstyti Biudžetinės sandaros įstatyme, apibrėžiančiame Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų turinį, šių biudžetų pajamų sudarymo ir asignavimų naudojimo teisinius pagrindus, taip pat biudžetų rengimo, tvirtinimo, vykdymo, vertinimo ir kontrolės pagrindines nuostatas, procedūras, asignavimų valdytojų pareigas, teises ir atsakomybę. Pagal biudžetinės sandaros įstatymą *savivaldybių vykdomosios institucijos*, vadovaudamosi Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymu, kitais įstatymais, valstybinės statistikos duomenimis, socialinėmis ir ekonominėmis bei mokslinėmis-techninėmis prognozėmis:

- rengia biudžetų projektus ir teikia juos savivaldybių taryboms; savivaldybių tarybų komitetai svarsto biudžetų projektus ir rengia siūlymus bei išvadas; savivaldybių tarybos, atsižvelgdamos į vykdomųjų institucijų pranešimus ir komiteto siūlymus bei išvadas, svarsto biudžetų projektus; biudžetas tvirtinamas savivaldybių tarybų sprendimais.

Biudžete nurodoma:

- bendra pajamų suma ir jų paskirstymas pagal mokesčių (pajamų) rūšis;
- bendra asignavimų suma ir jų paskirstymas vienerūšėms savivaldybės įstaigoms bei įmonėms, išskiriant socialines ir ekonomines programas. Asignavimai paskirstomi į paprastąsias, iš jų darbo užmokesčiui, ir nepaprastąsias išlaidas; kasos apyvartos lėšų suma. Svarbi savivaldybių biudžetų rengimo ypatybė yra ta, kad savivaldybių biudžetai tvirtinami be deficito, t.y. išlaidos negali būti didesnės už pajamas. Savivaldybės, negalinčioms subalansuoti biudžeto, Vyriausybės nustatyta tvarka turi teisę imti trumpalaikes ir ilgalaikes vidaus ar užsienio paskolas. Šių paskolų dydis negali viršyti įstatymų nustatytų normatyvų. Paskolą gali imti tik savivaldybės tarybos sprendimu ir jeigu lėšų nepakanka vykdyti įsipareigojimams.

Biudžeto pajamos formuojamos iš jų teritorijoje esančių įmonių, įstaigų ir organizacijų mokamų mokesčių, iš pajamų už jų nuosavybei priklausančio turto eksploatavimą, valstybės biudžeto dotacijų ir kitų joms pagal įstatymus priskirtų pajamų šaltinių. Pagal Biudžetinės sandaros įstatymą savivaldybių biudžetų pajamas sudaro:

- pajamos iš mokesčių, gaunamos į savivaldybių biudžetus pagal įstatymus ir kitus teisės aktus; pajamos iš savivaldybių turto;
- baudos įstatymų nustatyta tvarka;
- vietinės rinkliavos;
- savivaldybių biudžetinių įstaigų pajamos, gautos už teikiamas paslaugas; pajamos už savivaldybių lėšų likučius einamosiose sąskaitose;
- pajamos, gautos Vyriausybės nustatyta tvarka paskirsčius lėšas už parduotus ir išnuomotus ne žemės ūkio paskirčiai valstybinės žemės sklypus;
- valstybės biudžeto dotacijos ir kitos pervestos lėšos;
- kitos Lietuvos Respublikos įstatymų nustatytos pajamos; negrąžintina finansinė parama (piniginės lėšos).

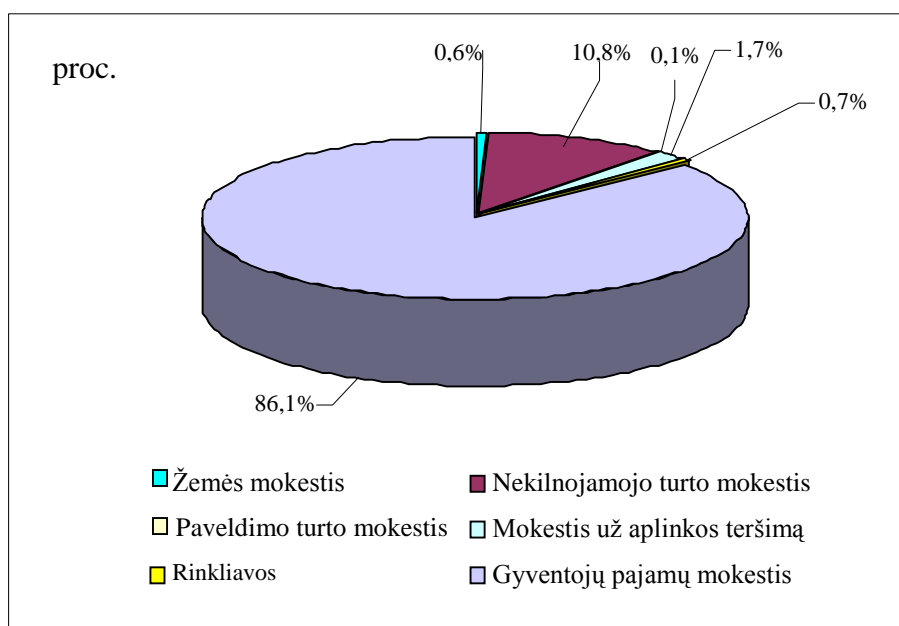
Savivaldybių pajamų sistema detalizuojama Savivaldybių biudžeto pajamų nustatymo metodikos įstatyme. Pagal šį įstatymą savivaldybių biudžetų pajamų šaltiniai suskirstomi į tris grupes:

1. mokesstinės pajamos, kurias formuoja savivaldybėms priskirti mokesčiai ir įstatymų nustatyta bendrųjų mokesčių dalis;

2. nemokestinės pajamos, kurios gaunamos iš savivaldybės turto, vietinių rinkliavų, baudų ir kitų nemokestinių šaltinių;

3. valstybės biudžeto dotacijos, skirtos pajamų ir išlaidų skirtumams tarp savivaldybių išlyginimui ir valstybės perduodamoms funkcijoms atlikti.

Lietuvoje savivaldybių finansinį savarankiškumą riboja didelis centralizuoto pajamų perskirstymo mastas, vietinių mokesčių sistemos stygius, tikslinių dotacijų dominavimas savivaldybių biudžetų pajamų struktūroje. Panašiai kaip ir kitose nedidelėse Europos valstybėse, Lietuvoje mažos savivaldybės neturi pakankamo pajėgumo savarankiškai telkti pajamas, todėl reikalingas pajamų perskirstymas valstybės mastu. Tačiau Lietuvoje valstybės biudžeto dotacijos yra naudojamos kaip alternatyva galimai vietinių mokesčių plėtrai. Europoje dalinamieji mokesčiai, kurių subnacionalinės valdžios institucijos formaliai negali kontroliuoti, daugiau būdingi federacinėms valstybėms, finansiniams santykiams tarp centro ir federacijos subjektų reguliuoti.

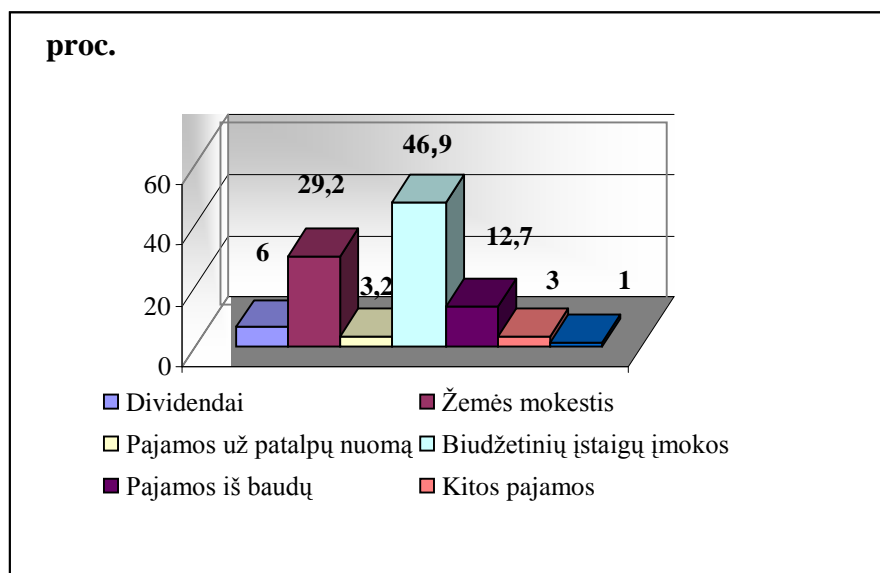


1 pav. Panevėžio miesto savivaldybės 2006 m. biudžeto mokesčių struktūra

Panevėžio miesto savivaldybės pavyzdžiu iš mokesčių pajamų galima būtų išskirti gyventojų pajamų mokestį, įmonių ir organizacijų nekilnojamo turto mokestį, kaip sudarančius didžiausią mokesčių pajamų dalį savivaldybės biudžete (1 pav.). Kiti įstatymais savivaldybių biudžetams paskirti mokesčiai (žemės, valstybinės žemės ir valstybinio vidaus vandens fondo vandens telkinių nuomos, paveldimo turto, prekyviečių mokesčiai) sudaro gana nedidelę savivaldybės biudžeto pajamų dalį ir todėl nelabai vietos biudžetui reikšmingi.

Panevėžio miesto savivaldybės 2006 m. biudžetas susideda tik iš 13,9 proc. kitų mokesčių, o didžiausią savivaldybės biudžeto mokesčių pajamų dalį nagrinėjamu laikotarpiu sudarė gyventojų pajamų mokestis.

Europos vietos savivaldos chartija (1992) 9 straipsnio 3 dalyje nurodoma, kad vietinės valdžios organai bent dalį finansinių išteklių gauna iš vietinių mokesčių ir rinkliavų, kurių dydį nustato jie patys vadovaudamiesi statutu. Lietuvos įstatymuose nėra apibrėžta vietinių mokesčių sąvoka, visus mokesčius, tarp jų ir priskirtus savivaldybėms (išskyrus žemės nuomos mokestį nuo 2003 m. sausio 1 d.), administruoja valstybinė mokesčių inspekcija. Savivaldybėms priskirtus mokesčius (išskyrus GPM) tam tikra prasme galima laikyti kaip vietinius, tačiau savivaldybių teisės daryti įtaką jų dydžiams yra menkos – jos paprastai tegali sumažinti šių mokesčių tarifus arba atleisti nuo mokesčių savo biudžeto sąskaita. Savivaldybėms suteikta galimybė nustatyti konkretų nuomos mokesčio tarifą už valstybinę žemę ir valstybinio vidaus vandens fondo vandens telkinius išnuomojamus ne aukciono būdu taip pat ir už pajamas gautas už veiklos, kuria verčiasi turint verslo liudijimą (savivaldybės taryba nustato fiksuoto dydžio pajamų mokestį). Tačiau tai neturi didesnės reikšmės savivaldybių biudžetams, kadangi šie mokesčiai sudaro labai nedidelę savivaldybės pajamų dalį. Savivaldybės Lietuvoje turi didesnę įtaką nustatant vietinių rinkliavų dydžius. Tačiau įplaukos iš rinkliavų analizuojamos savivaldybės biudžete tesudaro tik 0,7 proc. savivaldybės pajamų.



2 pav. Panevėžio miesto savivaldybės 2006 m. biudžeto kitų pajamų struktūra

Ekonomistų nuomone, ateityje neišvengiamai teks įteisinti ir plėtoti vietinių mokesčių koncepciją, įvedant naujus mokesčius, priskiriamus vietiniams, pavyzdžiui fizinių asmenų nekilnojamojo turto mokestį, juridinių asmenų kilnojamojo turto bei fizinių asmenų prabangaus kilnojamojo turto mokesčius. Prof. G. Davulis teigia, kad tai susiję su visos šalies mokesčių

sistemos pertvarka, nes pernelyg liberali didelės pajamos gaunančių asmenų atžvilgiu mokesčių sistema yra pagrindinė kliūtis plėtoti vietinius mokesčius ir tuo pačiu metu savivaldos fiskalinį savarankiškumą, kadangi valstybės pajamos yra iš tiesų pernelyg mažos.

Gyventojų pajamų mokestis sudaro pagrindinę savivaldybių pajamų dalį, o normatyvų nustatymas priklauso nuo apskaičiuotų išlaidų. Kaip skaičiuojamos išlaidos, nežinoma, nes Lietuvoje nei valstybė, nei savivaldybės savo funkcijų vykdymo išlaidų metodikos ir paslaugų finansavimo standartų neturi. Tokia tvarka menkina pačią mokesčių priskyrimo savivaldybėms idėją, nes ekonomine prasme tai nesiskiria nuo dotavimo. Tuo tarpu Lietuvoje gyventojų pajamų mokesčių dalijimas tarp valdžios lygių yra pagrindinė vietos valdžios finansinių išteklių rūšis. Savivaldybių gyventojų pajamų mokesčio ir išlaidų struktūrų išlyginimo praktika neskatina savivaldybių didinti savo įplauką, stabdo natūralų jų vystymąsi. Didelę valstybės biudžeto dotacijų savivaldybių biudžetams dalį sudaro specialiosios dotacijos, skirtos valstybės funkcijoms finansuoti.

Apibendrinant pirmame skyriuje išanalizuotą medžiagą, sektų tokios išvados:

- Lietuvoje ryški tendencija kuo didesnę mokesčių pajamų dalį surinkti ir perskirstyti centralizuotai. Tai viena iš pagrindinių priežasčių, trukdanti sėkmingai plėtoti vietos savivaldai Lietuvoje.

- Šiandien pagrindinė Lietuvos savivaldybių problema yra finansiniai ištekliai ir jų šaltiniai. Įvertinti, ar savivaldybių gaunami finansiniai ištekliai yra pakankami įgaliojimams ir užduotims vykdyti, galima tik apskaičiavus savivaldybių funkcijų vykdymo sąnaudas pagal minimalius standartus.

Šias problemas galima spręsti tokiomis priemonėmis:

1. Siekiant plėtoti savivaldybių finansinį savarankiškumą, užtikrinti sveiką konkurenciją tarp savivaldybių, tarybų atsakomybę ir pajamų didinimą atskirose savivaldybėse, reikia įteisinti vietinius mokesčius.

2. Siekiant užtikrinti stabilias savivaldybių biudžetų pajamas, tikslinga Gyventojų pajamų mokesčio įplaukas perduoti valstybės biudžetui, pakeičiant šias pajamas bendrąja dotacija. Taip būtų pilnai išspręsta savivaldybių negautų prognozuotų pajamų kompensavimo problema.

3. Suskirstyti savivaldybes į grupes ir kiekvienai grupei nustatyti tam tikrą normatyvinį pajamų lygį vienam gyventojui. Sumažinti specialiųjų tikslinių dotacijų valstybinėms funkcijoms finansuoti lyginamąjį svorį savivaldybių biudžetuose arba pakeisti biudžetų bendrąja dotacija. Dėl to būtų veiksmingiau panaudojamos turimos lėšos, padidėtų savivaldybių savarankiškumas. Numatyti atitinkamą finansinės kontrolės mechanizmą, užtikrinantį racionalų savivaldybių lėšų panaudojimą.

2. SAVIVALDYBIŲ DECENTRALIZACIJA: SITUACIJA IR PROBLEMOS

2.1. Pajamų perskirstymas

Daugelis mokslininkų tikina, kad pajamų perskirstymo funkcija turi būti priskirta tik valstybės valdžios kompetencijai. Ši nuostata grindžiama dviem argumentais:

1. skirtinguose regionuose vienodas pajamas gaunantys individai po decentralizuoto finansinių išteklių perskirstymo gaus skirtingas pajamas dėl nevienodo individualių pajamų lygio atskiruose savivaldos subjektuose arba dėl skirtingų pajamų ir perskirstymo politikų savivaldžiuose teritoriniuose dariniuose,

2. nustatant pažangesnius pajamų mokesčio tarifus ir suteikiant plačias socialines garantijas skurstantiems, neišvengiamai sukelia pasiturinčių migraciją į jurisdikcijas su mažesne mokesčių našta, tuo tarpu vargingesni šalies gyventojai dėl menkesnių finansinių pajėgumų negali migruoti paskui turtinguosius ir ilgainiui atsiduria skurstančiuose regionuose [15. P. 202 - 203].

Europos vietos savivaldos chartijoje akcentuojama, kad vietos savivaldos institucijų viešųjų reikalų tvarkymas priskiriamas vadovaujantis subsidiarumo principu, t.y. remiantis vietos gyventojų interesais bei viešųjų paslaugų teikimo veiksmingumo ir ekonomiškumo kriterijais. Taigi siekiant sukurti viešojo valdymo centralizavimo- decentralizavimo derinį, labai svarbu atsižvelgti ne tik į piliečių prioritetus, bet ir ekonominę naudą vietos savivaldos institucijoms. Pasak prof. G. Davulio būtų trumparegiška vienareikšmiškai decentralizaciją vertinti kaip teigiamą arba neigiamą procesą, „fiskalinę decentralizaciją nereikėtų traktuoti kaip neginčijamą gėrybę. Tam, kad ji būtų plėtojama, turėtų būti atitinkamai pasiruošusios savivaldybės“ [10, p. 40].

Lietuvos savivaldybių asociacija rekomenduoja sudaryti sąlygas mokėti dviejų dalių gyventojų pajamų mokestį – nustatytą fiksuotą tarifą valstybės biudžetui, iš kurio dalis įplaukų būtų pervedama į Privalomąjį sveikatos draudimo fondą, ir savivaldybės tarybos reguliuojamą tarifą – vietinį mokestį. Taip pat asociacija numato, kad savivaldybės galėtų reguliuoti gyventojų pajamų mokesčio tarifą bei nustatyti šio vietinio mokesčio neapmokestinamąjį minimumą ne visiškai laisvai, bet neperžengdamos įstatymų numatytų ribų. Manoma, kad vietinis gyventojų pajamų mokestis turėtų būti mokamas į tos savivaldybės biudžetą, kurioje mokesčio mokėtojas gyvena ir naudojasi infrastruktūra. Ši nuostata jau įteisinta naujame Gyventojų pajamų mokesčio įstatyme, kuris įsigaliojo nuo 2004 m. sausio 1 d.

Taigi, siekiant tolygios regionų plėtros, būtina perskirstyti pajamas atskiriems savivaldiams teritoriniams vienetams. Decentralizuotas pajamų perskirstymas savivaldos subjektams gali didinti regionų išsivystymo netolygumus šalyje: savivaldybės turinčios didesnes

finansines įplaukas gali teikti daugiau viešųjų paslaugų arba tokio paties lygio paslaugas kaip ir kiti savivaldūs subjektai, tik mažesnėmis kainomis.

Pasak, J. Rimo, socialinio ir ekonominio išsivystymo netolygumai Lietuvos savivaldybių lygmeniu savivaldybių fiskalinių pajėgumų išlyginimą daro neišvengiamą [29. P. 103].

2.2. Fiskalinė decentralizacija

Atkūrus Lietuvoje nepriklausomybę, laipsniškai pradėjus diegti vietos savivaldos principus, buvo manoma, kad bus decentralizuojami ir viešieji finansai. Fiskalinė decentralizacija sudaro prielaidas sparčiam socialiniam ir ekonominiam vystymuisi, tačiau daliai vietos valdžios institucijų ji gali sukelti finansinių sunkumų. Kai kurios savivaldybės nepajėgia surinkti pakankamai pajamų, kad galėtų iš savo finansinių išteklių finansuoti būtiniausias išlaidas. Be to, vietos savivaldybės atlieka ir valstybės deleguotas funkcijas, kurių finansavimą turi užtikrinti valstybė. Todėl savivaldybių biudžetams skiriama įvairių finansinių transferų (dotacijų, dalijamųjų mokesčių ir kt.).

Biudžeto lėšų perskirstymo tvarka Lietuvoje sąlygoja Lietuvos savivaldybių finansinio savarankiškumo atsilikimą nuo Europos lygio. Pasak R. Stačioko ir J. Rimo, apie fiskalinę decentralizaciją paprastai sprendžiama iš pajamų dalies šalies nacionaliniame biudžete, atitinkamai tenkančios centrinei vyriausybei ir vietos savivaldybėms, „kuo valstybės biudžete akumuliuojama didesnė nacionalinio biudžeto pajamų dalis, negu savivaldybių biudžetuose, tuo fiskalinis decentralizacijos laipsnis mažesnis, t.y. didesnė finansinių išteklių, gautų iš mokesčių dalis akumuliuojama ir perskirstoma centralizuotai“ [31.P.183]. Nors pagal savivaldybių biudžetų išlaidų dalį nacionaliniame biudžete Lietuvą galima priskirti prie aukštos decentralizacijos šalių, tačiau pagal Lietuvos savivaldybių biudžetų pajamų struktūrą, kurioje dominuoja valstybės biudžeto dotacijos, Lietuva yra priskirtina prie centralizuotų sistemų. Palyginti su išsivysčiusiomis Vakarų Europos valstybėmis, Lietuvoje savivaldybių finansinį savarankiškumą riboja didelis centralizuoto pajamų perskirstymo mastas, vietinių mokesčių sistemos stygius, tikslinių dotacijų dominavimas savivaldybių biudžetų pajamų struktūroje. Panašiai kaip ir kitose nedidelėse Europos valstybėse, Lietuvoje mažos savivaldybės neturi pakankamo pajėgumo savarankiškai telkti pajamas, todėl objektyviai reikalingas pajamų perskirstymas valstybės mastu. Tačiau Lietuvoje valstybės biudžeto dotacijos yra naudojamos kaip alternatyva galimai vietinių mokesčių plėtrai. Europoje dalijamieji mokesčiai, kurių subnacionalinės valdžios institucijos formaliai negali kontroliuoti, daugiau būdingi federacinėms valstybėms, finansiniams santykiams tarp centro ir federacijos subjektų reguliuoti. Tuo tarpu Lietuvoje gyventojų pajamų mokesčių (toliau - GPM) dalijimas tarp vadžios lygių yra pagrindinė

vietos valdžios finansinių išteklių rūšis. Savivaldybių gyventojų pajamų mokesčio ir išlaidų struktūrų išlyginimo praktika neskatina savivaldybių donorių didinti savo įplaukų, stabdo natūralų jų vystimąsi. Didžiąją valstybės biudžeto dotacijų savivaldybių biudžetams dalį sudaro specialiosios dotacijos, skirtos valstybės funkcijoms finansuoti. Savivaldybių gyventojų pajamų mokesčio ir išlaidų struktūrų skirtumų išlyginimas stipresnių savivaldybių sąskaita neskatina jų didinti savo pajamų. Priklausomybė nuo dotacijų neskatina ekonomiškai silpnesnių savivaldybių ieškoti savarankiškų savo ekonominės padėties gerinimo būdų. Taigi Lietuvoje ryški tendencija kuo didesnę mokestinių pajamų dalį surinkti ir persikirstyti centralizuotai. Nepakankamas viešųjų finansų decentralizacijos (fiskalinės decentralizacijos) laipsnis yra viena iš pagrindinių priežasčių, trukdančių sėkmingai plėtoti vietos savivaldai Lietuvoje. Neigiamą dotavimo įtaką Lietuvos savivaldybių finansiniam savarankiškumui ne kartą pabrėžė ir tarptautinės organizacijos [15. P. 2 - 15].

Fiskalinei decentralizacijai trukdo plėtoti vietos savivaldybių pajamų persikirstymas per valstybės biudžetą. Dėl didelio persikirstymo masto savivaldybės Lietuvoje nėra savarankiškos formuodamos savo biudžetus, jų pajamų apimtis ir panaudojimo galimybės priklauso nuo centrinės valdžios sprendimų. Transferiniai išmokėjimai iš valstybės biudžeto atspindi centrinės vyriausybės politiką vietos savivaldos atžvilgiu. Valstybės biudžeto finansiniai transferai stiprina valstybės valdžios institucijų vaidmenį subnacionalinių finansų srityje ir tokiu būdu riboja vietos savivaldybių finansinį savarankiškumą [4, p. 5].

2004 m. Finansų ministerija kvietė savivaldybes į diskusiją metodikoms tobulinti ir per LSA inicijavo visų savivaldybių apklausą dėl lėšų persikirstymo metodikos. Apklausą sudarė du klausimai: 1) ar savivaldybė patenkinta esama lėšų persikirstymo metodika; 2) jei nepatenkinta, ką savivaldybė siūlytų keisti? Apklauso duomenimis, du trečdaliai savivaldybių nepageidauja, kad esama tvarka būtų keičiama. Vienas trečdalis savivaldybių persikirstymo tvarka nepatenkintos. Beje, detaliau su apklausos rezultatais savivaldybės nėra supažindintos: Finansų ministerija, susirinkusi duomenis, jokių veiksmų nesiėmė, duomenys neskelbiami.

Nemaža dalis savivaldybių vienareikšmiškai neprieštarauja, kad jų surinkto GPM dalis būtų atskaitoma į valstybės biudžetą – tai parodo savivaldybių finansų skyrių specialistų apklausos. Šie duomenys leidžia teigti, kad pagal finansinius interesus Lietuvos savivaldybės yra susiskaidžiusios į dvi daugmaž stabilias grupes: stiprios (maždaug trečdalis Lietuvos savivaldybių), kurių pajamos atskaitomos į valstybės biudžetą mažiau pasiturinčioms savivaldybėms remti, ir silpnoms (maždaug du trečdaliai savivaldybių), kurių egzistavimas palaikomas valstybės dotacijomis. Pasak R. Civinsko ryški šių dviejų savivaldybių grupių interesų sankirta: didžiosios pajamų dalies netekimas neskatina stiprių savivaldybių didinti savo pajamų, o silpnų savivaldybių išlikimas nemažai priklauso nuo dotacijų.

Nors trečdaliui nepatenkintųjų dabartine GMP perskirstymo tvarka priklauso didžiausios ir daugiausia pajamų aukojančios savivaldybės, Asociacijoje jos sudaro mažumą, todėl joms siekti savo interesų per Asociaciją yra sudėtingiau. Darant prielaidą, kad centrinė valdžia tikslingai siekia išlaikyti savo dominavimą viešųjų finansų srityje, peršasi išvada, kad Finansų ministerijai naudingas toks jėgų balansas tarp savivaldybių, kai dauguma savivaldybių nesiekia keisti esamos perskirstymo tvarkos, priklausydamos nuo valstybės biudžeto dotacijų. Centrinės valdžios dominavimas vietinių finansų sistemoje susijęs su fiskalinės decentralizacijos proceso prieštarumu. Centrinės valdžios sutikimas perleisti savivaldybėms daugiau finansinių galių visų pirma priklauso nuo valstybės finansinių galimybių. Be to, svarbus veiksnys tas, kiek savivaldybė gali motyvuotai pagrįsti savo poreikius. Jei savivaldybė turi aiškiai pagrįstą poziciją, ji gali tikėtis, kad jos poreikiai bus patenkinti. Plečiant mintį apie menkas kultūrinės, taigi ir politinės, decentralizacijos galimybes, esminį momentą galima išvelgti masiniame visuomenės stereotipe tradicinio centrinės valdžios dominavimo atžvilgiu. R. Civinskas teigia, kad žmogus pasitiki valdžia iš principo ir pasiduoda logikai, kad centrinei valdžiai turi tekti esminis vaidmuo teikiant viešąsias gėrybes.

Savivaldybių biudžetų pajamų metodikos įstatymas neleidžia savivaldybėms surinkti į savo biudžetus daugiau lėšų negu buvo numatyta. Iš geriau dirbančių vietinių valdžių biudžetinis perteklius turi būti pervedamas į biudžetą ir panaudojamas silpnesnėms savivaldybėms remti. Gerai dirbančios ir daugiau nei praėjusiais metais mokestinių pajamų gavusios savivaldybės privalo biudžeto perviršį sugrąžinti į valstybės biudžetą. Finansų ministerijos duomenimis 2003 metais gerai dirbančios ir biudžeto perviršį turėjusios savivaldybės privalėjo į valstybės biudžetą įnešti 25,63 mln. litų, 2004 m. - 5,231 mln. litų, 2005 m. 29 iš 60 savivaldybių turėjo grąžinti į valstybės biudžetą net 32,5 mln. litų. 2006 m. prognozuojamos savivaldybių biudžetų pajamos be bendrosios dotacijos kompensacijos valstybės biudžetui yra 4,527 mlrd. litų, t.y. didės 11,4 proc. (470,9 mln. litų). Numatyta bendrosios dotacijos kompensacija savivaldybių biudžetams 140 mln. litų.

Pasak mokslų daktaro R. Civinsko, kadangi GPM surinkimas vis didėja, Finansų ministerijai tenka „aukso kasyklos“, stabdomas sėkmingesnių savivaldybių vystymasis. Panevėžio miesto savivaldybės biudžeto planuojamos pajamos 2006 m. sudarė 162002,2 tūkst. Lt, iš jų pajamos iš GPM – 60382,8 tūkst. Lt, bendrosios dotacijos kompensaciją, (toliau - BDK) – 5262,0 tūkst. Lt. Pačiai Panevėžio savivaldybei 5262,0 tūkst. Lt gana reikšminga dotacija ir turi įtakos vietos ekonomikai.

Panevėžio miestui paliekama 49,83 proc. jame surenkamo GPM. Norint daugiau pajamų iš GPM palikti savivaldybėms, reikėtų peržiūrėti ir atitinkamose savivaldybėse esančių įstaigų pavaldumą. Savivaldybės, be abejo, norėtų pasilikti kuo didesnę pajamų dalį, kadangi poreikiai

yra didesni už galimybes, tačiau, atsižvelgiant į valstybės finansų sistemos funkcionavimą, kitoki mechanizmą šiuo metu įsivaizduoti būtų sunku. Kai didžiuosiuose miestuose sutelkta daugiausia pramonės, regionai atsiduria skurdžioje aplinkoje. Atskaitymai nuo GPM į valstybės biudžetą pastebimai varžo rajonų savivaldybes, tačiau paplitęs supratimas, kad perskirstymas kaip valstybinio masto priemonė reikalingas, siekiant paremti silpnesnes savivaldybes.

Centrinė valdžia galėtų nustatyti stabilią savivaldybės biudžeto apimtį, tačiau suteikdama daugiau galių lanksčiau disponuoti lėšomis pagal poreikius. Šiuo metu centrinė valdžia faktiškai paima ir perskirsto visas savivaldybės biudžeto pajamas. Tai stipriai riboja savivaldybės galimybę finansuoti einamąsias išlaidas, pavyzdžiui, savivaldybė neturi lėšų skirti pašalpoms. Akivaizdus centrinės valdžios nepasitikėjimas savivaldybėmis yra nepagrįstas, kadangi savivaldybės suinteresuotos kuo efektyviau tvarkyti vietos reikalus. Savivaldybei būtų racionaliau, jei būtų nustatytas stabilus atskaitymų iš mokesčių procentas, o visa kita paliekama savivaldybei. Savivaldybės, kurių pajamos didėja daugiau kaip 7 proc. per metus, perteklių per 7 proc. grąžina į valstybės biudžetą. Skaičiuojant bendrosios dotacijos kompensacijos dydį, atsižvelgiama į Finansų ministerijos, o ne į pačios savivaldybės suplanuotas pajamas. Kaip pavyzdį paanalizuosime Panevėžio miesto savivaldybės prognozuojamas pajamas.

1 lentelė. Prognozuojamų pajamų skirtumas nuo faktinio pajamų surinkimo (tūkst. Lt)

Metai	Faktiškas pajamų surinkimas		Finansų ministerijos prognozė		Savivaldybės prognozė		Finansų ministerijos prognozės skirtumas nuo fakto		Savivaldybės prognozės skirtumas nuo fakto	
	Iš viso pajamų	Gyventojų pajamų mokestis	Iš viso pajamų	Gyventojų pajamų mokestis	Iš viso pajamų	Gyventojų pajamų mokestis	Iš viso pajamų	Gyventojų pajamų mokestis	Iš viso pajamų	Gyventojų pajamų mok.
2006	66418,7	56795,8	75831	64769	70132	60382	-	-	-	-
							9412,3	7973,2	3713,3	3586,2

2006 metais Panevėžio miesto savivaldybė pirmą kartą turėjo mokėti bendrosios dotacijos kompensaciją, t.y. grąžinti į valstybės biudžetą 747 tūkst. Lt. (dydis bendrojoje biudžeto išlaidų struktūroje – 0,046 proc.). Norint suprasti, ką reiškia Panevėžio miesto savivaldybei 747 tūkst. Lt. praradimas, galima palyginti bendrosios dotacijos kompensacijos

dydį su išlaidomis, skirtomis viešajai tvarkai palaikyti ir visuomenės apsaugos veiklai: jos sudaro 781,8 tūkst. Lt. Panevėžio miesto savivaldybės pavyzdys aiškiai parodo, kad savivaldybė turi geresnes galimybes realiai prognozuoti savo pajamas ir sugeba jas įvertinti žymiai tiksliau nei Finansų ministerija, kurios prognozės nustatomos nuo praėjusių metų lygio ir visiškai neatitinka tikrovės. Tačiau visiškai panaikinus perskirstymo sistemą, kai kurios Lietuvos savivaldybės atsidurtų ties bankroto riba, kadangi be valstybės paramos nesugebėtų sutelkti lėšų, reikalingų savo funkcionavimui užtikrinti. Tokioje situacijoje, verta pamastyti: kas yra valstybei svarbiausia – savivaldybė ir jos savarankiškumas ar žmogus. Pastarasis nėra „pririštas“ prie gyvenamosios vietos, teoriškai gali kilnotis, rinkdamasis palankesnes gyvenimo sąlygas. Esant mažesniai, žemesnio lygio prie žmogaus artimesniam vienetui, savarankiškai telkiančiam pajamas, išryškėja tarpusavio skirtumai ir atsiranda konkurencija tarp subnacionalinių institucijų. Rinkos vykdomas natūralus reguliavimas svarbus ir todėl, kad savivaldybėms pavojinga didelė priklausomybė nuo išorinės finansinės paramos, nes savivaldybės nėra užtikrintos, jog esama tvarka išliks ir ateityje. Išorės pasikeitimų įtaka savivaldybei neturi būti ryški. Pavyzdžiui, pasikeitęs įstatymas gali palikti savivaldybę be pajamų šaltinių, jei jos ekonomika yra dotuojama ir su tuo savivaldybės yra pripratusios, o pajėgumas savarankiškai telkti pajamas menkas ir patirties tuo klausimu nėra. Dėl to paramą iš valstybės dotacijų savivaldybėms reikėtų mažinti, suteikti galimybę pačioms ieškoti alternatyvių sprendimų. Kita vertus, taip biudžeto formavimas gali tapti gyventojų išvairoje nuo tam tikrų žemių priemonė. Tolimesnė strategija priklauso nuo to, ar siekiama, kad valstybė būtų apgyvendinta tolygiai. Pasak R. Bagdzevičienės decentralizuotas pajamų perskirstymas sukuria situaciją, kai vargingai gyvenantys individai turi didesnę naudą gyvendami klestinčiuose vietos savivaldos subjektuose nei nepasiturintieji, gyvenantys skurstančiuose vietos savivaldos dariniuose.

Didžiųjų miestų savivaldybės turi potencialą formuoti savo pajamas, šiose savivaldybėse koncentruojasi verslas, darbo jėga, jos gali formuoti savo išlaidas ir iš rinkliavų. Žymiai sunkesnė yra rajonų savivaldybių padėtis. Todėl, kad dauguma savivaldybių yra priklausomos nuo valstybės dotacijų, reiktų priskirti objektyviems veiksniams, o ne neefektyvaus šių savivaldybių ūkininkavimo pasekmėms. Daug kas priklauso nuo vietos valdžios institucijų sugebėjimų, tačiau kadangi Lietuvoje vietinių mokesčių beveik nėra, jų galimybės telkti pajamas yra menkos.

Valstybės regioninė politika Lietuvoje iki šiol nėra aiški. Savivaldybių lėšų poreikis orientuojamas pagal įvairias formules. Esminis savivaldybių finansinį savarankiškumą ribojantis veiksnys yra išlyginimo mechanizmas per pinigų kiekį, tenkantį vienam gyventojui. Norint įvertinti visus kiekvienos savivaldybės individualius poreikius, paprastai matuojami teritorijos, švietimo, kultūros, socialiniai rodikliai, labai svarbu įvertinti, kokia yra infrastruktūros bazė.

Specialistų teigimu, norint įvertinti tikrąjį išlaidų poreikį, kriterijų turi būti ne dešimt, o bent pusė šimto. Kai mažiau kriterijų, kuo paprastesnė formulė, tuo didesnių netolygumų atsiranda. Kadangi idealaus formule grįsto poreikių apskaičiavimo modelio nėra, tai ir vienareikšmiško atsakymo nėra.

Savivaldybės natūraliai siekia kuo daugiau naudos sau - pritraukti kuo daugiau pajamų, todėl teikiamų pajamų prognozių irgi negalima vertinti kaip objektyvių. Tai reiškia, jog egzistuoja objektyvus poreikis, kad savivaldybių pajamas planuotų valstybė.

Apibendrinant darytinos išvados:

1. Šiuo metu visiškai atsisakyti lėšų persikirstymo tarp savivaldybių būtų netikslinga, kadangi daliai Lietuvos savivaldybių dėl to gręstų bankrotas, ir tai galėtų sąlygoti masinę gyventojų migraciją iš skurstančių rajonų. Norint mažinti ekonomiškai silpnesnių savivaldybių priklausomybę nuo valstybinio dotavimo, reikėtų skatinti ekonominę jų plėtrą, parengiant regionų plėtros strategiją;

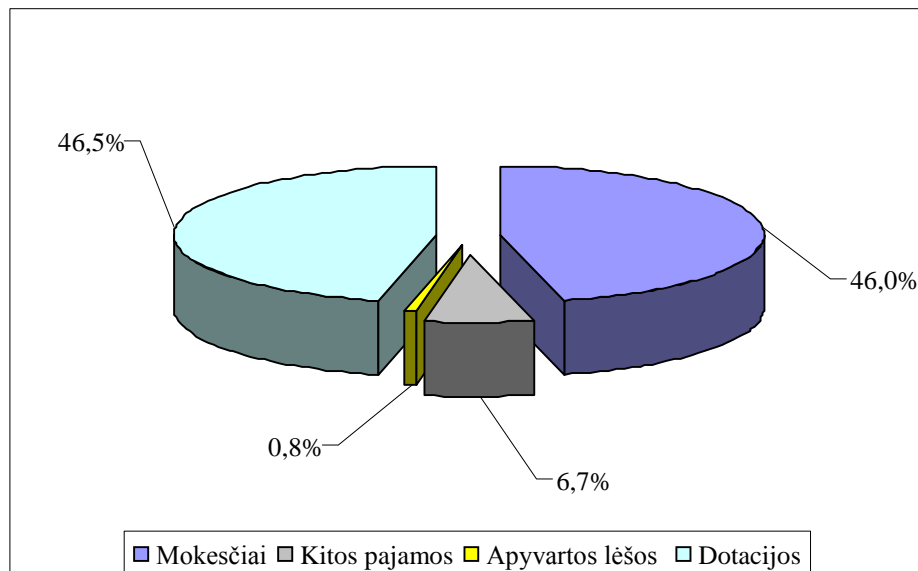
2. Atskaitymai į valstybės biudžetą riboja ekonominiu požiūriu stipresnių savivaldybių finansinį savarankiškumą ir neskatina jų didinti savo pajamų, todėl silpnesnės savivaldybės galėtų būti dotuojamos iš valstybės biudžeto, o ne iš savivaldybių biudžetų;

3. Svarbiausia kliūtis ribojanti savivaldybių biudžetų galimybes, ir galimybes plėtoti fiskalinį savarankiškumą – liberali valstybės politika mokesčių srityje, nes didelės investicijos atitenka stambiam kapitalui, o valstybė nebetenka įtakos keliant visuomenės gerovę.

2.3. Specialiųjų tikslinių dotacijų dydis Panevėžio miesto biudžeto pajamų struktūroje

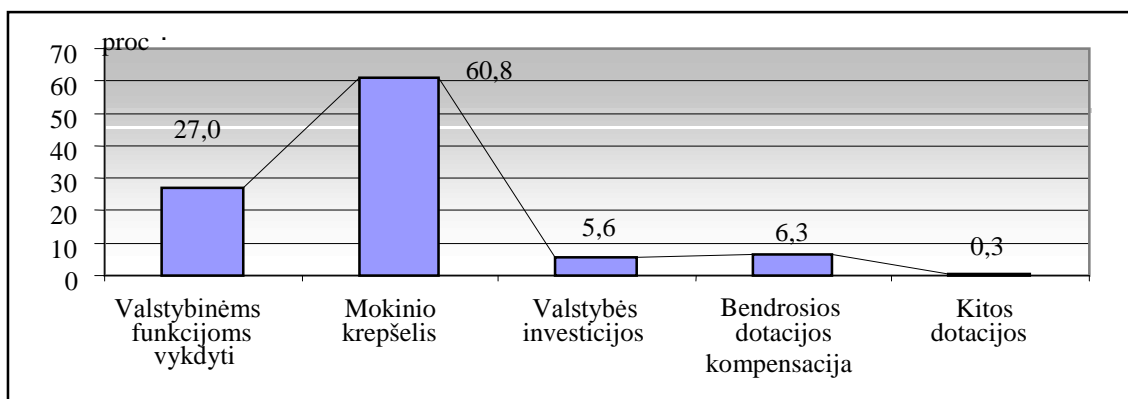
Savivaldybių funkcijų struktūroje dominuoja valstybinės (perduotos savivaldybėms) funkcijos, o tai reiškia, kad savivaldybių biudžetuose taip pat didelė tikslinių dotacijų apimtis.

Panevėžio miesto savivaldybei 2006 m. skirta 71 005,4 tūkst. Lt valstybės biudžeto dotacijų, kurios patvirtintame biudžete sudarė 46,5 proc. Išskirtina speciali tikslinė dotacija, skirta švietimo funkcijoms finansuoti („mokinio krepšelis“), tai sudaro didžiąją dalį gautos dotacijos sumoje.



3 pav. Panevėžio miesto savivaldybės 2006 m. biudžeto pajamų struktūra

Verta paminėti, kad šiuo metu diskutuojama, ar nebūtų galima šią tikslinę dotaciją paversti bendrąja dotacija. Šiuo metu bendrojo lavinimo organizavimo paslaugas administruoja savivaldybės, o metiniame biudžete specialiai tam skirtus asignavimus numato vyriausybė.



4 pav. Panevėžio miesto savivaldybės 2006 m. biudžeto dotacijų struktūra

Autorei teko praktiškai susipažinti su mokinio krepšelio metodika. Akivaizdu kad krepšelio sistema nėra tobula, tokie vertinimai pasigirsta ir iš savivaldybės specialistų. Lietuvos savivaldybių asociacija, teikdama pasiūlymus Vyriausybei, ne kartą kėlė mintį pakeisti šią specialiąją tikslinę dotaciją bendrąja dotacija. Savivaldybių finansinį savarankiškumą buvo siūloma kelti likviduojant švietimo funkcijai vykdyti skiriamą tikslinę dotaciją ir gražinant GPM dalį į savivaldybių biudžetus. Šiuo metu mokymo funkcija Vietos savivaldos įstatymu apibrėžta kaip savarankiška savivaldybių funkcija. Esant krepšelio sistemai, sureguliuota, kiek lėšų skiriama švietimo funkcijai vykdyti, priklausomai nuo mokyklos tipo. Panaikinus mokinio krepšelį ir atitinkamai padidinus savivaldybei tenkantį GPM procentą arba skiriant bendrąją dotaciją, ši sistema subyrėtų. Tai suteiktų savivaldybėms daugiau finansinio savarankiškumo,

savivaldybė galėtų lanksčiau disponuoti lėšomis, skirdama jas priklausomai nuo aktualių poreikių. Kai savivaldybių biudžetuose dominuoja tikslinės dotacijos, daug savivaldybių išreiškia nepasitenkinimą dėl mažos laisvų lėšų procentinės dalies, skirtos savarankiškomis funkcijoms atlikti. Biudžeto dalies savarankiškomis funkcijoms finansuoti nuolatos trūksta. Tačiau drįstume pasakyti, kad jų taip pat trūkdavo kai švietimo funkcijos priklausė savarankiškomis savivaldybių funkcijoms, ir nebuvo finansuojamos iš tikslinės dotacijos. Mokinio krepšelis kaip deleguotos funkcijos savivaldybėms finansavimo būdas šiuo metu užtikrina stabilias lėšas švietimo sričiai. Tada savivaldybėms lieka mažai ką perskirstyti kitiems tikslams. Griežtas šios srities finansavimo reglamentavimas atsirado po to, kai savivaldybės skirdavo lėšų kitiems tikslams švietimo funkcijos sąskaita, taip vėluodavo atlyginimai mokytojams. Jau keleri metai po mokinio krepšelio sistemos įvedimo problemų dėl deleguotų funkcijų finansavimo nėra. Iki įvedant mokinio krepšelio sistemą, atlyginimai mokytojams vėluodavo, o tai sukeldavo didžiulį visuomenės pasipriešinimą. Keliose savivaldybėse vyko pedagogų streikai. Per pastaruosius metus savivaldybės šių problemų nepatiria, išmokama pedagogams darbo užmokestis laiku, nes tai garantuoja valstybė. Asignavimams švietimui Panevėžio mieste skiriama gana didelė biudžeto pajamų dalis, apie 60,8 proc. viso biudžeto dotacijų. Taigi, mokinio krepšelis garantuoja pedagogų darbo užmokestį, kvalifikacijos kėlimą, mokymo priemonių įsigijimą. Jei kitais metais švietimo funkcija būtų perkelta iš deleguotų į savarankiškasias, švietimo finansavimui kiltų didelė grėsmė. Svarstant kai kurių funkcijų perdavimo savivaldybių kompetencijai tikslingumą, reikia atsižvelgti į patirtį, kad praeityje taikyti šios srities finansavimo modeliai netiko. Antra vertus, mokinio krepšelio modelis yra nelankstus. Pagal mokinio krepšelio metodiką, mokyklos lėšų gauna netolygiai; kaimo mokyklos gauna daugiau, galioja savotiški nepaaiškinami dėsniai. Mokinio krepšelių, skiriamų mokyklai, dydis priklauso nuo sutartinių moksleivių skaičiaus mokykloje. Kai kurios mokyklos lėšų gauna per daug. Jos gali naudoti mokinio krepšelį tik mokytojų atlyginimams mokėti, mokymo priemonėms įsigyti, bet negali jų naudoti mokyklos aplinkai: nei šildymui, nei suolams pirkti. Tokios mokyklos, užuot pernelyg kėlusios atlyginimus mokytojams, galėtų daugiau lėšų skirti mokyklos aplinkai. Šie poreikiai finansuojami iš viršplaninių pajamų. Panevėžio miesto savivaldybės specialistai teigia, kad galėtų efektyviau naudoti savo biudžetą, jei lėšų, skiriamų švietimo funkcijai, panaudojimo reglamentavimas nebūtų toks griežtas. Formuluojuama ir kitokia idėja, kaip galima lengviau pasiekti savivaldybių nepriklausomumą - švietimo sferą perkelti iš savivaldybių kompetencijos ir atiduoti centrinei valdžiai, atitinkamai perskirstant centrinei valdžiai GPM procentą švietimo, mokyklų sistemai išlaikyti. Kita dalis GPM tektų savivaldybėms. Tai suteiktų savivaldybėms galimybę laisviau atlikti kitas funkcijas ir skirstyti biudžeto lėšas nevaržomai tikslinių dotacijų. Tinkamas išsilavinimas turi būti užtikrintas tolygiai

visoje šalies teritorijoje o ne tik stiprių ekonominiu požiūriu savivaldybių teritorijose. Švietimo sistema yra didžiojo lygiavos principo subnacionalinių finansų srityje šaltinis. Perkėlus švietimo funkciją iš savivaldybių kompetencijos, savivaldybių biudžetai ta dalimi sumažėtų, bet savarankiška biudžeto dalis išaugtų. Siūloma Vietos savivaldos įstatyme pergrupuoti savivaldybių funkcijas, apskritai atsisakant priskirtųjų funkcijų ir didžiąją jų dalį perkeltiant į savarankiškąsias, tarp jų ir ugdymo klausimus. Tokiam įstatymo pakeitimui labai priešinasi Švietimo ir mokslo ministerija: manoma, kad perkėlus švietimo funkciją į savarankiškąsias, kils švietimo finansavimo problemų, nes tikslinė dotacija iš valstybės biudžeto nebus gaunama - juk ji skiriama tik priskirtosioms funkcijoms. Kol kas šis klausimas tik nagrinėjamas, nieko konkretaus nėra paskelbta. Mokinio krepšelio pavertimo bendrąja dotacija perspektyvos realumas priklauso nuo mokyklų tinklo restruktūrizacijos spartos. Atlikusios mokyklų tinklo restruktūrizaciją, kurios tikslas – mokymo kokybės optimizavimas ir lėšų panaudojimo racionalumas, savivaldybės bus pasiruošusios mokinio krepšelį paversti bendrąja dotacija ir galės perimti atsakomybę už švietimo finansavimą į savo rankas. Pernelyg didelis tikslinės lėšų paskirties reglamentavimas varžo savivaldybės savarankiškumą ir galimybę lanksčiau reaguoti į tikruosius poreikius. Todėl neretai pasisakoma už mažesnę lėšų tikslinės paskirties reglamentavimą, paliekant egzistuojančią lėšų apskaičiavimo metodiką. Švietimo atveju tai reikštų, kad lėšos būtų skiriamos mokyklų reikmėms, nereglamentuojant, kiek jų turėtų būti skiriama mokymo organizavimui ir atlyginimams, kiek – mokymo aplinkai. 2006 m. Panevėžio miesto savivaldybė panaudojo 962,0 tūkst. Lt mažiau nei buvo skirta valstybės dotacijų, nepanaudotos lėšos buvo grąžintos į valstybės biudžetą. Tai rodo Finansų ministerijos finansavimo įvertinimo metodikos netobulumą. Kylant gyvenimo lygiui ir mažėjant nedarbiui, socialinių išlaidų gerokai sumažėjo. Todėl savivaldybėms pavyksta sutaupyti tokioms reikmėms iš valstybės biudžeto skiriamų lėšų ir jos panaudojamos kitoms reikmėms, ne pagal paskirtį, arba minėtu atveju, grąžina lėšas į valstybės biudžetą. 2007 metais Vyriausybė žada griežčiau prižiūrėti savivaldybėms skirtų lėšų naudojimą.

Apibendrinant išanalizuotą medžiagą, galima teigti, kad specialiųjų tikslinių dotacijų dominavimas savivaldybių biudžetų struktūroje iš tikrųjų varžo savivaldybių finansinį savarankiškumą – tai parodo tendencijos valstybės deleguotoms funkcijoms vykdyti skirtas lėšas nukreipti kitoms sritims finansuoti. Pernelyg didelis tikslinių lėšų panaudojimo reglamentavimas trukdo savivaldybėms racionaliai ir efektyviai skirstyti lėšas, atsižvelgiant į realius poreikius. Tačiau šiuo metu tikslinės dotacijos, skirtos mokinio krepšeliui, panaikinimas sukeltų problemų finansuojant švietimo sritį, todėl tai daryti pavojinga.

3. KONTROLĖS VAIDMUO VIETOS SAVIVALDOJE

Viešojo administravimo kontrolė laikoma vienu iš pagrindinių teisėtumo užtikrinimo būdų. Plačiąja prasme kontrolė suprantama kaip stebėjimas, tikrinimas ir priežiūra, taisyklės ir veiksmo rezultato santykio įvertinimas.

Vykdomosios valdžios subjektų veiksmų teisėtumo kontrolę galima apibūdinti kaip tikrinimą, ar vykdomosios valdžios institucijų (pareigūnų) veiksmai (neveikimas) atitinka Konstitucijos bei įstatymų nuostatų reikalavimus.

Viešojo administravimo kontrolė – tai valdymo objekto funkcionavimo, stebėjimo ir tikrinimo dėl priimtų valdymo sprendimų vykdymo sistema, nustatanti valdymo subjektų poveikių valdymo objektui rezultatus bei nukrypimus nuo priimtų valdymo sprendimų. Kontrolės metu taip pat nustatomi valdymo objekto korekcijos būdai, poveikio būdai jiems taip pat nukrypimų ir kliūčių įveikimo būdai.

Kontrolės metu gautos informacijos turėjimas padeda įgyvendinti viešojo administravimo reformos uždavinius, sukaupti išteklius, tobulinti vykdomosios valdžios institucijų sistemą, nustatyti administracinio (valdymo) personalo profesionalumą, kovoti su biurokratizmu ir nusikalstamumu valstybės tarnyboje. Savivaldybė atlieka daugybę jai pavestų funkcijų, kurių įgyvendinimą pati smarkiai kontroliuoja

Valstybės kontrolės įstatymo 9 ir 14 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas (2003 m. lapkričio 25 d. Nr. IX-1851) yra susijęs su Vietos savivaldos įstatymo 3, 4, 15, 17, 20, 21, 29, 31, 37, 38 straipsnių ir šeštojo skirsnio pakeitimo įstatymu (2003 m. spalio 14 d. Nr. IX1764). Pastarasis nustatė, kad savivaldybėje vidaus auditą atlieka savivaldybės centralizuota vidaus audito tarnyba, o išorės auditą – savivaldybės kontrolieriaus tarnyba. Valstybės kontrolės įstatymo 9 straipsnio 2 dalies pakeitimu patikslintos Valstybės kontrolės funkcijos vietos savivaldoje, t.y. vietoj anksčiau reglamentuotos Valstybės kontrolės teisės atlikti savivaldybių biudžeto vykdymo išorės auditą nustatyta, kad Valstybės kontrolė audituoja valstybės biudžeto lėšų, skiriamų savivaldybių biudžetams, naudojimą. Tokiu reglamentavimu siekta išvengti savivaldybių kontrolierių atliekamo išorės audito dubliavimo, nes savivaldybių biudžeto vykdymą pagal Vietos savivaldos įstatymo nuostatas audituos savivaldybių kontrolieriai, o Valstybės kontrolė – valstybės lėšų, skiriamų savivaldybių biudžetams, naudojimą. Savivaldybių turto valdymą, naudojimą bei disponavimą juo Valstybės kontrolė audituoja atsižvelgdama į valstybinio audito mastą, nustatytą Valstybės kontrolės įstatymo 14 straipsnyje.

3.1 Panevėžio miesto savivaldybės kontrolės funkcijos

Panevėžio miesto savivaldybės kontrolieriaus tarnyba yra Savivaldybės kontrolės ir audito institucija, atliekanti finansinį ir veiklos auditą Savivaldybės administracijoje, Savivaldybės administravimo subjektuose bei Savivaldybės kontroliuojamose įmonėse. Tarnybos atliekamo audito išorinę priežiūrą atlieka Valstybės kontrolė. Tarnyba yra biudžetinė įstaiga (jos steigėja – Savivaldybė), finansuojama iš Savivaldybės biudžeto, turinti savivaldybės Tarybos nustatytą atskirą išlaidų sąmatą, dokumentų blankus ir antspaudą su herbu ir savo pavadinimu. Tarnyba savo veikloje vadovaujasi Lietuvos Respublikos Konstitucija, Vietos savivaldos įstatymu, kitais įstatymais, valstybinio audito reikalavimais, Valstybės kontrolės parengtomis metodikomis, kitais teisės aktais ir šiais nuostatais. Tarnybos veikla grindžiama nepriklausomumo, teisėtumo, viešumo, objektyvumo ir profesionalumo principais. Tarnybos veiklos tikslas – prižiūrėti, ar teisėtai, efektyviai, ekonomiškai ir rezultatyviai valdomas ir naudojamas Savivaldybės turtas, kaip vykdomas Savivaldybės biudžetas. Finansų kontrolė – viešojo juridinio asmens, kuris valdo, naudoja valstybės ir savivaldybės turtą ir juo disponuoja, vidaus kontrolės sistemos dalis, kurios dėka siekiama užtikrinti viešojo juridinio asmens ūkinės veiklos teisėtumą ir patikimo finansų valdymo principų – ekonomiškumo, efektyvumo, rezultatyvumo bei skaidrumo – laikymąsi. Pagrindinės funkcijos:

– atlikti Savivaldybės administracijos, Savivaldybės administravimo subjektų bei Savivaldybės kontroliuojamų įmonių eilinius ir veiklos plane nenumatytus finansinius ir veiklos auditus.

– atlikti Savivaldybės biudžeto vykdymo, Savivaldybės biudžeto asignavimų valdytojų programų išlaidų sąmatų, Savivaldybės biudžeto turto apskaitos ir finansinės atskaitomybės auditą.

– vykdyti kitas Lietuvos Respublikos įstatymų, Vyriausybės nutarimų nustatytas funkcijas.

Tarnybos 2004 - 2006 metų audito subjektai ir sritys:

- Savivaldybės biudžete patvirtintos programos – 21;
- biudžetinės įstaigos – 82;
- Savivaldybės įmonės – 1;
- akcinės bendrovės, kurių 50 proc. ir daugiau akcijų valdo Savivaldybė, – 10;
- viešosios įstaigos, kurių steigėja yra Savivaldybė ir kurioms Savivaldybė suteikė lėšų ar perdavė turto, – 13.

Savivaldybės kontrolieriaus tarnyba bendradarbiauja su Lietuvos Respublikos valstybės kontrole, Savivaldybių kontrolierių asociacija, Lietuvos Respublikoje veikiančiomis audito

institucijomis, įstaigomis, įmonėmis bei vidaus audito tarnybomis; palaiko tarnybinius ir profesinius ryšius su Lietuvos Respublikos savivaldybių asociacija, valstybės ir savivaldybės institucijomis.

3.2. Specialiųjų tikslinių dotacijų, skirtų savivaldybės valstybinėms funkcijoms atlikti, audito rezultatai

Valstybės kontrolė 2007 m. birželio mėnesį baigė ribotos apimties – 2006 m. valstybės biudžeto specialiųjų tikslinių dotacijų skirtų savivaldybės valstybinėms (perduotoms savivaldybei) funkcijoms atlikti, mokinio krepšeliui bei valstybės investicijų programoje numatytiems projektams finansuoti, valstybinį finansinį (teisėtumo) auditą.

Atsižvelgiant į surinktą informaciją apie savivaldybės veiklos ypatumus, išlaidų valstybinėms (perduotoms savivaldybei) funkcijoms atlikti, mokinio krepšeliui finansuoti ir valstybės investicijų programoje numatytiems projektams finansuoti rodiklius ir šių išlaidų apskaitos tvarką, vidaus kontrolę, buvo įvertinti įgimtos ir kontrolės rizikos lygiai, atliktos procedūros audito rizikai sumažinti.

Panevėžio miesto savivaldybėje buvo nustatyti reikšmingi vidaus kontrolės trūkumai:

- Savivaldybės biudžeto projekto rengimo tvarkoje nenumatytos vidaus kontrolės procedūros, užtikrinančios specialiųjų tikslinių dotacijų paskirstymo teisėtumą, nenumatyta atsakomybė už tinkamą biudžeto projekto bei biudžeto tikslinimo projekto rengimą.

Valstybės kontrolės auditoriai nustatė teisės aktų pažeidimus savivaldybės tarybai tvirtinant bei tikslinant biudžetą. Panevėžio miesto savivaldybėje 2 155,9 tūkst. Lt, asignavimai mokinio krepšeliui finansuoti, nesivadovaujant Lietuvos Respublikos švietimo įstatymo ir Bendrojo lavinimo mokyklų finansavimo reformos nuostatomis (šių lėšų tuo metu negavo savivaldybės bendrojo lavinimo įstaigos, priešmokyklinio ugdymo grupės ir pedagoginės psichologinės tarnybos), buvo paskirti administracijos struktūriniam padaliniui, kuris nevykdė ugdymo programos, nesudarė sąmatos ir šių lėšų nenaudojo. Asignavimai buvo patvirtinti struktūriniam padaliniui, kuris negali atlikti asignavimų valdytojo pareigų, nustatytų Biudžeto sandaros įstatyme, ir kurių nuostatuose nenumatytas valstybinių funkcijų vykdymas.

Panevėžio miesto savivaldybės tarybos sprendimu administracijos direktoriui buvo suteikta teisė tikslinti asignavimų valdytojams paskirtus asignavimus, nors pagal Vietos savivaldos įstatymą Biudžeto sandaros nustatyta tvarka tvirtinti savivaldybės biudžetą ir jo įvykdymo apyskaitą, prireikus tikslinti savivaldybės biudžetą gali tik *savivaldybės taryba*.

Savivaldybės asignavimų valdytojai patvirtino ir naudojo specialiosios tikslinės dotacijos lėšas darbo užmokesčiui ir socialinio draudimo išlaidoms darbuotojų, kurių etatų,

vadovaujantis Valstybinėms (perduotoms savivaldybei) funkcijoms atlikti, nenumatytų išlaikyti, nes darbuotojai nebuvo susiję su valstybinių funkcijų vykdymu.

Panevėžio miesto savivaldybė specialiųjų tikslinių dotacijų (išmokų vaikams bei socialinių išmokų ir kompensacijų) lėšas 52,8 tūkst. Lt panaudojo išlaidoms, susijusios su socialinių išmokų administravimu.

Sąlyginė nuomonė apie finansinių ataskaitų parengimą ir pateikimą pagal Lietuvos Respublikos teisės aktus, reglamentuojančius biudžetinių įstaigų buhalterinę apskaitą ir ataskaitų parengimą, pateikta Panevėžio miesto savivaldybei.

Apibendrinant valstybės kontrolės audito rezultatus, teigiame, kad nėra savivaldybėje sukurtos veiksmingos vidaus kontrolės sistemos, nes administracijos ir jų struktūriniai padaliniai, kuriems, kaip nustatyta vidaus teisės aktuose, suteiktos teisės rengti savivaldybės biudžeto projektą ir teikti jį tvirtinti, pateikė taryboms tvirtinti biudžeto projektą neįvertinę būsimų pasekmių dėl teisės aktų nuostatų pažeidimų. Nenumatyta atsakomybė už tinkamą biudžeto projekto bei biudžeto tikslinimo projekto rengimą. Panevėžio miesto savivaldybės skiria nepakankamai dėmesio rizikos veiksnių, susijusių su valstybės biudžeto specialiosios tikslinės dotacijos savivaldybės biudžetui planavimu ir panaudojimu, valdymui: nėra laiku išaiškinami neigiamos finansinės ir teisinės pasekmės, dėl kurių gali atsirasti klaidų finansinėse bei kitose ataskaitose.

Apskaitant specialiųjų tikslinių dotacijų lėšas audito metu nustatytos ir neištaisytos klaidos turėjo tiesioginį ir reikšmingą poveikį finansinėms ataskaitoms.

4. PANEVĖŽIO MIESTO SAVIVALDYBĖS BIUDŽETO SUDARYMO IR VYKDYMO 2004-2006 M. ANALIZĖ

4.1 Analizės tikslai, uždaviniai, metodai ir eiga

Analizės objektas – Panevėžio miesto savivaldybės biudžeto sudarymas, vykdymas ir kontrolė 2004-2006 m.

Analizės tikslas – išsiaiškinti ar šiuo metu Lietuvoje taikomas visiškas fiskalinių pajėgumų išlyginimo metodas skatina savivaldybę dirbti efektyviau ir taupiau pritraukiant naujus biudžeto lėšų šaltinius, (įvedant pagrįstas vietines rinkliavas).

Analizės uždaviniai:

- išsiaiškinti Panevėžio miesto savivaldybės biudžeto sudarymo procesą 2004-2006 m.;
- išanalizuoti planuotų ir gautų pajamų bei planuotų ir patirtų išlaidų nukrypimų priežastis;
- ištirti savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų sudėtį;
- susipažindinti su audito išvadomis apie savivaldybės biudžeto įvykdymą;
- nustatyti biudžeto sudarymo ir vykdymo sėkmes ir nesėkmes, jų priežastis, pateikti pasiūlymus, kaip optimizuoti Panevėžio miesto savivaldybės biudžeto formavimą.

Analizės metodai – taikyta loginė ir lyginamoji savivaldybės biudžeto įvykdymo ataskaitų, mokslinės literatūros bei periodinės spaudos analizė nagrinėjama tema. Kompiuterinė duomenų analizė padėjo atskleisti, kaip per 2004-2006 m. kito Panevėžio miesto savivaldybės pajamų ir išlaidų struktūra. Pagrindiniai darbe naudojami duomenų pateikimo būdai – lentelės ir grafikai. Susipažinti su Panevėžio miesto savivaldybės administracijos finansų ir biudžeto skyriaus specialistų, biudžetinių įstaigų darbuotojų nuomonėmis apie savivaldybės biudžeto formavimą ir vykdymą, pasirinktas nestruktūrizuoto *pokalbio* metodas.

Analizės eiga. Kaip pirminis informacijos rinkimo metodas buvo pasirinkta Panevėžio miesto savivaldybės biudžeto sudarymo dokumentų ir biudžeto vykdymo apyskaitų analizė.

4.2 Panevėžio miesto savivaldybės biudžeto sudarymas

Pagal Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymo 9 skirsnio 37 straipsnio 3 dalį, savivaldybės biudžeto sudarymo pagrindas yra savivaldybės tarybos patvirtintos socialinės, ekonominės ir kitos programos bei savivaldybių funkcijoms įgyvendinti reikalingų lėšų skaičiavimai.






Prieš sudarant savivaldybių biudžetus Vyriausybė išleidžia atitinkamų metų savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą Seimui ne vėliau kaip prieš 75 kalendorines dienas iki biudžetinių metų pabaigos. Vyriausybė prieš pateikdama projektą Seimui, pateikia Lietuvos savivaldybių asociacijai pagal Vyriausybės nustatytą

finansinių rodiklių derinimo tvarką. Seimas savivaldybių biudžetų finansinius rodiklius vieneriems biudžetiniams metams tvirtina ne vėliau kaip prieš 14 kalendorinių dienų iki biudžetinių metų pradžios. Jeigu savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektas laiku nepatvirtinamas, tai lėšos į biudžetą renkamos Lietuvos biudžeto sandaros įstatymo nustatyta tvarka.

Tiek biudžeto pajamos, tiek biudžeto išlaidos gali būti klasifikuojamos pagal įvairius kriterijus. Biudžeto pajamų ir išlaidų klasifikacija – tai tam tikras pajamų ir išlaidų grupavimas, kurio pagrindu priimamas vienas kuris nors požymis. Teisingai pasirinkta biudžeto pajamų klasifikacija leidžia tiksliai nustatyti biudžeto lėšų panaudojimo tikslus, vyriausybės finansų politikos uždavinius, kryptis.

Biudžeto pajamų klasifikacija pasak R. Lazdyno, parodo biudžetinių išteklių šaltinius ir atskirų visuomenės grupių dalyvavimo laipsnį juos formuojant.

Savivaldybės biudžeto rengimo ir sudarymo etapai turi būti atviri ir vieši visuomenei. Ypatingas dėmesys turi būti skiriamas biudžeto planavimo ir tvirtinimo etapams. Panevėžio miesto savivaldybės biudžeto sudarymo viešą procesą atspindi 5 pav. pateikta schema.

BIUDŽETO PROCESO		
ETAPAI	DOKUMENTAS	ATVIRUMAS
Parengimas	Tarybos pasiūlymai prieš sudarant biudžetą	
Tvirtinimas	Tarybos patvirtintas biudžeto pajamų ir asignavimų planas	
	Visuomenės pasiūlymai	
Vykdymas	Biudžeto vykdymo ataskaitos (pusmečio ataskaitos)	
Atsiskaitymas	Metinė biudžeto įvykdymo Ataskaita ir audito ataskaita	

5 pav. Biudžeto sudarymo procesas

Kaip matyti iš 5 pav. mažiau uždari savivaldybės biudžeto proceso etapai yra vykdymas, atskaitomybė ir stebėjimas. Siekiant užtikrinti skaidrų ir į visuomenę bei jos problemas nukreiptą biudžeto sudarymą, didinti pasitikėjimą savivaldos valdančiąja veikla,

reikia sudaryti sąlygas viešam biudžeto valdymo procesui įgyvendinti. Didesnis dėmesys turi būti skiriamas visuomenės pasiūlymams dėl biudžeto planavimo ir tvirtinimo.

Savivaldybės savo biudžetus planuoja ir tarybose tvirtina kiekvienų metų pradžioje. Į patvirtintą biudžeto planą įtraukiamos numatomos savivaldybės visų rūšių pajamos (mokestinės ir nemokestinės pajamos, valstybės biudžeto dotacijos, numatomos gauti paskolos ar palūkanos už sąskaitų likučius ir kt.). Paskirstomi ir numatomi asignavimai savivaldybės lėšomis išlaikomoms įstaigoms (švietimo sistemos, sveikatos priežiūros, valstybės paslaugų apmokėjimui, viešosios tvarkos ir visuomenės apsaugos užtikrinimo, socialinės apsaugos, globos ir rūpybos įstaigoms).

Maždaug metų viduryje savivaldybės taryba tvirtina patikslintą apyskaitinio laikotarpio biudžeto planą, kuriame pagal esamą ekonominę situaciją, pagal surinktus pusmečio mokesčius ir rinkliavas bei numatomus savivaldybės asignavimų valdytojų išlaidų pokyčius yra patikslinamas metų pradžioje patvirtintas biudžeto planas.

Pasibaigus kalendoriniams metams savivaldybės finansų tarnyba rengia savivaldybės biudžeto įvykdymo apyskaitą iki naujų metų sausio 1 dienos. Apyskaitoje pateikiamos visos savivaldybės per ataskaitinius metus gautos pajamos bei patirtos išlaidos, apskaičiuotos savivaldybės sąskaitose ir kasoje likusios lėšos, savivaldybės negražintos skolos bei sumokėtos palūkanos už gautas paskolas. Šis dokumentas yra tvirtinamas savivaldybės antspaudu ir mero ar savivaldybės administracijos direktoriaus o bei vyriausiojo finansininko (buhalterio) parašais. Savivaldybės tarybos patvirtinta praėjusių metų biudžeto įvykdymo apyskaitą ir kartu su paaiškinamuoju raštu pateikia Finansų ministerijai. Savivaldybės biudžetas formuojamas metų pradžioje, koreguojamas metų viduryje ir įvykdomas metų pabaigoje. Todėl šie trys savivaldybės biudžeto formavimo etapai beveik visada lemia skirtingas planuotas ir patirtas savivaldybės pajamas ir išlaidas. Dėl to yra įdomu pažvelgti, kaip skiriasi šios sumos, kadangi iš suplanuotų ir patirtų pajamų bei išlaidų skirtumų būtų galima tiksliau nuspėti ateinančių metų atitinkamus biudžeto straipsnius.

Šeštame paveiksle pateikta planuotų ir patikslintų Panevėžio miesto savivaldybės biudžetų 2004-2006 m. dinamika. Kiekvienais analizuojamojo laikotarpio metais patikslinti biudžetai buvo didesni už planuotus, o įvykdyti didesni už patikslintus metų viduryje biudžetų planus (išskyrus 2006 m.). Tam dažniausiai įtakos turėjo išaugę asignavimai savivaldybės lėšomis išlaikomoms įstaigoms (švietimo sistemai, sveikatos priežiūrai, viešosios tvarkos ir visuomenės apsaugos, globos ir rūpybos), todėl turėjo didėti ir Panevėžio miesto savivaldybei skirtos valstybės biudžeto dotacijos. Kraštutiniu atveju savivaldybė buvo priversta skolintis.

Panevėžio miesto savivaldybės taryba 2006 metų miesto biudžetą patvirtino – 152565,3 tūkst. Lt pajamų ir išlaidų. Palyginti su 2005 metų biudžetu biudžeto apimtis didesnė 5547,3

tūkst. Lt arba 3,8 proc. 71005,4 tūkst. Lt arba 46,5 proc. Savivaldybės biudžeto sudaro valstybės biudžeto dotacijos. Iš įvairių mokėtojų numatoma gauti 80399,9 tūkst. Lt pajamų (52,7 proc.). Į pajamas įskaičiuotos 1160 tūkst. Lt apyvartos lėšos biudžeto lėšų stygiui dengti. Savivaldybės 2006 metų biudžete 152565,3 tūkst. Lt skirta 21 programai finansuoti. 2006 m. patikslintas biudžetas nuo planuoto skyrėsi 10 596,9 tūkst. Lt, o įvykdytas nuo planuoto biudžeto skyrėsi 6 319,4 tūkst. Lt, kaip matyti iš 2 lentelės duomenų, biudžetas įvykdytas mažesnis, nei buvo patikslintas 4 277,5 tūkst. Lt. Biudžeto įvykdymo pokyčius lėmė negauti mokesčiai ir nepanaudotos iš kitų savivaldybių gautos mokinio krepšelio lėšos, kurios metų pabaigoje buvo sugrąžintos į valstybės biudžeto sąskaitą. Daugiau kaip pusę biudžeto (54,6 proc.) lėšų skiriama ugdymo kokybės užtikrinimo programai. Palyginti su 2005 metais, šių lėšų skirta 4657,2 tūkst. Lt daugiau. 15,5 proc. biudžeto skiriama miesto socialinei apsaugai. Kultūrai, sportui skiriama po 4,3 proc. biudžeto lėšų.

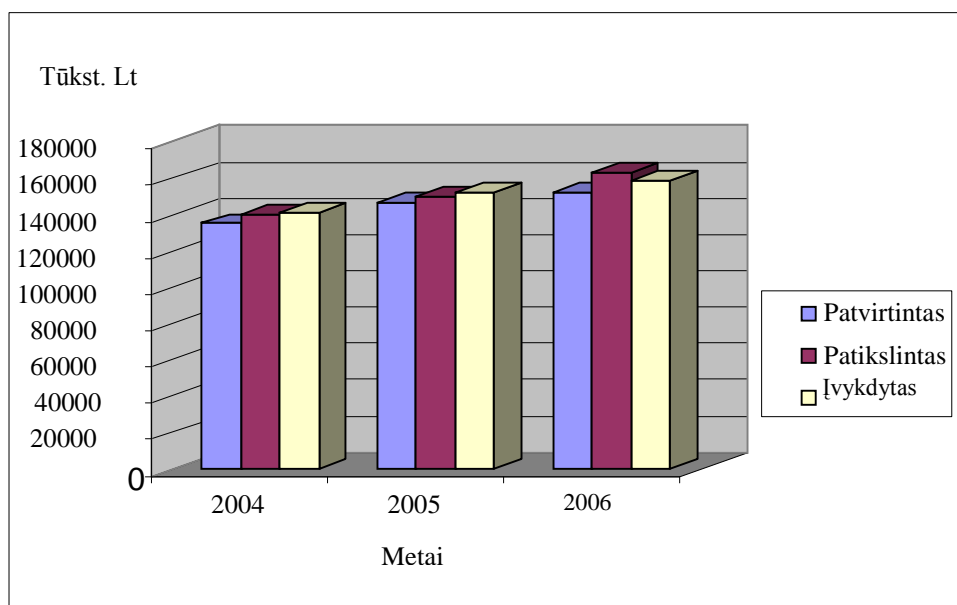
Miesto tvarkymo reikmėms skirta 12498,1 tūkst. Lt (8,2 proc. biudžeto) arba 5253,9 tūkst. Lt daugiau nei skirta 2005 metais. Kapitalo investicijoms ir įstaigų remontams miesto biudžete skirta 4570 tūkst. Lt. Iš šių lėšų bus tęsiama UAB „Aukštaitijos vandenys“ nuotekų valymo įrenginių rekonstrukcija, vykdoma Muzikinio teatro pastato rekonstrukcija, Pilėnų mokyklos statyba, ekstremalių sporto šakų aikštelių įrengimas ir kitų objektų remonto darbai.

Kasmet vykdoma viešųjų darbų programa. Šiam tikslui 2006 m. skirta 700 tūkst. Lt. Per viešųjų darbų programą atliekami smulkūs einamieji patalpų remonto darbai, aplinkos tvarkymas, vienišų asmenų ir žmonių su negalia priežiūra ir slauga. Panevėžio miesto savivaldybės 491,5 tūkst. Lt biudžeto lėšų 2006 m. skirta siekiant pagerinti miesto bendruomenės narių saugumą ir viešąją tvarką. Už šias lėšas mieste bus įrengtos vaizdo stebėjimo kameros, praplėstos sulaikymo kamerų patalpos, vykdoma nusikalstamumo prevencija. Iš aplinkos teršimo mokesčio 960 tūkst. Lt skirta aplinkos apsaugos rėmimo specialiajai programai ir 240 tūkst. Lt - sveikatos apsaugos paslaugų kokybės gerinimo programai (sveikatingumo priemonėms). Nuo 2006 metų sausio 1 d. Vytauto Mikalausko pagrindinė mokykla perduota Panevėžio apskrities viršininko administracijai, todėl mokyklai išlaikyti reikalingos 747 tūkst. Lt lėšos bus grąžintos Finansų ministerijai. Savivaldybė parengė nemažai investicinių projektų, kurių finansavimą tikimasi gauti iš Europos struktūrinių fondų.

Iš 2 lentelės duomenų matyti, kad 2005 metais biudžeto pajamų įvykdymo pokytis ženkliai didesnis už patikslintą. Visai kita situacija 2006 metais, patikslintas biudžetas buvo neįvykdytas. Manoma, kad esminė priežastis - tikslinių dotacijų iš valstybės biudžeto nesugebėjimas panaudoti.

2 Lentelė. Panevėžio miesto savivaldybės biudžeto įvykdymas 2004-2006 m

Metai	Savivaldybės patikslintas biudžetas (tūkst. Lt)	Savivaldybės įvykdytas biudžetas (tūkst. Lt)	Pokytis (tūkst. Lt)	Pokytis (proc.)
2004	139980	141069	+1089	0,008
2005	150340	151990	+1650	0,011
2006	163162	158884	-4277,5	-0,026



6 pav. Panevėžio miesto biudžeto formavimas ir įvykdymas
2004-2006 metais

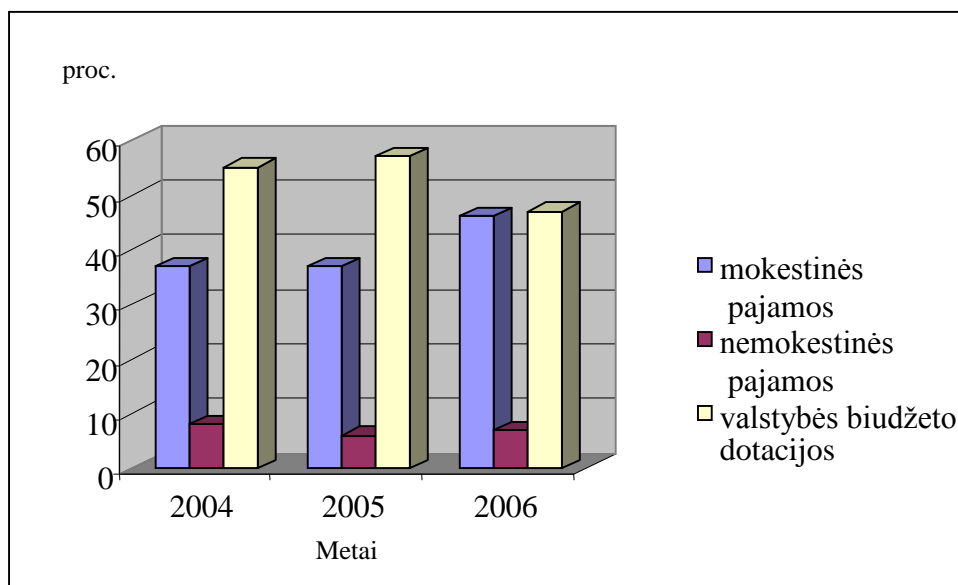
Lietuvos Respublikos 2004 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo (2003-12-11 Nr. IX-1884) 5 straipsnis nustatė, kad vykdant biudžetą nepanaudotos tikslinės dotacijos mokinio krepšeliui finansuoti sumos, įvykdžius bendruosius ugdymo planus, gali būti naudojamos kitoms savivaldybių švietimo reikmėms. Šiuo atveju Panevėžio miesto savivaldybei pervesta 962,0 tūkst. Lt iš kitų savivaldybių. Nustatyta, kad pažeidžiant Biudžeto sandaros įstatymo 32 straipsnio 3 dalį, gautos lėšos nebuvo perskirstytos ir panaudotos kitoms švietimo reikmėms, todėl turėjo būti grąžintos valstybės biudžetui.

4.3 Savivaldybės biudžeto vykdymas

Didžiausią dalį savivaldybės mokestinėse pajamose sudarė GPM, todėl buvo tikimasi, kad būtent mokestinės pajamos padės savivaldybei sustiprinti finansinį savarankiškumą. Tačiau

pasikeitus įstatymams, nuo 2002 m. dominuoja valstybės biudžeto dotacijos. Lėšos iš GPM dalies, pervedamos į Valstybės išdo sąskaitą kitų savivaldybių gyventojų pajamų mokesčiui ir išlaidų struktūros skirtumams išlyginti.

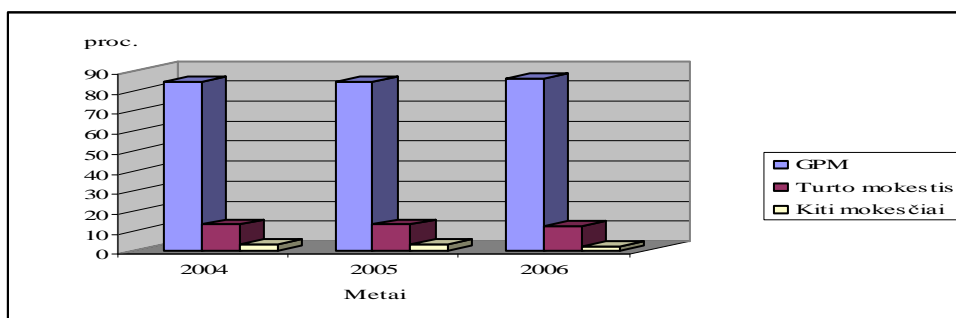
Kaip matyti iš Panevėžio miesto savivaldybės biudžeto pajamų struktūros (7 pav.), santykis tarp valstybės biudžeto dotacijų ir nuosavų savivaldybės pajamų (mokestinių ir nemokestinių), akivaizdžiai parodo savivaldybės finansinio savarankiškumo situaciją. 2004 m. ir 2005 m. valstybės biudžeto dotacijų apimtys savivaldybėje sudarė daugiau nei 50 proc. visų savivaldybės pajamų. Tai rodo, kad savivaldybės finansinis savarankiškumas per šį laikotarpį yra apribotas, kadangi valstybės dotacijos yra susietos su tam tikrais įpareigojimais.



7 pav. Panevėžio miesto savivaldybės pajamų sudėtinių dalių kitimas 2004-2006 metais

Iš 7 paveikslo matyti, kad didelę dalį Panevėžio miesto savivaldybės biudžeto pajamų, lyginant su nemokestinėmis pajamomis, sudaro mokestinės pajamos. Pajamos 2006 m. iš mokesčių sudarė 43 proc. biudžeto pajamų. Svarbiausias pajamų šaltinis yra gyventojų pajamų mokestis. Per 2006 m. šio mokesčio gauta 3 587,0 tūkst. Lt, mažiau nei planuota. Tai lėmė bankrutavusios įmonės: AB „Ekranas“ ir jos dukterinė įmonė UAB „Ekmecha“. Dėl įmonių bankroto negautas nekilnojamojo turto mokestis 314,1 tūkst. Lt, mokestis už aplinkos teršimą 123,4 tūkst. Lt. Pajamų iš rinkliavų gauta mažiau 52,0 tūkst. Lt., tačiau išvengiama tendencija joms didėti dėl paveldimo turto mokesčio padidėjimo (2006 m. padidėjo paveldimo turto vertė). Lietuvos Respublikos vyriausybė, įstatymais reglamentuojant, siekia kuo didesnę mokestinių pajamų dalį surinkti ir persikirstyti per valstybės biudžetą centralizuotai.

Savivaldybės mokestinių pajamų sudėtinių dalių kitimas analizuojamu laikotarpiu pavaizduotas 8 paveiksle. Kaip matome savivaldybės pajamos kasmet vis didėjo, nes nemaža dalis pajamų gaumama iš mokesčių, o didžioji dalis iš GPM.



8 pav. Panevėžio miesto savivaldybės mokestinių pajamų sudėtinių dalių kitimas 2004 - 2006 metais

3 lentelės duomenis atliktų skaičiavimų galime matyti, kad 2006 metus lyginant su 2004 metais Panevėžio miesto savivaldybės biudžeto pajamos padidėjo 14,95 proc. arba 2 1051,0 tūkst. Lt, o tuos pačius 2006 metus lyginant su 2005 metais, matome, kad biudžetas padidėjo 9,78 proc. arba 1 4416,2 tūkst. Lt.

3 lentelė. 2004 – 2006 metų Panevėžio miesto savivaldybės biudžeto įvykdytų pajamų dinamika

Metai	Pajamos, tūkst. Lt	Dinamika, %	
		Bazinai dydžiai	Grandininiai dydžiai
2004	140833,7	100	-
2005	147468,5	104,72	104,72
2006	161884,7	114,95	109,78

Taigi Panevėžio savivaldybės pajamų analizė leidžia teigti, kad fiskalinės decentralizacijos lygis minėtoje savivaldybėje nėra aukštas. Iš savivaldybės mokestinių pajamų didžiausią pajamų dalį sudaro GPM ir turto mokesčiai (8 pav.). GPM procentinė dalis mokeskinėse pajamose mažai kito ir sudaro apie 84-86 proc. visų pajamų. Turto mokesčiai taip pat buvo beveik pastovūs 12-13 proc. visų savivaldybės mokestinių pajamų. Kiti mokesčiai tesudaro 2-3 proc. visų mokestinių pajamų.

Nemokestinės pajamos, kurias savivaldybė turi galimybę reguliuoti, sudaro labai nežymią dalį ir jų reikšmė nėra didelė. Per 2004-2006 m. nemokestinės pajamos sudarė tik 8 procentus visų savivaldybės pajamų. Savivaldybės galimybės keisti nemokestinių pajamų

mokesčių tarifus yra menkos, jos tegali mažinti šių mokesčių tarifus savo biudžeto sąskaita. Didesnę laisvę savivaldybė turi prekyviečių mokesčių, nuomos mokesčio už valstybinę žemę ir vidaus valstybinio vidaus vandenų fondo vandens telkinius ir mokesčio už pajamas, gautas už veiklos, kuria verčiamasi turint verslo liudijimą. Tačiau tai irgi menkai padidintų biudžeto pajamas. Autorės nuomone esmė yra ne tai, kad savivaldybė turi nedideles galimybes nustatyti jai priskirtų mokesčių dydžius, bet tai, kad šie mokesčiai sudaro labai menką savivaldybės pajamų dalį.

Apibendrinant biudžeto pajamų analizę galima daryti išvadą, kad kuo didesnė savivaldybės teisė nustatyti vietinių mokesčių dydį ir kuo didesnę savivaldybės biudžeto dalį sudaro pajamos iš vietinių mokesčių, tuo yra pripažįstamas didesnis fiskalinės decentralizacijos laipsnis. Teisė didinti vietinių mokesčių tarifus leistų savivaldybei pakilti į aukštesnį savo raidos etapą – atsirastų kitokio pobūdžio vietos valdžios ir vietos bendruomenės santykiai. Vietiniai mokesčiai savivaldybėje įgyvendina tik ekonominio reguliavimo funkciją, t.y. mažinant kai kurių mokesčių tarifus ir taikant jų lengvatas yra skatinama verslo plėtra, sprendžiamos socialinės ir ekonominės ūkio subjektų problemos. Tačiau savivaldybė nėra pajėgi adekvačiai reaguoti į ekonominius pokyčius, o padidėjus išlaidoms, susiduria su nuolatiniu lėšų trūkumu, nes savivaldybėms priskirti mokesčiai neatlieka fiskalinės (kaupimo) funkcijos. Tai ta priežastis, kodėl savivaldybė nepajėgia sukaupti papildomų lėšų, kurios yra būtinos nenumatytiems sunkumams įveikti.

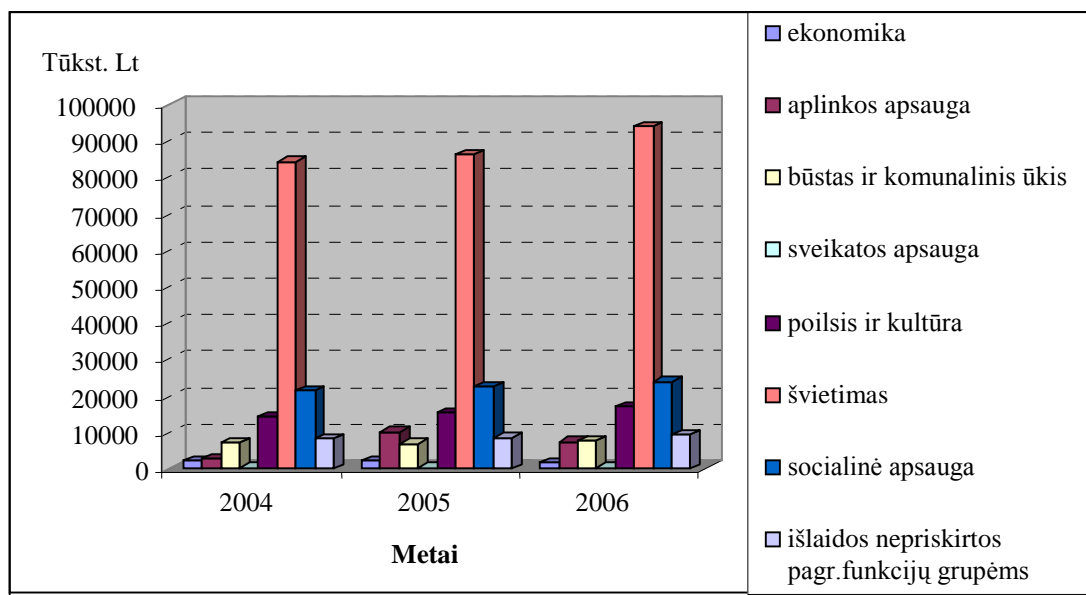
4.4. Savivaldybės biudžeto išlaidos ir kreditorinis įsiskolinimas

Savivaldybės funkcijos, įskaitant ir ekonomines, apibrėžtos Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatyme. Savivaldybės išlaidos skirstomos į tris grupes: išlaidas socialinei sričiai, išlaidas ekonomikai ir kitas išlaidas. Analizės duomenys rodo, kad Panevėžio miesto savivaldybė daugiausia išlaidų skiria socialiniai sričiai finansuoti. Kitos savivaldybės biudžeto išlaidų grupės sudaro nedidelę bendrųjų išlaidų dalį. Savivaldybės išlaidų grupių kitimas 2004-2006 m. pavaizduotas 9 paveiksle.

Kaip matyti iš 9 paveikslo išlaidos buvo gana stabilios per nagrinėjamą laikotarpį, tik ryškiausiai kito socialinių paslaugų grupėje išlaidos švietimo sričiai finansuoti. Per 2004 - 2006 m. jos sudarė apie 55-57 proc. visų bendrųjų išlaidų. Išlaidos ekonomikai sudaro apie 12 proc. visų savivaldybės biudžeto išlaidų.

Didžiausią išlaidų ekonomikai dalį sudaro išlaidos butų ir komunaliniam ūkiui tvarkyti. Manoma, kad šios išlaidos ne visada panaudojamos pakankamai veiksmingai. Dešimtimis metų neatnaujinamos komunikacijos, įranga bei technologijos reikalauja kasmet didėjančių išlaidų

eksploatacijai ir remontui. Komunalinis aptarnavimas nėra šiuolaikinio lygio. Savivaldybės komunalinių ūkių būtina atnaujinti ir tobulinti panaudojant ES finansinę paramą.



9 pav. Panevėžio miesto savivaldybės biudžeto išlaidų kitimas
2004-2006 metais

Pagal turimus duomenis (4 lentelė) galima daryti išvadą, kad didžiausias išlaidų šuolis buvo 2006 metus lyginant su 2004 metais, t.y, kad išlaidos buvo didesnės 14,25 proc. arba 20101,4 tūkst. Lt., o štai 2006 metus lyginant su 2005 metais biudžeto išlaidos buvo didesnės tik 6,05 proc. arba 9189,4 tūkst. Lt. Kiekvienais metais Panevėžio miesto savivaldybės biudžeto išlaidos didejo, taip atsitinko dėl to, kad kinta ir didėja visuomenės poreikiai. Kaip jau buvo minėta, didžioji dalis išlaidų skiriama švietimui.

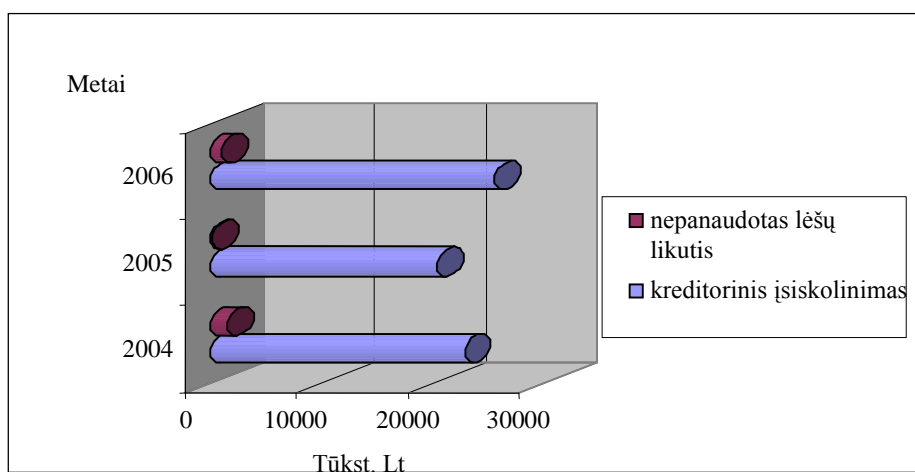
4 lentelė. 2004 – 2006 metų Panevėžio miesto savivaldybės biudžeto įvykdytų išlaidų dinamika

Metai	Išlaidos tūkst. Lt	Dinamika, %	
		Bazinai dydžiai	Grandininiai dydžiai
2004	141057,8	100	-
2005	151969,8	107,74	107,74
2006	161159,2	114,25	106,05

Pagal finansų ministerijos duomenis 2005 m. sausio 1 d. labiausiai išsiskolinusios kreditoriams buvo šios savivaldybės: Vilniaus miesto - 106,5 mln. litų, Trakų rajono- 13,8 mln.

litų, Kretingos rajono - 10,4 mln. litų, Panevėžio miesto - 8,6 mln. litų, Šilutės rajono - 3,6 mln. litų. Kreditorinio įsiskolinimo 2005 m. sausio 1 d. visiškai neturėjo 23 savivaldybės. Situacija tarp atskirų savivaldybių šalies mastu beveik vienoda, išgyventi be įsiskolinimo sudėtinga. Dėl laiku negaunamų biudžeto pajamų Panevėžio miesto savivaldybė analizuojamuoju laikotarpiu buvo priversta didinti kreditorinį įsiskolinimą, skolintis iš bankų. Biudžeto lėšų kreditorinis įsiskolinimas, lyginant 2006 m. su 2004 m. padidėjo 2 712 tūkst. Lt, o nepanaudotų lėšų likutis sumažėjo 490 tūkst. Lt (10 pav.). Tai rodo, kad savivaldybė gautas pajamas panaudoja efektyviai, tačiau nepakanka savivaldybei finansinių išteklių vykdyti įstatymuose numatytas funkcijas. Taigi kreditorinio įsiskolinimo priežastys gana aiškios ir pateisina didėjančią įsiskolinimo sumą, tai trumpalaikių paskolų likutis, kuris numatytas apmokėti pagal sudarytą skolų mokėjimo grafiką (savivaldybės biudžeto pajamų trūkumui padengti iš AB SEB Vilniaus banko per 2006 m. paimta trumpalaikė paskola).

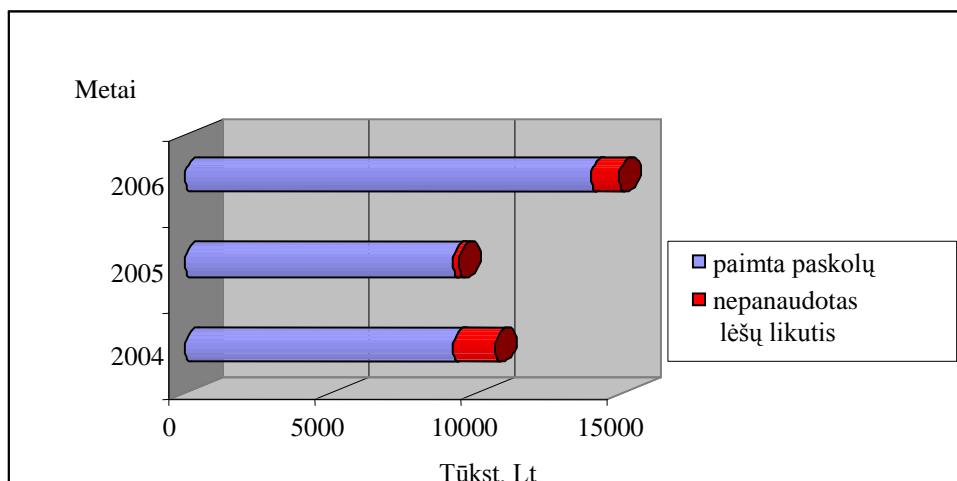
Praktika rodo, kad savivaldybių nepanaudotos valstybės biudžeto lėšos turi būti gražinamos metų pabaigoje į valstybės biudžetą, turi ir savų trūkumų. Tokia praktika verčia ir Panevėžio miesto savivaldybę išleisti visus iš valstybės biudžeto jai pervestus pinigus, kadangi nepanaudota jų dalis pasibaigus biudžetiniams metams vis tiek bus prarasta. Tačiau kaip matyti iš 10 paveikslo, savivaldybė nesugebėjo racionaliai panaudoti tikslinės dotacijos lėšų, todėl jos buvo gražintos į valstybės biudžeto sąskaitą (10, 11 pav.), nes jų panaudojimas griežtai reglamentuotas, matyt, būtų ekonomiškiau nepanaudotas valstybės biudžeto lėšas griežtai nereglementavus palikti savivaldybėms, šiuo atveju Panevėžio miesto savivaldybė būtų turėjusi galimybę sumažinti kreditorinį įsiskolinimą ar paimti mažesnę paskolą biudžeto pajamų trūkumui padengti (10, 11 pav.).



10 pav. Panevėžio miesto savivaldybės kreditorinio įsiskolinimo tikslingumas 2004-2006 metais

Lietuvos Respublikos teisės aktai numato šalies savivaldybių galimybę skolintis. Lietuvos Respublikos Seimas nustato ir kiekvienais metais tvirtina skolinimosi limitus atitinkamų metų savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme.

Savivaldybės skola negali viršyti patvirtintų metams biudžeto pajamų, neįskaitant iš valstybės biudžeto skiriamų specialiųjų tikslinių dotacijų. Panevėžio miesto savivaldybė skolinimosi limitu neviršijo, tačiau esant galimybei skolintis, paskolų suma 2006 m. ženkliai padidėjo (11 pav.).



11 pav. Panevėžio miesto savivaldybės skolinimosi efektyvumas 2004-2006 metais

Apibendrinant galima teigti, kad išlaidos savivaldybėms apskaičiuojamos atsižvelgiant į praėjusių metų išlaidas, padidinant jas keletą procentų, todėl išlieka atotrūkis tarp realių poreikių ir planuojamų išlaidų, o savivaldybių asignavimų valdytojai nėra skatinami taupyti. Lietuvos savivaldybėse nėra nusistovėjusi išlaidų struktūra, kadangi kiekvienais metais keičiasi santykinis funkcijų finansavimas. Nagrinėjamoju laikotarpiu Panevėžio miesto savivaldybė buvo tarsi didelis švietimo skyrius, nes šiai sričiai finansuoti skiriama didžiausia savivaldybės išlaidų dalis. Į antrą planą išstumiamos ne ką svarbesnės funkcijos: socialinė apsauga, poilsis, kultūra ir kt.

Savivaldybei vis daugiau pavedama vykdyti funkcijų, neskiriant pakankamai finansinių išteklių joms įvykdyti, todėl vietos savivalda tampa tik formali institucija. Kitas neigiamas reiškinys, tai kad savivaldybė nėra savarankiška, ji neturi galimybės reguliuoti finansinių išteklių dydį, bei nustatyti lėšų panaudojimo kryptį, kadangi vietos mokesčių dalis labai menka, o gaunamų iš valstybės biudžeto dotacijų panaudojimas griežtai reglamentuotas. Dėl pajamų trūkumo savivaldybės viešųjų paslaugų tiekimas išlieka ribotas. Nepakankamas vietos savivaldos institucijų savarankiškumas. Egzistuoja daug poįstatyminių aktų, kurie griežtai riboja

savivaldybių veiklą, pernelyg daug derinimo ar leidimų gavimo prieš priimant sprendimus atveju.

4.5. „Realiosios“ savivaldos požymių analizė

Panevėžio miesto savivaldybės administracijos finansų ir biudžeto skyriaus specialistų ir asignavimų valdytojų nuomonė apie savivaldybės biudžeto formavimą ir vykdymą, pasirinktas nestruktūrizuoto pokalbio metodas, kurio metu bandyta pagrįsti iškeltą hipotezę, kad tikslinės dotacijos mažina išlaidų planavimo laisvę, neskatina savivaldybės lėšas naudoti taupiai ir efektyviai, vietos savivalda tampa formalia.

Nestruktūrizuoto pokalbio metu, pagal A. Astrausko suformuluotus požymius, buvo pateikta keletas teiginių:

- Santykinai didelė savivaldybei pavestų tvarkyti viešųjų reikalų apimtis, (t.y. kuo daugiau svarbių viešųjų reikalų priskiriama tvarkyti savivaldybei ir kuo mažiau jų lieka valstybei).
- Savivaldybės materialinių finansinių išteklių adekvatumas, priskirtiems vešiesiems reikalams, (t.y. kuo daugiau savivaldybėms pavedama vykdyti funkcijų, neskiriant pakankamai finansinių išteklių).

5 lentelė. Porinių stebėjimų ir tikėtini dažniai

Pokalbio dalyviai X	Labai pritariu y_1	Pritariu y_2	Neturiu nuomonės y_3	Nepritariu y_4	Iš viso
Asignavimų valdytojai (biudžetinių įstaigų darbuotojai)	1(3,5)	1(1,27)	5(1,91)	0(0,32)	7
Savivaldybės administracijos finansų ir biudžeto skyriaus specialistai	10(7,5)	3(2,72)	1(4,09)	1(0,68)	15
Bendrasis	11	4	6	1	22

Pertvarkytoje lentelėje, kurioje yra 2 eilutės ($r = 2$) ir 4 stulpeliai ($c = 4$), turime tik porinių stebėjimų dažnius. Kintamasis X yra trijų gradacijų, o Y – penkių kategorijų. Jei su kintamuoju X susiesime indeksą i , o su kintamuoju Y indeksą $-j$, tai p_{ij} rodys tikimybę konkrečiai kintamųjų porai (x_i, y_j) atsirasti. Tikėtinus dažnius apskaičiuojame pagal formulę: $e_{ij} = n_i m_j / n = 7 * 11 / 22 = 3,5$. Juos surašėme į lentelę skliaustuose.

Šiuo klausimu galima suformuluoti kelias hipotezes:

- pagal savivaldybės finansinius rodiklius, tikslinės dotacijos dydis savarankiškumui įtakos neturi (H_0);

- pagal savivaldybės finansinius rodiklius, savivaldybės savarankiškumas priklauso nuo tikslinės dotacijos dydžio (H_1).

Tai galime užrašyti formulėmis:

$$H_0 : p_{ij} = p_i q_j, i = 1,2,3, j = 1,\dots,5;$$

$$H_1 : p_{ij} \neq p_i q_j, \text{ bent vienai porai } (i,j).$$

Kriterijaus statistiką apskaičiuojame pagal formulę [28. P. 175] :

$$\chi^2 = \sum_{i=1}^r \sum_{j=1}^c (o_{ij} - e_{ij})^2 / e_{ij}$$

$$\frac{(1-3,5)^2 + (1-1,27)^2 + (5-1,91)^2 + (0-0,32)^2 + (10-7,5)^2 + (3-2,72)^2 + (1-4,02)^2 + (1-0,68)^2}{3,5} = 9,26$$

Pasirinkus priimtina 5% paklaidą, t.y. reikšmingumo lygmuo $\alpha = 0,05$. Laisvės laipsnius apskaičiuojame pagal formulę $(r-1)(c-1) = 1*3 = 3$. Kritinė šio skirstinio reikšmė $\chi^2_{0,05}(3) = 7,82$. Kadangi $9,26 > 7,82$, tai hipotezę H_0 tenka atmesti. Taigi, darome išvadą, kad tikslinės dotacijos dydis savivaldybės savarankiškumui įtakos turi. Pasinaudoję dar keliais A. Astrausko suformuluotais požymiais patikrinkime, ar pagrįstai teigiama kad tikslinės dotacijos dydis turi įtakos savivaldybės savarankiškumui.

- Aukštas savarankiškumo tvarkyti priskirtus viešuosius reikalus laipsnis, (t.y. kuo daugiau suteikiama teisių ir laisvių priimant sprendimus ir juos įgyvendinant.
- Aukštas savarankiškumo laipsnis reguliuojant finansinių išteklių dydį bei nustatant lėšų panaudojimo kryptis, (t.y. kuo savivaldybė turi daugiau savo finansinių išteklių (vietinių mokesčių ir rinkliavų), kurių dydį gali nustatyti tiek didėjimo, tiek mažėjimo kryptimi.

6 lentelė. Porinių stebėjimų ir tikėtini dažniai

Pokalbio dalyviai X	Nepritariu y_1	Labai pritariu y_2	Pritariu y_3	Neturiu nuomonės y_4	Iš viso
Asignavimų valdytojai (biudžetinių įstaigų darbuotojai)	3(5,09)	0(0,32)	3(0,95)	1(0,63)	7
Savivaldybės administracijos finansų ir biudžeto skyriaus specialistai	13(10,91)	1(0,68)	0(2,05)	1(1,37)	15
Bendrasis	16	1	3	2	22

Pertvarkytoje lentelėje, kurioje yra 2 eilutės ($r = 2$) ir 4 stulpeliai ($c = 4$), turime tik porinių stebėjimų dažnius. Kintamasis X yra trijų gradacijų, o Y – penkių kategorijų. Jei su kintamuoju X susiesime indeksą i , o su kintamuoju Y indeksą $-j$, tai p_{ij} rodys tikimybę konkrečiai kintamųjų porai (x_i, y_j) atsirasti. Tikėtinus dažnius apskaičiuojame pagal formulę: $e_{ij} = n_i m_j / n = 7 \cdot 16 / 22 = 5,09$. Juos surašėme į lentelę skliaustuose.

Šiuo klausimu norėdami įsitikinti pirmo pokalbio teisingumu suformuluojame tas pačias hipotezes :

- pagal savivaldybės finansinius rodiklius, tikslinės dotacijos dydis savarankiškumui įtakos neturi (H_0);
- pagal savivaldybės finansinius rodiklius, savivaldybės savarankiškumas priklauso nuo tikslinės dotacijos dydžio (H_1).

Tai galime užrašyti formulėmis:

$$H_0 : p_{ij} = p_i q_j, i = 1,2,3, j = 1, \dots, 5;$$

$$H_1 : p_{ij} \neq p_i q_j, \text{ bent vienai porai } (i,j).$$

Kriterijaus statistiką apskaičiuojame pagal formulę [28. P.157]:

$$\chi^2 = \sum_{i=1}^r \sum_{j=1}^c (o_{ij} - e_{ij})^2 / e_{ij}$$

$$\frac{(3-5,09)^2 + (0-0,32)^2 + (3-10,95)^2 + (1-0,67)^2 + (13-10,91)^2 + (1-0,68)^2 + (0-2,05)^2 + (1-1,36)^2}{5,09} = 17,62 / 5,09 = 3,46$$

Pasirinkus priimtina 5% paklaidą, t.y. reikšmingumo lygmuo $\alpha = 0,05$. Laisvės laipsnius apskaičiuojame pagal formulę $(r-1)(c-1) = 1 \cdot 3 = 3$. Kritinė šio skirstinio reikšmė $\chi^2_{0,05}(3) = 7,82$. Kadangi $3,46 < 7,82$, tai hipotezę H_1 tenka atmesti. Taigi, šiuo atveju darome išvadą, kad tikslinės dotacijos dydis savivaldybės savarankiškumui **įtakos neturi**.

Reikia konstatuoti, kad pokalbio dalyviai turi savo subjektyvią nuomonę apie savivaldybės savarankiškumą, todėl pokalbio rezultatas konstruktyvus. Tačiau realus gyvenimas yra sudėtingesnis už teorinę konstrukciją. Galimi labai įvairūs apsisprendimai dėl vietos savivaldos savarankiškumo. Siūlytume sukurti vietos savivaldos savarankiškumo vertinimo metodiką. Tokia metodika būtų geras pagrindas vertinant savivaldos sistemos būklę.

IŠVADOS IR PASIŪLYMAI

Apibendrinant išnagrinėtus klausimus, galima teigti, kad vietos savivaldos sistema susiduria su šiomis svarbiausiomis problemomis, kurias galima išskirti į 4 grupes:

- *neskatinama įvesti pagrįstas vietines rinkliavas,*
- *didėja savivaldybėms pavestų tvarkyti viešųjų reikalų apimtis,*
- *neteikiamas poreikius atitinkamas finansavimas,*
- *savivaldybių savarankiškumas skirstyti asignavimus norimomis krytimis labai apribotas įstatymais.*

Visos šios problemos patvirtina hipotezę, kad savivaldybės savarankiškumas visų pirma priklauso nuo finansinių išteklių (vietinių mokesčių ir rinkliavų). Antra, akivaizdus valstybinių funkcijų dominavimas ir joms reikalingų materialinių – finansinių išteklių neadekvatumas, neskatina savivaldybės lėšas naudoti taupiai ir efektyviai. Atlikta analizė parodė pagrindines biudžeto sudarymo ir vykdymo *problemas* Panevėžio miesto savivaldybėje.

Suformuluoti problemų šalinimo būdai, kurie, autorės nuomone, padėtų spręsti minėtas problemas:

- Tiksliai apibrėžti, kiek galima atriboti bei padalyti valstybės ir vietos valdžių funkcijas;
- Sudaryti savivaldybėms realias galimybes daryti poveikį formuojant biudžetus;
- Apsvarstyti galimybę tam tikrą gyventojų pajamų mokesčio dalį priskirti prie nuosavų vietos savivaldos finansinių išteklių;
- Modernizuoti savivaldybių infrastruktūrą pasinaudojant tarptautinių finansinių institucijų lėšomis;
- Įtraukti daugiau bendruomenės narių į viešą vietos savivaldos reikalų tvarkymą.

Šiame darbe stengėmės parodyti savivaldybių biudžetų sudarymo problemas ir jų svarbą vietos savivaldos savarankiškume, išanalizuoti savivaldybių biudžetų įvykdymo sėkmes ir nesėkmes. Manome, kad pateiktos išvados bei pasiūlymai turėtų padėti geriau organizuoti savivaldybių biudžetų sudarymo procesus.

Kadangi su minėtomis problemomis susiduria dauguma savivaldybių, manytume, kad tyrimo išvados bei pasiūlymai taikytini ir kitoms Lietuvos savivaldybėms.

IŠVADOS

Apibendrinę išanalizuotą Lietuvos vietos savivaldos raidos apžvalgą, viešojo administravimo ir savivaldybių vadybos teoretikų darbus, LR savivaldybių biudžeto pajamų nustatymo metodiką, LR teisės aktus ir poįstatyminius aktus, biudžeto sudarymo ir vykdymo proceso analizės Panevėžio miesto savivaldybėje 2004 - 2006 m. rezultatus, galime daryti

išvadas apie savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo problemas, bei jų sprendimo būdus savivaldybėse:

1. Lietuvoje taikomas visiškas fiskalinių pajėgumų išlyginimo metodas savivaldybių biudžetų pajamoms išlyginti neskatina savivaldybių dirbti efektyviau ir taupyti. Nėra skatinama savivaldybių iniciatyva pritraukti naujus biudžeto lėšų šaltinius (įvedant pagrįstas vietines rinkliavas).

2. Lietuvos mokesčių sistema nesudaro sąlygų efektyviai formuoti ir vykdyti savivaldybių biudžetų, kadangi savivaldybėms mokesčiai yra pervedami iš Valstybinės mokesčių inspekcijos sąskaitų, bei LR biudžeto.

3. Su biudžeto procesu (planavimu, sudarymu, vykdymu bei vertinimu) susijusi informacija nėra pateikiama visuomenei ir asignavimų valdytojams patogiai ir visiems prieinama forma. Analizės metu pateikus visuomenei klausimus šia tema, patvirtino ne visais atvejais viešą savivaldybės biudžeto proceso organizavimą. Asignavimų valdytojai išreiškė nuomonę, kad jiems ne visada sudaromos galimybės įvertinti lėšų (ne)skyrimo argumentus, nesuprantamai sprendžiami klausimai perskirstant lėšas tarp programų.

4. Savivaldybė nėra savarankiška, ji neturi galimybės reguliuoti finansinių išteklių dydį, bei nustatyti lėšų panaudojimo kryptį, kadangi vietos mokesčių dalis labai menka, iš savivaldybės mokesčių pajamų didžiausią pajamų dalį Panevėžio miesto biudžete sudaro gyventojų pajamų mokestis ir turto mokesčiai. Gyventojų pajamų mokesčio procentinė dalis mokestinėse pajamose per analizuojamąjį laikotarpį mažai kito ir sudarė apie 84-86 proc. visų pajamų. Turto mokesčiai taip pat buvo beveik pastovūs 12-13 proc. visų savivaldybės mokesčių pajamų. Kiti mokesčiai tesudaro 2-3 proc. visų mokesčių pajamų. Dėl pajamų trūkumo savivaldybės viešųjų paslaugų tiekimas išlieka ribotas.

5. Panevėžio miesto savivaldybė priversta formuoti deficitinį biudžetą, savivaldybės pajamos ir išlaidos balansuojamos dirbtinai, atsižvelgiant į realius savivaldybės asignavimų valdytojų ir gyventojų poreikius. Dėl šių priežasčių savivaldybė priversta laukti valstybės dotacijų, kurios ne visada savivaldybės sąskaitą pasiekia laiku. Per analizuojamąjį laikotarpį Panevėžio miesto biudžeto pajamų struktūroje atskirais laikotarpiais dotacijos sudarė 49-55 proc.

6. Dėl laiku negaunamų biudžeto pajamų Panevėžio miesto savivaldybė analizuojamuoju laikotarpiu buvo priversta didinti kreditorinį išsiskolinimą, skolintis iš bankų. Kreditorinis išsiskolinimas lyginant 2006 m. su 2004 m. padidėjo 2 712 tūkst. Lt.

7. Panevėžio miesto savivaldybės išlaidose didžiausia dalis tenka švietimui (55-57 proc. visų bendrųjų išlaidų).

8. Įplaukos iš rinkliavų savivaldybės biudžete tesudaro tik apie 0,7 proc. visų savivaldybės pajamų.

PASIŪLYMAI

Siekdami pagerinti savivaldybės biudžetų sudarymo ir vykdymo procesą, pateikiame tokius pasiūlymus:

1. Sudaryti savivaldybei realias galimybes daryti poveikį formuojant biudžetus, nustatant vietinis mokesčius :

- teisiškai reglamentuoti vietinių mokesčių institutą Lietuvoje,
- tam tikrą dalį gyventojų pajamų mokesčio priskirti nuosavoms savivaldybės pajamoms,
- mažinti administracinį reglamentavimą, kuris per griežtai apriboja savivaldybės veiklą.

2. Daugiau dėmesio skirti kapitalinėms investicijoms į savivaldybės komunalinio ūkio modernizavimą:

– savivaldybė turėtų dalyvauti įvairiuose projektuose, kurių pagalba galėtų vykdyti švietimo įstaigų bei infrastruktūros modernizacijos projektus.

3. Suteikti savivaldybėms galimybę laisviau atlikti funkcijas, laisviau skirstyti biudžeto lėšas, nevaržomai tikslinių dotacijų:

– švietimo sferą perkelti iš savivaldybių kompetencijos ir atiduoti centrinei valdžiai, atitinkamai perskirstant centrinei valdžiai GPM procentą švietimo, mokyklų sistemai išlaikyti. Kita dalis GPM tektų savivaldybėms.

– visuomenei padedant savivaldybėms reikia ieškoti būdų (rengti viešus svarstymus, inicijuoti diskusijas per vietos žiniasklaidą), kaip efektyviai ir teisingai numatyti finansuojamos veiklos (programų) prioritetus.

LITERATŪRA

1. Astrauskas A. Vietos savivaldos samprata ir savivaldybės institucinė struktūra. V, 2003.
2. Astrauskas A. Savivaldybių biudžetų sudarymas // *Ekonomika* 1999, Nr. 48.
3. Astrauskas A., Galinienė B. Vietos savivalda Lietuvoje: teoriniai ir istoriniai aspektai. V., 2003.
4. Astrauskas A., Striškaitė J. Lietuvos savivaldybių finansinio savarankiškumo problemos ir perspektyvos // *Ekonomika*. 2003, Nr. 62.
5. Bagdzevičienė R. Regioninė politika – vidinis poreikis ar Europos Sąjungos sąlyga // *Ekonomika ir vadyba 2000: tarpt. konf. praneš. medž.*- Kaunas : Technologija, 2000.
6. Baltušnikienė J. Fiskalinės decentralizacijos teoriniai ir metodologiniai aspektai // *Pinigų studijos*, 2004, Nr. 1.
7. Bivainis J., Butkevičius A. Tarpbiudžetinių lėšų perskirstymas// *Pinigų studijos*, 2003, Nr. 3.
8. Buškevičiūtė E., Pukelienė V. Valstybės mokesčių sistema. - K.: Technologija, 1998.
9. Civinskas R., Tolvaišis L. Tarpbiudžetinis lėšų perskirstymas Lietuvoje: instituciniai interesai ir savivaldybių finansinis savarankiškumas // *Viešoji politika ir administravimas*. 2006, Nr. 16.
10. Davulis G. Lietuvos savivaldybių finansų struktūra ir jos raida // *Ekonomika ir vadyba*. 2006. Nr. 2 (7).
11. Europos vietos savivaldos chartija // *Valstybės žinios*. 1999. Nr. 82-2418.
12. Fiscal Design Across Levels of Government Surveys, Country Report Lithuania. OECD, 2001.
13. Finansų ir investicijų valdymas. <http://finansai.tripod.com> (prisijungimo laikas 2006 12 12)
14. Kairiūkštis Ž. Projektų atrankos kriterijai ir finansavimo šaltinių nustatymas. <http://www.patarejai.lt> (prisijungimo laikas 2007 02 23)
15. Lazdynas R. Savivalda: filosofija, teorija, praktika. Šiauliai, 2005.
16. Lietuva. Savivaldybių finansai. Ataskaita, Pasaulio bankas. Vilnius, 2002.
17. Lietuvos Respublikos Konstitucija // *Valstybės žinios*, 1992 Nr. 33-1014.
18. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo pakeitimo įstatymas // *Valstybės žinios*. 2004. Nr. 4 – 47
19. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // *Valstybės žinios*. 2000. Nr. 91-2832.

20. Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas // Valstybės žinios. 2003. Nr. 11 7- 5320.
21. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. balandžio 26 d. nutarimo Nr. 478 "Dėl valstybės lėšų, skirtų valstybės kapitalo investicijoms planavimo, tikslinimo, naudojimo, apskaitos ir kontrolės tvarkos patvirtinimo" // Valstybės žinios. 2001. Nr. 37-1251.
22. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. sausio 31 d. nutarimas Nr 110 „Dėl savivaldybių naudojimosi bankų kreditais, paskolų ėmimo ir teikimo tvarkos patvirtinimo“// Valstybės žinios. Nr. 12-335.
23. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2004. Nr. 4 – 47
24. Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas 1995 m. gegužės 30 d. Nr. I-907, Vilnius
25. Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo tvarka // Žin., 2001, Nr. 42-1455.
26. Lietuvos Respublikos 2005 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių rodiklių patvirtinimo įstatymas. Valstybės žinios, 2004-11-09, Nr. IX-2550.
27. Panevėžio miesto savivaldybės biudžetų sudarymo ir įvykdymo ataskaitos. www.panevezys.lt (prisijungimo laikas 2007 02 28).
28. Puškorius S. Veiklos auditas. Vilnius, 2004
29. Rimas J. Fiskalinės decentralizacijos plėtojimas // Inžinerinė ekonomika. 1999, Nr. 5 (14).
30. Strateginio planavimo metodika. Patvirtinta LR finansų ministro ir LR valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministro 2000.05.03 įsakymu Nr. 112/50. Žinios, 2000, Nr. 47-1364
31. Stačiokas R., Rimas J. Lietuvos savivaldybių raida ir veiklos finansavimas. - K., Technologija, 2002
32. Tidikis R. Socialinių mokslų tyrimų metodologija. - Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2003.
33. Wetzel D., Decentralization in the Transitional Economies: Challenges and the Road Ahead, The World Bank <http://www1.worldbank.org/publicsector/ decentralization/challenges.doc> [2007 m. kovo 21 d.].

SAVIVALDYBĖS BIUDŽETO SUDARYMAS, VYKDYMAS IR KONTROLĖ PANEVĖŽIO MIESTO PAVYZDŽIU

Pagrindinės sąvokos: savivaldybė, vietos savivalda, savivaldybės biudžetas, savivaldybės kontrolės institucija.

Santraukos turinys

Viešojo administravimo sistemos sudėtinė dalis – vietos savivaldos posistemė – susiduria su visa eile neišspręstų problemų, iš kurių svarbiausią vietą užima savivaldybėms pavestų funkcijų ir joms atlikti reikalingų finansinių išteklių neadekvatumas. Išnagrinėtos vietos savivaldos problemos patvirtina hipotezę, kad savivaldybės savarankiškumas visų pirma priklauso nuo finansinių išteklių (vietinių mokesčių ir rinkliavų). Antra, akivaizdus valstybinių funkcijų dominavimas ir joms reikalingų materialinių – finansinių išteklių neadekvatumas, neskatina savivaldybės lėšas naudoti taupiai ir efektyviai.

SANTRAUKA

Šio magistro darbo tikslas – išnagrinėti savivaldybių funkcijas, jų biudžeto formavimo principus, atskleisti pajamų perskirstymo problematiką, kontrolės reikšmę, atlikti Panevėžio miesto savivaldybės biudžeto sudarymo ir vykdymo 2004 – 2006 m. analizę bei pateikti pasiūlymus ištirtoms problemoms spręsti.

Darbo tikslui pasiekti keliami šie uždaviniai: išaiškinti vietos valdžios sampratą bei išskirti esminius savivaldybių biudžetų formavimo principus, išanalizuoti savivaldybių biudžetų sudarymo mechanizmą, analizuojant tarpbiudžetinių lėšų perskirstymo poveikį vietos savivaldos finansiniam savarankiškumui, įvertinti savivaldybės biudžetų sudarymo ir vykdymo sėkmes ir nesėkmes, jų priežastis bei pateikti rekomendacijas veiklai gerinti. Pagrindiniai tyrimo metodai: loginė ir lyginamoji savivaldybės biudžeto įvykdymo ataskaitų, mokslinės literatūros, statistikos duomenų bei periodinės spaudos analizė.

Atlikta analizė parodė pagrindines biudžeto sudarymo ir vykdymo *problemas* Panevėžio miesto savivaldybėje. Siekiant pagerinti savivaldybės biudžetų sudarymo ir vykdymo procesą, pateikiame tokius pasiūlymus:

- Sudaryti savivaldybei realias galimybes daryti poveikį formuojant biudžetus, nustatant vietinis mokesčius, suteikti savivaldybėms galimybę laisviau skirstyti biudžeto lėšas, nevaržomai tikslinių dotacijų;
- Daugiau dėmesio skirti kapitalinėms investicijoms į savivaldybės komunalinio ūkio modernizavimą.

THE FORMATION, IMPLEMENTATION AND CONTROL OF MUNICIPAL BUDGET UNDER THE MODEL OF PANEVEZYS CITY

The basic conceptions: City Municipality, local self-government, municipal budget, municipal control institution.

The content of the summary

The component part of the system of the public administration – local self-government subsystem faces some unsolved problems, the main of which is inadequate financial resources for managing the municipal functions. The accomplished analysis of the problems of the local self-government confirm the hypothesis that first of all the municipal independence depends on financial supply (local taxes and duties). Secondly, the obvious dominance of the state functions and the inadequacy of material-financial resources that are necessary for managing these functions do not stimulate the economical and effective usage of municipal means .

SUMMARY

The objective of this master`s paper is to analyse the functions of Municipality and the principles of formation-its budget, also to reveal the topic of income distribution and to show the importance of control, to analyse-the-formation and performance of Panevezys municipal budget in 2004 - 2006-and also to make some offers how to deal with these problems.

The following tasks are settled in order to achieve the goal of the paper: to define the conception of local authorities and mark out the essential principles of formation of municipal budget; to analyse the scheme of formation of municipal budget through the analysis of the influence of the allocation of inter-budgetary means-over financial independence of local self-governments; to evaluate the successes and failures of formation and performance of municipal budget, what causes them and to present the recommendations for the improvement of the activity.

The main methods of this research are: logical and comparative analysis of making the municipal budget reports, also the analysis of scientific works, statistical data and periodical press.

The accomplished analysis revealed the main problems of the formation and performance of the budget in Panevezys City Municipality. With the view of improving the process of formation and performance of municipal budgets the following suggestions should be submitted for consideration:

- Real facilities to influence the formation of budget and setting local taxes should be provided for the Municipality; to provide Municipalities with the possibility to perform their functions more freely and distribute budgetary means without restriction of purposive subsidies;
- Better attention should be paid on capital investments into the modernization of municipal economy;