

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

SANDRA FEDOSOVAITĖ

FISKALINĖS DECENTRALIZACIJOS PLĖTOTĖ
ES KONTEKSTE

Magistro baigiamasis darbas

Vadovė
prof. habil. dr. O.G.Rakauskienė

VILNIUS, 2014

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

FISKALINĖS DECENTRALIZACIJOS PLĖTOTĖ
ES KONTEKSTE

Finansų valdymo magistro baigiamasis darbas
Studijų programa 621N30005

Konsultantas

prof. habil dr. G. Davulis

2014 04

Vadovė

prof. habil. dr. O.G.Rakauskienė

2014 04

Recenzentas

2014 04

Atliko

FVmis2-02 gr. stud.

S. Fedosovaitė

2014 04

VILNIUS, 2014

TURINYS

1. FISKALINĖS DECENTRALIZACIJOS SAMPRATA	11
1.1. Decentralizacijos samprata.....	11
1.2. Fiskalinės decentralizacijos samprata	14
1.3. Fiskalinės decentralizacijos ypatumai viešajame sektoriuje	17
2. VIETOS SAVIVALDA FISKALINIO DECENTRALIZAVIMO ASPEKTU.....	21
2.1. Vietos savivalda Lietuvoje	21
2.1.1. Lietuvos savivaldybės raida ir teisinis reglamentavimas	22
2.1.2. Lietuvos vietinės valdžios finansavimo normatyviniai aspektai	26
2.2. Fiskalinės decentralizacijos vieta ES	32
3. FISKALINĖS DECENTRALIZACIJOS PLĖTOTĖ ES KONTEKSTE	37
3.1. Tyrimo metodologija.....	37
3.2. Lietuvos fiskalinės decentralizacijos lygio vertinimas.....	38
3.2.1. Savivaldybių biudžetų išlaidų vertinimas	38
3.2.2. Savivaldybių biudžetų pajamų vertinimas	42
3.2.3. Savivaldybių įsiskolinimų vertinimas	46
3.3. Lyginamoji Lietuvos ir ES fiskalinės decentralizacijos analizė.....	49
3.3.1. ES subnacionalinių valdžios institucijų išlaidų vertinimas	52
3.3.2. ES subnacionalinių valdžios institucijų pajamų vertinimas	56
3.3.3. ES įsiskolinimų vertinimas.....	61
3.4. Socialinės paramos decentralizacijos efektyvumo Lietuvos „eksperimentinėse savivaldybėse“ vertinimas	63
IŠVADOS IR SIŪLYMAI	70
LITERATŪRA	72
ANOTACIJA	77
ANNOTATION	78
SANTRAUKA	79
SUMMARY	Error! Bookmark not defined.
PRIEDAI	81

PRIEDAI

1 priedas. Valstybių ir savivaldybių biudžetų išlaidų struktūra pagal funkcinę klasifikaciją tūkst. Lt, proc	82
2 priedas. Valstybės ir savivaldybių biudžetų kitimas tūkst. Lt.....	83
3 priedas. Valstybės biudžeto specialios tikslinės dotacijos ir bendrosios dotacijos kompensacijos savivaldybių biudžetams, tūkst. Lt.....	84
4 priedas. ES šalių narių populiacija, teritorija ir subnacionalinių lygmenų skaičius.....	85
5 priedas. ES šalių narių išlaidos pagal subsektorius 2012 m., mln. eurų.....	87
6 priedas. Subnacionalinių valdžios institucijų išlaidų ir pajamų dalis valdžios sektoriaus išlaidose ir pajamose, išlaidų dalis BVP ir valdžios sektoriaus išlaidų dalis BVP, proc.....	88
7 priedas. ES subnacionalinių valdžios institucijų pajamos 2012 m., mln. eurų	89
8 priedas. ES ir Lietuvos biudžetų išlaidų pasiskirstymas pagal valstybės funkcijas, proc.	90

LENTELĖS

1 lentelė. Decentralizacijos samprata	11
2 lentelė. Fiskalinės decentralizacijos apibūdinimai	14
3 lentelė. Decentralizacijos privalumai ir trūkumai	17
4 lentelė. Savivaldybės apibrėžimai Lietuvos Respublikos teisės aktuose	21
5 lentelė. Vietos savivaldos principai.....	24
6 lentelė. Savivaldybių skolinimosi limitai	31
7 lentelė. Minimalių pajamų apsaugos išmokų finansavimo modeliai	67
8 lentelė. Decentralizuotos socialinės paramos teikimo teigiami ir neigiami aspektai	68

PAVEIKSLAI

1 pav. Decentralizacijos formų ir rūšių klasifikacija.....	12
2 pav. Fiskalinės decentralizacijos dedamosios	15
3 pav. Lietuvos savivaldybių funkcijos.....	25
4 pav. Savivaldybių biudžeto išlaidų klasifikacija pagal COFOG.....	27
5 pav. Savivaldybių biudžetų pajamų šaltiniai.....	28
6 pav. Valstybės biudžeto dotacijų klasifikacija	29
7 pav. Lietuvos bendrasis vidaus produktas 2008–2012 m., mlrd. Lt.....	39
8 pav. Valstybės ir savivaldybių biudžetų išlaidų dalis BVP 2008–2012 m., proc.	40
9 pav. Savivaldybių biudžetų išlaidų dalis nacionaliniame biudžete 2008–2012 m., proc.....	40
10 pav. Valstybės ir savivaldybių biudžetų išlaidų dalis nacionaliniame biudžete pagal funkcijas 2012 m., proc.....	41
11 pav. Savivaldybių biudžetų pajamų dalis nacionaliniame biudžete ir BVP.....	42
2008–2012 m., proc.....	42
12 pav. Savivaldybių biudžetų pajamų struktūra 2008–2012 m., proc.	43
13 pav. Specialiųjų tikslinių ir bendrųjų dotacijų kompensacijų kitimas 2008-2012 m., mln. Lt	44
14 pav. Savivaldybių biudžetų mokestinių dalių kitimas 2008-2012 m., mln. Lt	45
15 pav. Valstybės ir savivaldybių biudžetų mokestinių pajamų dalies kitimas nacionaliniame.....	46
biudžete 2008–2012 m., proc	46
16 pav. Valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų kitimas 2008-2012 m., mln. Lt.....	47
17 pav. Valstybės skola pagal subsektorius 2008-2012 m., mln. Lt	47
18 pav. Valstybės subsektorių skolos dalies kitimas nuo bendros valstybės skolos.....	48
2008-2012 m., proc.	48
19 pav. BVP vienam gyventojui apimties indeksai 2012 m. (EU27=100), proc.	50
20 pav. ES šalių narių vidutinis gyventojų skaičius savivaldybėse ir vidutinis savivaldybių plotas (km ²) 2011 m.....	51
21 pav. Subnacionalinių valdžios institucijų išlaidų dalis valdžios sektoriaus biudžete 2012 m., proc.	53
22 pav. Subsektorių išlaidų dalis valdžios sektoriaus išlaidose 2012 m., proc.	54
23 pav. ES ir Lietuvos nacionalinio ir subnacionalinių valdžios institucijų biudžetų išlaidų dalis BVP pagal COFOG klasifikaciją 2012 m., proc.	55

24 pav. Nacionalinio biudžeto išlaidų BVP ir subnacionalinių valdžios institucijų išlaidų dalies nacionaliniame biudžete ryšys 2012 m., proc.	56
25 pav. ES valstybių narių subnacionalinių biudžetų pajamų dalis valdžios sektoriaus biudžete 2012 m., proc.....	57
26 pav. ES šalių narių subnacionalinių biudžetų pajamų struktūra 2012 m., proc.	57
27 pav. ES ir Lietuvos skiriamų subnacionaliniam sektoriui dotacijų dalies kitimas 2008-2012 m. proc. nuo visų subnacionalinio sektoriaus gaunamų pajamų	59
28 pav. ES šalių narių mokesčių pajamų, pagal atskiras mokesčių grupes, dalis subnacionalinio lygio biudžete 2012 m., proc.	60
29 pav. Konsoliduota ES šalių narių skola 2012 m., proc. nuo BVP.....	61
30 pav. Subnacionalinio valdžios sektoriaus biudžeto išlaidų dalies valdžios sektoriaus išlaidose ir subnacionalinio valdžios sektoriaus biudžeto skolos dalies valdžios sektoriaus skolos ryšys, proc.	62
31 pav. Socialinės pašalpos gavėjų skaičiaus kitimas Lietuvoje 2008-2012 m., tūkst.	64
32 pav. Išmokų ir gavėjų skaičiaus 1000 gyventojų kitimas 2008-2012 m., (S5 ir S55).....	64
33 pav. Socialinių pašalpos vienam sąlyginiam savivaldybės gyventojui sumos litais per mėnesį palyginimas (S5, S55).....	65
34 pav. Socialinės pašalpos gavėjų skaičiaus kitimas eksperimentinėse savivaldybėse 2008-2012 m.	66

SANTRUMPOS

EU27 – Europos Sąjungos šalys narės

LT - Lietuva

BE -Belgija

BG - Bulgarija

CZ - Čekija

DK - Danija

DE - Vokietija

EE - Estija

IE - Airija

EL - Graikija

ES - Ispanija

FR - Prancūzija

IT - Italija

CY - Kipras

LV - Latvija

LU - Liuksemburgas

HU - Vengrija

MT- Malta

NL - Nyderlandai

AT - Austrija

PL - Lenkija

PT - Portugalija

RO - Rumunija

SI - Slovėnija

SK - Slovakija

FI - Suomija

SE - Švedija

UK – Jungtinė Karalystė

IVADAS

Pastaraisiais dešimtmečiais pasaulyje išryškėjo decentralizacijos tendencija, besireiškianti tiek ir besivystančiose ar išsivysčiusiose valstybėse. Nors XX a. daugelio šalių valstybės valdžia atliko didžiulį vaidmenį visose viešojo valdymo srityse, jau amžiaus antrojoje pusėje tikėjimas didelės valstybės valdžios pranašumais pradeda blėsti.

Ratifikavus Europos vietos savivaldos chartiją Lietuva įsipareigojo suderinti vietos savivaldą reguliuojančius įstatymus su chartijos nuostatomis ir laikytis visų joje įtvirtintų principinių reikalavimų. Chartijos ratifikavimas neabejotinai buvo teigiamas žingsnis plėtojant demokratiją, įgyvendinant decentralizacijos ir subsidarumo principus Lietuvoje. ES aiškiai deklaruoja savo palankumą regionų ar vietos savivaldai. Lietuvai Valstybės valdymo decentralizacijos procesai, vykstantys šiuolaikinės demokratijos šalyse, yra svarbus veiksnys plėtojant demokratiją ir didinant ekonomikos efektyvumą. Šie procesai ekonominėje srityje įgauna vadinamąją fiskalinės decentralizacijos formą. Viešojo sektoriaus ekonomikoje vykdoma decentralizacija įgavo fiskalinės decentralizacijos, išreiškiančios finansinį savarankiškumą, formą. Kaip teigia Oates (1993) fiskalinė decentralizacija didina vyriausybės efektyvumą ir skatina ekonomikos plėtrą.

Temos aktualumas. Lietuvai atkūrus nepriklausomybę ir pasikeitus socialinei bei ekonominei sistemai, iškilo būtinybė reformuoti teritorijos administracinį suskirstymą ir įtvirtinti naujas teritorinės savivaldos institucijas. Pasak Daugirdo bei Mačiulytės (2006) vaidmenį atliko ir ES iškelti savivaldos organizavimo ir regioninės politikos vykdymo reikalavimai. Savivaldybių savarankiškumas daro įtaką tokiems procesams kaip: viešųjų gėrybių, paslaugų teikimas, socialinės apsaugos ir skurdo mažinimas, finansų sektoriaus vystymasis, makroekonominis stabilumas ir kt.

Pasak Davulio (2004) fiskalinės decentralizacijos požiūrių problemą nagrinėjo kur kas mažiau autorių, nors pastaraisiais metais ši tyrimų kryptis yra sparčiai plėtojama. Iškyla fiskalinės decentralizacijos vertinimo poreikis, kuris atskleidžia ne tik finansinių išteklių paskirstymą tarp centrinės ir vietinės valdžios, savivaldybių savarankiškumo lygį, bet ir rodo demokratinių principų įgyvendinimą šalyje. Šiuo metu, kai Lietuvoje nuolat nagrinėjami savivaldos savarankiškumo klausimai, sprendžiamas griežtos kompetencijos ir atsakomybės už mokestines pajamas bei išlaidas pasiskirstymas, kyla poreikis įvertinti ir išanalizuoti fiskalinės decentralizacijos lygį šalyje. Lietuvoje kol kas nėra atliekami nuoseklūs tyrimai vietos viešųjų finansų srityje, ypač akcentuojant fiskalinės decentralizacijos problemą. Todėl kyla poreikis įvertinti ir išanalizuoti fiskalinės decentralizacijos lygį šalyje.

Taigi atskleidus tyrimo temos aktualumą keliama **šio darbo problema** – koks fiskalinės decentralizacijos lygis Lietuvoje ES kontekste.

Darbo tikslas – nustatyti fiskalinės decentralizacijos lygį Lietuvoje ir palyginti su ES šalimis.

Magistrinio darbo objektas. Darbe analizuojamas fiskalinės decentralizacijos procesas, todėl galima išskirti darbo objektą – fiskalinė decentralizacija.

Keliami šie **darbo uždaviniai**:

- Apibrėžti fiskalinės decentralizacijos sampratą.
- Apžvelgti fiskalinės decentralizacijos teisinį reglamentavimą Lietuvoje.
- Išanalizuoti fiskalinės decentralizacijos lygį Lietuvoje, lyginant su kitomis ES šalimis
- Pateikti išvadas ir siūlymus dėl fiskalinės decentralizacijos Lietuvoje.

Taikyti baigiamojo **darbo metodai**:

- Mokslinės literatūros analizė.
- Teisinių aktų analizė.
- Statistinių duomenų analizė.
- Lyginamoji analizė.

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

1. FISKALINĖS DECENTRALIZACIJOS SAMPRATA

1.1. Decentralizacijos samprata

Decentralizacija intensyviai tyrinėjama jau keturis dešimtmečius, tačiau mokslininkai ir praktikai skirtingai suvokia šį reiškinį: mokslinėje literatūroje pateikiamos skirtingos decentralizacijos sampratos (Baltušnikienė, 2006). Todėl būtų tikslinga pateikti decentralizacijos apibrėžtį, kad galėtume vėliau aptarti fiskalinės decentralizacijos sampratą.

Per pastaruosius dešimtmečius pasaulyje pasirodė daug įvairiausios literatūros, kurioje analizuojami skirtingi decentralizacijos aspektai ir reformos. “Decentralizacija – įgaliojimų ir atsakomybės perdavimas iš valstybės valdžios pavaldiems ar nepavaldiems viešojo valdymo arba privataus sektoriaus subjektams – yra daugiabiaunis reiškinys, kurį nevienodai suvokia įvairūs autoriai, jam apibūdinti naudojamos skirtingos sąvokos, terminai bei tipų ir formų klasifikacijos.” (Baltušnikienė, 2006). Šiame poskyryje pateiksime įvairių autorių decentralizacijos apibrėžimo apibūdinimą, nepaisant to, kad jų interpretacijos skiriasi. Pateiksime decentralizacijos sąvoką apibūdinančių kelių autorių lentelę.

1 lentelė. Decentralizacijos samprata

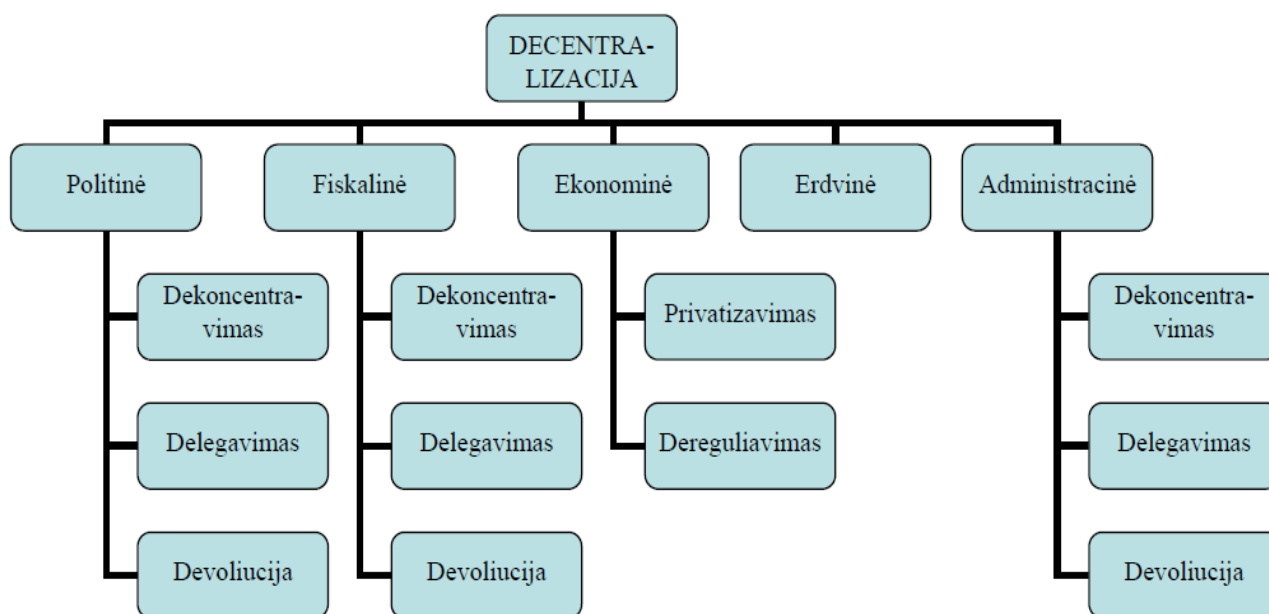
Autorius	Apibūdinimas
Baltušnikienė, Astrauskas (2006, p. 32)	Decentralizacija (devoliucija) - tai įstatymais pagrįstas valdymo funkcijų perdavimas iš valstybės valdymo subjektų savaveiksmiškumo pagrindais veikiantiems regioninėms ir vietinėms (arba tik vietinėms) savivaldos subjektams. Pastaroji definicija netiesiogiai leidžia suvokti, kad žemesniųjų valdymo lygių valdžios institucijos, turėdamos tam tikrą autonomijos laipsnį, pirmiausia - atskaitingos ne valstybės valdymo subjektams, o regiono arba vietos rinkėjams. Šalies parlamentas suteikia teisę ir nustato pareigą valstybės valdžiai reguliuoti savaveiksmiškumo pagrindais veikiančių regioninės ir vietinės savivaldos subjektų veiklą tik teisinėmis ir ekonominėmis priemonėmis bei vykdyti jų veiklos administracinę, dalykinę ir finansinę kontrolę.
Baltušnikienė (2009, p. 80)	Siaurąja prasme decentralizacija suvokiama kaip įgaliojimų ir išteklių perdavimą iš centrinių valstybės valdymo subjektų savivaldos teises turintiems viešojo valdymo subjektams. Plačiąja prasme – kaip veikimo laisvės (diskrecijos), funkcijų, atsakomybės ir išteklių perdavimas ne tik savivaldos teises turintiems viešojo valdymo subjektams, bet ir skirtingose viešojo valdymo pakopose funkcionuojantiems valstybės valdymo ir (ar) privataus sektoriaus subjektams, nevyriausybiniams organizacijoms.
Žilinskas (2001, p. 66-67)	Decentralizacija - tai valstybės organizacijos sistema, kurioje pripažįstama sprendimų teisė įvairiems teritoriniams kolektyvams (pavedama dalis teritorijos) arba viešosioms įstaigoms (pavedamos paslaugos). Decentralizavimas yra įstatymais pagrįstas valdymo funkcijų perdavimas iš centrinių valstybinės valdžios institucijų savivaldos teises turinčioms teritorijoms (savivaldybėms).

Raipa, Backūnaitė (2004, p. 24)	Decentralizacija viešajame administravime – valdžios ir atsakomybės už viešųjų funkcijų vykdymą perdavimas iš centrinės valdžios jai pavaldžiai valdžiai ar kvazine priklausomoms valstybinėms organizacijoms ir (arba) privačiam sektoriui.
---------------------------------	--

Šaltinis: sudaryta autorės

Iš autorių suformuluotų apibrėžimų galima teigti, kad decentralizacija suvokiama kaip atsakomybės perdavimas demokratiškai nepriklausomiems žemesniesiems valdymo lygiams, duodant jiems daugiau valdymo laisvės bet nebūtinai daugiau finansinio savarankiškumo.

Autorių nuomone decentralizacija gali būti skirstoma į tam tikras formas, tipus. Galima sutikti su daugelio mokslininkų nuomone, kad decentralizacija yra daugialypis, daug sričių vienu metu apimantis socialinės sistemos valdymo ir (ar) viešųjų paslaugų teikimo posistemių pertvarkymas. Pasak Baltušnikienės (2009) „pagal objektinį aspektą išskiriami politinės, fiskalinės, rinkos (ekonominės), erdvinės ir administracinės decentralizacijos tipai.“ (81 p.). Pasak Raipos, Backūnaitės (2004) „decentralizacija apima fiskalinius, politinius bei administracinius pokyčius ir gali iš esmės paveikti visus vystymosi aspektus.“ (24 p.). Vis dėlto kartais decentralizacija sutelkiama į atskiras sritis, pavyzdžiui: finansų ar ekonomikos sritį. Tai sudaro prielaidas atsirasti tokioms specifinėms decentralizacijos formoms kaip: 1) fiskalinė decentralizacija; 2) ekonominė decentralizacija (Astrauskas, 2007). Pasak Baltušnikienės (2006) „decentralizacijos esmė ir kompleksiskumas atskleidžiamas analizuojant decentralizacijos formų ir tipų klasifikaciją.“ (14 p.), todėl toliau pateikiame decentralizacijos formų ir tipų klasifikaciją (žr. 1 pav.).



Šaltinis: Baltuškinienė, 2009 m., p. 83

1 pav. Decentralizacijos formų ir rūšių klasifikacija

Kaip matome pagal 1 paveikslą Baltuškinienė (2009) išskiria politinę, fiskalinę, ekonominę, erdvinę ir administracinę decentralizacijos formas. Nors Astrauskas (2007) kaip decentralizacijos formą išskiria įgaliojimų perdavimą (delegavimą), o Raipa, Backūnaitė (2004) išskyrė tik keturias formas, tačiau mano nuomone, Baltuškinienės (2009) decentralizacijos skirstymas geriausiai atspindi jos ypatumus. Taip pat daugelio autorių darbuose pateikiamas procesinis tam tikrų decentralizacijos formų aspektas arba, kitaip tariant, būdai (tipai), kuriais įgyvendinama viena ar kita decentralizacijos forma. Pasak Baltuškinienės (2006) procesiniu aspektu dažniausiai pateikiami ekonominės ir administracinės decentralizacijos tipai. Ekonominė decentralizacija paprastai skirstoma į du tipus – privatizavimą ir dereguliavimą, o administracinė decentralizacija – į tris: dekoncentravimą, delegavimą ir devoliuciją. Remiantis Baltuškinienės (2009) klasifikacija trumpai apibūdinsime kiekvieną decentralizacijos formą:

Politinė decentralizacija dažniausia suvokiama kaip procesas, kurio metu teritorinių bendruomenių nariams ir jų išrinktiems atstovams perduodama daugiau galių priimti viešuosius sprendimus. Kita vertus, legislatyvinių galių suteikimas teritoriniams valstybės valdymo subjektams taip pat traktuotinas kaip politinė decentralizacija. *Fiskalinė decentralizacija* – tai procesas, kurio metu konkrečių viešojo valdymo lygių subjektų sprendimų priėmimo ir jų įgyvendinimo atsakomybė valstybės finansų srityje perskirstoma žemesniųjų valdymo lygių subjektų fiskalinės autonomijos didėjimo link.

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

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

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

Taigi susisteminus decentralizacijos sampratų įvairovę ir apibendrinus decentralizacijos formų ir tipų klasifikaciją galima teigti, kad decentralizacija – tai įvairiapusis reiškinys, apimantis viešųjų sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo galių, finansinių išteklių perdavimą teritorinių savivaldybių atstovams, skirtingų viešojo valdymo lygių valstybinio valdymo ir privataus sektoriaus subjektams, nevyriausybiniams organizacijoms.

1.2. Fiskalinės decentralizacijos samprata

Decentralizavimo procesas, pagrįstas nurodytais principais, ekonominėje sferoje įgauna vadinamosios fiskalinės decentralizacijos formą (Davulis, 2006). Todėl aptarus decentralizacijos sąvoką, galime aptarti šio darbo objektą – fiskalinę decentralizaciją. Fiskalinės decentralizacijos, o taip pat ir vietinių mokesčių problemas nagrinėja tiek užsienio, tiek ir Lietuvos mokslininkai, todėl 2 lentelėje pateikti fiskalinės decentralizacijos apibūdinimai.

2 lentelė. Fiskalinės decentralizacijos apibūdinimai

Autorius	Fiskalinė decentralizacija:
Raipa, Backūnaitė (2004, p. 24)	decentralizacijos pagrindinis komponentas yra finansinė atsakomybė. Kad vietos valdžia efektyviai realizuotų decentralizuotas funkcijas, jos turi turėti atitinkamo lygio pajamas – nesvarbu ar padidintas vietoje, ar pervestas iš centrinės valdžios – taip pat kaip ir galią priimti sprendimus dėl išlaidų.
Davulis (2006, p. 20)	vietinės valdžios finansinio savarankiškumo didinimas, atibojant vietinių ir centinės valdžios funkcijas viešajame ekonomikos sektoriuje atitinkamai paskirstant ir finansinius išteklius šioms funkcijoms vykdyti. Ekonominis tokios decentralizacijos pagrindimas – viešojo ekonomikos sektoriaus efektyvumo didinimas, decentralizuojant viešojo sektoriaus ekonomikos ekonomines funkcijas.
Baltušnikienė (2009, p. 81)	Tai multidimensinis reiškiny, apėpiantis atskirų valdymo lygių išlaidų ir pajamų, finansinių pervedimų paskirstymo ir skolinimosi mechanizmus, jų tarpusavio sąveiką plėtojant regioninės ir vietos valdžios subjektų fiskalinę autonomiją.

Šaltinis: sudaryta autorės

Baltušnikienė (2009) plačiai nagrinėjusi fiskalinės decentralizacijos terminą, esmę bei turinį teigia, kad fiskalinė decentralizacija skirstoma į fiskalinę dekoncentraciją, delegavimą ir devoliuciją (žr. 1 pav.).

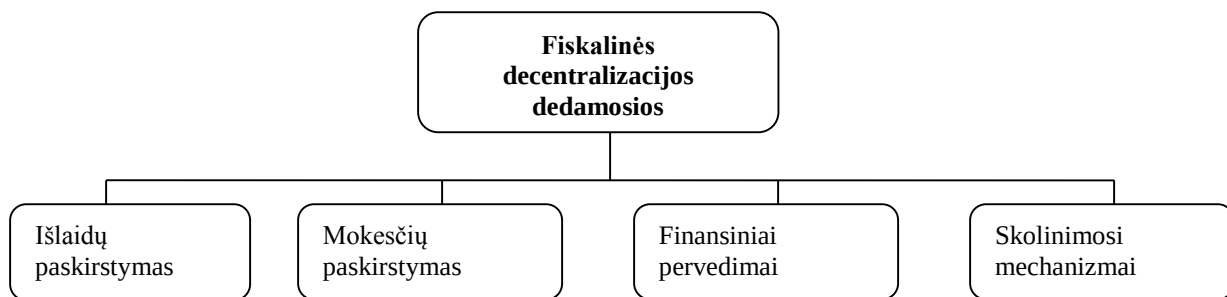
Dekoncentracija suvokiama kaip silpniausia decentralizacijos rūšis, dažniausiai įgyvendinama unitarinėse valstybėse. Tai teisės aktais detalai pagrįstas finansinių išteklių perdavimas iš centrinių valstybės valdymo subjektų teritoriniams valstybės valdymo subjektams. Tai galima suvokti kaip „iš viršaus į apačią“ modelį arba fiskalinę decentralizaciją valstybiniu ar makro lygiu.

Delegavimą mokslininkė išskiria kaip stipresnę decentralizacijos rūšį, palyginti su dekoncentravimu, kai finansiniai ištekliai perduodami iš centrinių valstybės valdymo subjektų įvairiems teritorinio valdymo subjektams (kurie gali turėti savivaldos teises arba jų neturėti), valstybinėms įmonėms, gyvenamųjų namų bendrijoms, specialios paskirties regionams, pusiau autonominiams mokyklų

regionams, regioninės plėtros institucijoms ar specialiems projektų įgyvendinimo padaliniais, kurie įpareigojami laikantis teisės aktais nustatytos tvarkos ir taisyklių vykdyti perduotas funkcijas.

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

Nagrinėjant fiskalinę decentralizaciją, jos lygį konkrečioje šalyje, būtina atsižvelgti į tam tikrus kriterijus. Fiskalinė decentralizacija yra multidimensinis reiškiny, apėmiantis atskirų valdymo lygių išlaidų ir pajamų, finansinių pervedimų paskirstymo ir skolinimosi mechanizmus, jų tarpusavio sąveiką plėtojant regioninės ir vietos valdžios subjektų fiskalinę autonomiją (Baltuškinienė, 2004) (žr. 2 pav.).



Šaltinis: Baltušnikienė, 2006, 15 psl.

2 pav. Fiskalinės decentralizacijos dedamosios

Pasak Baltuškinienės (2004) šalių, tobulinančių viešojo valdymo sistemą pasitelkus fiskalinę decentralizaciją, tikslas – racionalizuoti pajamų ir išlaidų paskirstymą, tobulinti finansinių pervedimų konkretiems valdymo lygiams bei regioninės ir vietos valdžios skolinimosi sistemą, gerinti vietinių finansų valdymą, pajamų mobilizavimą, paslaugų teikimą ir kt. Norint išsamiai atskleisti fiskalinės decentralizacijos fenomeną, vertėtų kiekvieną fiskalinės decentralizacijos dedamąją aptarti detaliau.

Viena iš fiskalinės decentralizacijos dedamųjų – *išlaidų paskirstymas* – sėkmingai gali funkcionuoti tik aiškiai atskyrus ir detalizavus valdymo lygių kompetenciją ir funkcijas. Be to, svarbu suvokti, kad išlaidų paskirstymas yra sudėtingas reiškiny, apimantis tam tikros valdymo funkcijos įgyvendinimą, finansavimą ir reguliavimą

Akivaizdu, kad apmokestinimo galių priskyrimą regioninės ir vietos valdžios dariniams lemia išlaidų paskirstymo galių suteikimas skirtingiems valdymo lygiams, t. y. vadovaujamasi principu: lėšos turi būti skiriamos konkrečiai viešojo valdymo sistemos funkcijai. Taigi netgi ir labai kruopščiai sukurta išlaidų paskirstymo tarp atskirų valdymo lygių sistema nefunkcionuos sklandžiai, jei nebus atitinkamos *mokesčių paskirstymo sistemos*. Kiekvienos valstybės mokesčių sistemoje dalis mokesčių paprastai priskiriama žemesniems valdymo lygiams, kita dalis – valstybės.

Vietos savivaldai tenka svarbiausias vaidmuo, su kuriais susiduriama kasdien: tai mokyklos ir darželiai, medicininės paslaugos, vandens ir šilumos tiekimas, gatvių tvarkymas ir pan. Pasaulio praktika rodo, kad savivaldos institucijoms neretai geriau sekasi negu valstybės valdžiai sutelkti išteklius, reikalingus gyventojų poreikiams tenkinti, kadangi žmonės yra labiau linkę mokėti vietinius mokesčius, matydami sąsajas tarp savo mokamų pinigų ir savivaldos institucijų organizuojamų ir teikiamų paslaugų (Boex, 2001). Vis dėlto daugelyje šalių valstybės valdžia, skirstydama dalį savo funkcijų žemesniems valdymo lygiams, nenoriai sutinka jiems suteikti savarankiškumo sudarant savo biudžetus. Todėl finansiniai pervedimai yra būtini siekiant užtikrinti vietos (regioninių) valdymo lygių pajamų ir išlaidų atitikimą.

Paskutinė fiskalinės decentralizacijos sudedamoji dalis – žemesnių valdymo lygių *skolinimosi mechanizmas*. Vietos (regioninės) valdžios dariniai įvairiose šalyse paskolas gali gauti iš įvairių šaltinių: aukštesnių valdymo lygių, įvairių finansų institucijų, skolintis vietos ar tarptautinėse finansų rinkose ar tiesiog gauti paskolas obligacijų emisijos pagrindu. Valstybės valdžia, siekdama sumažinti žemesnių valdymo darinių fiskalinę riziką (paskolų panaudojimas didina vietos (regioninių) valdymo darinių įsiskolinimą ir papildomas sąnaudas palūkanoms mokėti), įvairiais būdais daro įtaką jų skolinimosi mechanizmams.

Civinskas, Tolvaišis (2006) išskiria *institucionalizmo* modelį. Pasak jų, vieni žymiausių vietos savivaldos tyrinėtojų H. Wollmann ir J. Pierre savo studijose, kad atskleistų fiskalinės decentralizacijos procesą bei įvertintų jos lygį, naudoja institucionalizmo teorinį modelį, pagal kurį vietos savivaldos raidai svarbus institucijų vaidmuo, o vietos savivaldos institucijų ir centrinės valdžios santykiai suprantami kaip interesų raiškos ir sankirtos. Pagal institucionalizmo modelį kiekvienas institucinio lauko veikėjas (valstybė ir atitinkamai savivaldybės) siekia maksimizuoti savo naudą t.y. laimėti kuo daugiau išteklių.

Išnagrinėjus mokslininkų, nagrinėjusių fiskalinės decentralizacijos apibrėžtį, nuomonę, galima teigti, kad fiskalinė decentralizacija susijusi su išlaidų ir pajamų perskirstymu, finansiniais pervedimais, skolinimosi galimybėmis, pajamų ir išlaidų bei finansinių poreikių ir pajėgumų disbalansu tarp centrinės valdžios (aukštesnio valdymo lygio subjektų) ir savivaldos (žemesnio lygio valdymo subjektų). Formuojama išvada, kad fiskalinė decentralizacija remiasi tuo, kad vietinė valdžia turi teisę įgyvendinti jai

pavestus, suteiktus finansinių išteklių įgaliojimus savo nuožiūra ir atsižvelgdama į vietos sąlygas t.y. centrinė valdžia sprendžia tik tuos uždavinius kurių negali efektyviai vykdyti vietinė valdžia, o tai padeda užtikrinti demokratijos pagrindą – priartinti valdžią arčiau žmonių.

1.3. Fiskalinės decentralizacijos ypatumai viešajame sektoriuje

XX a. daugelio šalių valstybės valdžia atliko didžiulį vaidmenį visose viešojo valdymo srityse, bet jau amžiaus antrojoje pusėje tikėjimas didelės valstybės valdžios pranašumais pradeda blėsti. Viešojo sektoriaus ekonomikoje vykdoma decentralizacija įgavo fiskalinės decentralizacijos, išreiškiančios finansinį savarankiškumą, formą.

Pasak Davulio (2004) fiskalinė decentralizacija suvokiama kaip vietinės valdžios finansinio savarankiškumo didinimas, atibojant vietinės ir centrinės valdžios funkcijas viešajame ekonomikos sektoriuje, atitinkamai paskirstant ir finansinius išteklius šioms funkcijoms vykdyti.

Dažniausiai kiekvienos valstybės viešojo valdymo sistemą sudaro daugiau nei vienas valdymo lygmuo: federacinėse valstybėse jų būna dažniausia keturi, o unitarinėse – du arba trys (Astrauskas, Baltušnikienė, 2006). Remiantis daugelio mokslininkų nuomone, galima teigti, kad decentralizuojant finansinius išteklius bus pasiektas didesnis efektyvumas, tačiau taip pat galima sutinka, kad turi būti tam tikra pusiausvyra, be to, kai kurie mokslininkai decentralizaciją vertina netgi neigiamai (Breaton, 2000). Todėl 3 lentelėje pateiksime fiskalinės decentralizacijos privalumus ir trūkumus. Platesniam decentralizacijos vertinimui naudosime viešojo valdymo kompetencijų (funkcijų) suskirstymo į tris grupes – viešųjų gėrybių teikimo, pajamų perskirstymo ir makroekonominės stabilizacijos schemą (Musgrave, 1984). Šias kompetencijų grupes tiesiogiai įtakoja decentralizacija ir ypač fiskalinė, kadangi decentralizacijos įvairios formos yra glaudžiai susijusios su finansiniais ištekliais.

3 lentelė. Decentralizacijos privalumai ir trūkumai

Privalumai	Trūkumai
<i>Decentralizacija ir viešųjų gėrybių teikimas</i>	
Ribojama viešojo sektoriaus plėtra.	Be efektyvios kontrolės ir stebėsenos sistemos gali nukentėti viešųjų gėrybių teikimo kokybė, kadangi valstybės tarnautojai priskiria sau politikos formavimo funkciją, gana laisvai interpretuodami politikos, projektų ir programų įgyvendinimą.
Piliečiams suteikiama daugiau galimybių daryti įtaką viešųjų sprendimų priėmimui.	Paslaugų kokybė gali nukentėti dėl nepakankamų administracinių gebėjimų ir resursų stokos. Skiriamų valstybės tarnautojų dalyvavimas formuojant viešąją politiką komplikuoja atskaitomybės rinkėjams principo taikymą.

Dėl geresnių galimybių reaguoti į vietinius poreikius ir atskaitomybės vietiniams gyventojams principo taikymo išauga viešųjų gėrybių kokybė	Gali būti prarasti masto ekonomijos pranašumai.
Susiformuoja palankios sąlygos inovacijoms ir eksperimentams.	Gali atsirasti „mokesčių karai“ ir „mokesčių eksportas“, naudos „persiliejimas“, „laisvo raitelio“ efektas.
Mažėja korupcija	Didėja korupcija.
Išauga viešųjų gėrybių įvairovė. Konkurencija tarp viešųjų gėrybių teikėjų skatina adaptuoti tik pačias geriausias viešųjų prekių ir paslaugų teikimo technikas.	Subnacionalinio valdymo institucijos yra mažiau patrauklios aukštos kvalifikacijos valstybės tarnautojams.
Decentralizacija ir pajamų perskirstymas	
Decentralizuotas pajamų perskirstymas ir plėtojama fiskalinė decentralizacija sudaro prielaidas stiprėti gyventojų iniciatyvoms kontroliuoti vietinę valdžią.	Decentralizavus pajamų perskirstymą, gali atsirasti segregacija ir netolygus pajamų perskirstymas individams ir teritorinėms savivaldybėms. Komplikuotesnis išlyginimas fiskalinių pajėgumų atskiriems subnacionalinio valdymo subjektams.
Decentralizacija ir makroekonominis stabilumas	
Spartėja ekonomikos augimas.	Lėtėja ekonomikos augimas.
Fiskalinė decentralizacija šalies finansų sistemą daro lankstesnę, sudaro sąlygas subnacionaliniams valdymos subjektams spręsti ekonomines problemas neimant lėšų iš valstybės biudžeto.	Silpnėja valstybių makroekonominio manevringumo galimybės nacionaliniu lygiu, gali atsirasti netolygi regioninė plėtra

Šaltinis: Baltušnikienė, 2009, p. 86

Nagrinėjant decentralizaciją ir viešųjų gėrybių teikimą Baltušnikienė (2009) pabrėžia, kad yra ribojama viešojo sektoriaus plėtra, o piliečiai gali tiesiogiai įtakoti viešųjų sprendimų priėmimą, kadangi valdžia sutelkiama arčiau jų pačių. Tačiau mokslininkė taip pat pažymi, kad tokia sistema funkcionuoti turi būti užtikrinta efektyvi stebėsenos ir kontrolės sistema bei didinami vietinės valdžios administraciniai gebėjimai. Taip pat pastebima, kad decentralizacija gali įtakoti viešųjų paslaugų kokybės gerėjimą, jų įvairumo didėjimą bei inovacijų taikymą dėl to, kad vietinė valdžia greičiau reaguoja į vietinius poreikius ir gali prie jų derintis (Rosen, 1998). Kita vertus valdant ne iš centro prarandamas masto ekonomijos pranašumas, decentralizacija gali sukelti „mokesčių karus“, kai vietos savivaldybės varžosi tarpusavyje dėl mokesčių bazių, tarifų, lengvatų ir kt., siekdamos pritraukti daugiau gyventojų, investicijų ir pan. Galima sutikti ir su nuostata, kad valstybės valdymo subjektai yra pajėgesni rinkti mokesčius žemiausiomis sąnaudomis. Atkreipiamas dėmesys, kad dažnai susiduriama su vietinės valdžios darbuotojų kompetencijos stoka.

Decentralizacijos procesas mažina korupciją, tačiau jei decentralizacijos lygis per didelis t.y. suteiktas per didelis vietinės valdžios savarankiškumas disponuoti finansiniais ištekliais, korupcija gali ir padidėti dėl darbuotojų kompetencijos stokos ir kontrolės sistemos nebuvimo ir kt. Taip pat pabrėžtina tai, kad tarp mokslininkų nėra paplitusios vieningos nuomonės ar decentralizacijos procesas didina ar mažina korupciją šalyje (teigiama ar neigiama koreliacija tarp decentralizacijos ir korupcijos). Nagrinėjat

decentralizaciją ir pajamų paskirstymą, galima teigti, kad fiskalinė decentralizacija gali padidinti savivaldybių teritorijų segregaciją ir netolygų pajamų pasiskirstymą tarp vietinių valdžių, tačiau taip pat pastebima ir privalumų pvz.: piliečiai gali imtis iniciatyvos ir labiau kontroliuoti valdžią.

Fiskalinė decentralizacija šalies finansų sistemą daro lankstesnę, sudaro sąlygas subnacionaliniams valdymo subjektams spręsti ekonomines problemas neimant lėšų iš valstybės biudžeto. Tačiau pabrėžiamas ir decentralizacijos trūkumas – silpnėja valstybių makroekonominio manevringumo galimybės nacionaliniu lygiu, gali atsirasti netolygi regioninė plėtra. Analizuojant pateiktus privalumus ir trūkumus galima teigti, jog nėra vienintelio geriausio decentralizacijos ar centralizacijos modelio, tiesiog juos reikia proporcingai derinti. „Siekiant suformuoti demokratiškesnę ir didesniu visuomenės dalyvavimu pagrįstą valdymą, didinti valdžios atstovų atskaitomybę ir atsakomybę piliečiams, užtikrinti didesnę viešųjų gėrybių ir jų vartotojų poreikių adekvatumą bei išlaikyti aukštą makroekonominio stabilumo lygį šalyje, būtina atsižvelgiant į konkrečios šalies kontekstą ieškoti optimalaus centralizavimo decentralizavimo derinio.“ (Baltušnikienė, 2009, p. 87) Tokią nuomonę palaiko ir Raipa, Backūnaitė (2004) teigdami, kad „daugelyje valstybių tam tikras centralizacijos ir decentralizacijos balansas yra būtinas, kad valdžia funkcionuotų efektyviai.“ (p. 31).

Galima daryti išvadą, kad svarią vietą užima decentralizacija ir ypač finansinių išteklių srityje, bet daugelis mokslininkų plačiai nagrinėjusių fiskalinės decentralizacijos privalumus ir trūkumus juos skirtingai vertina, tačiau sutaria, kad kuriant vykdomosios valdžios institucijų sistemą būtina protingai ir apgalvotai taikyti decentralizaciją. Jei tai atliekama racionaliai, decentralizacija gali smarkiai padidinti valstybės finansų našumą ir efektyvumą, tačiau jei fiskalinė decentralizacija suprojektuojama ir įgyvendinama netinkamai, ji gali duoti priešingus rezultatus.

Decentralizacijos tendencija yra būdinga demokratijai, o demokratinės institucijos pripažįsta laisvės ir savivaldos siekius kaip labai svarbius. Tai ypač akcentuoja Vakarų demokratijos šalys. Demokratinų principų plėtra Europos šalyse lemia vis didesnę viešųjų reikalų dalį priskiriant vietos savivaldos institucijoms kartu didinant jų svarbą valstybės valdyme (Davulis, 2006). Vietos savivaldybių institucijos, kontroliuodamos ir valdydamos dalį visuomeninių reikalų, riboja valstybinės valdžios galią ir yra vienas pagrindinių bet kurios demokratijos elementų, todėl savivaldybių institucijų įteisinimas ir stiprinimas šalyse padeda kurti visuomenę, pagrįsta demokratijos ir valdžios decentralizacijos principais. Po 1990 metų kovo 11 d. akto, atkūrusio Lietuvos valstybės suverenių galių vykdymą, politiniai pertvarkimai palietė ir vietos savivaldą. Imta kurti nepriklausomą demokratinę respubliką, todėl Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatomis, priimti svarbiausi įstatymai, reguliuojantys vietos savivaldybių institucijų organizavimą ir jų funkcionavimą. Šitame rašto darbe apie vietos savivaldą pradėsiu nuo

vietos savivaldos sampratos apibrėžimo, Lietuvos Respublikos įstatymais pagrįstų principų apie vietos savivaldą ir jos vietą ES kontekste.

Decentralizacijos plėtojimas ir savivaldybių finansinio savarankiškumo didinimas yra glaudžiai susijęs su regioninės plėtros politikos savivaldos lygmeniu. Jei savivaldybės turi daugiau teisių, o kartu ir savarankiškumo formuojant vietinius biudžetus, jos gali tinkamai įgyvendinti regiono ir savivaldos socialinės ir ekonominės plėtros planus. Kuo didesnis vietinės valdžios finansinis priklausomumas nuo centrinės valdžios, tuo mažesnė vietinės valdžios įtaka formuojant regioninę politiką.

Norint įvertinti Lietuvos fiskalinės decentralizacijos esamą padėtį Europos Sąjungos kontekste būtina apžvelgti Lietuvos vietos savivaldos raidą, teisinę bazę ir finansavimo normatyvus fiskalinės decentralizacijos atžvilgiu.

2. VIETOS SAVIVALDA FISKALINIO DECENTRALIZAVIMO ASPEKTU

2.1. Vietos savivalda Lietuvoje

Tiek Lietuvoje, tiek kitose Vakarų Europos valstybėse ankstyvaisiais viduramžiais egzistavo centrinė valdžia ir bendruomenė. XVII a. atsirado teorijos, kurios skelbė, kad vietos bendruomenė yra senesnė už valstybę ir kad tokia bendruomenė turi teisę spręsti savo reikalus nepriklausomai nuo centrinės valdžios. Tad aišku, jog tai, ką mes dabar vadiname vietos valdžia (savivalda), anksčiau buvo tiesiog bendruomenė. Pradedant nagrinėti fiskalinę decentralizaciją Lietuvoje, būtina aptarti savivaldybių sampratą..

Astrausko (2011) pastebėjimu, visuose šiuo metu galiojančiuose teisės aktuose savivaldybės apibrėžimas yra pateikiamas skirtingai (žr. 4 lent.) ir tai „rodo, kad nėra vieno požiūrio į šį sudėtingą politinį socialinį fenomeną.”

4 lentelė. Savivaldybės apibrėžimai Lietuvos Respublikos teisės aktuose

Teisės aktas	Savivaldybės apibrėžimas
LR konstitucinio teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarimas	Tai įstatymu numatyto valstybės teritorijos administracinio vieneto bendruomenė, turinti Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę.
Lietuvos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas (1994-07-12)	Tai LR teritorijos administracinis vienetas, kurį valdo jo gyventojų bendruomenės išrinktos savivaldos institucijos pagal LR Vietos savivaldos ir kt. įstatymus
Vietos savivaldos įstatymas (red. 2008-09-15)	Tai įstatymo numatytas valstybės teritorijos administracinis vienetas, kurio bendruomenė turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per to valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų išrinktą savivaldybės tarybą ir jos sudarytas, jai atskaitingas vykdomąją bei kitas savivaldybės institucijas ir įstaigas. Savivaldybė yra viešasis juridinis asmuo.

Šaltinis: sudaryta pagal Astrauską, 2011, 294 psl.

Visuose teisės aktuose apibrėžimo pagrindą sudaro frazė „valstybės teritorijos administracinis vienetas", kurią galima laikyti pagrindiniu savivaldybės požymiu (apibrėžta teritorija).

Analizuodamas vietos savivaldos ir savivaldybės apibrėžimų turinį A. Astrauskas (2011) pabrėžė, kad „vietos savivalda turi daug „veidų“:

- tai ir valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų bendruomenei laiduota savivaldos teisė;

- tai ir valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų bendruomenės, kuri turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, savitvarka ir savaveiksmiškumas;
- tai ir teritorinių bendruomenių valdžia, kuri nėra tiesiogiai pavaldi valstybės valdžiai;
- tai ir vietinė viešojo administravimo sistema, funkcionuojanti kitais nei valstybės valdžia teisiniais pagrindais;
- tai ir specifinė Valstybės Tautai priklausančio suvereniteto pasireiškimo forma ir t.t.

Tirdami Lietuvos politinę sistemą, A. Krupavičius ir A. Lukošaitis (2004) aiškiai išskyrė vietos savivaldos ir savivaldybės sąvokų esmę ir skirtumus: vietos savivalda - tai teisė laisvai ir savarankiškai tvarkytis, o savivaldybė - tai valstybės teritorijos administracinis vienetas, turintis šią teisę.

Apibendrinant visus apibrėžimus, galima teigti kad "vietos savivalda - tai savivaldybės bendruomenės ir jos išrinktų atstovų bei jų suformuotų ir kontroliuojamų viešojo administravimo institucijų teisė ir galia savarankiškai tvarkyti ir valdyti bendruomenės viešuosius reikalus" (Lazdynas, 2005).

2.1.1. Lietuvos savivaldybės raida ir teisinis reglamentavimas

Norint suprasti esamą Lietuvos savivaldybių fiskalinį vaidmenį valstybėje, būtina apžvelgti savivaldybių raidą nepriklausomoje Lietuvoje.

Po nepriklausomybės atgavimo iškilo būtinybė reformuoti teritorinį administracinį susiskirstymą, įtvirtinti naujas vietinės savivaldos institucija ir paskirstyti centrinės bei vietinės funkcijas, nes sovietinė sistema vietos savivaldos instituto nepripažino, kadangi rėmėsi valdžios centralizmo principu.

Nuo 1990 m. Lietuvoje įsigali demokratinė politinė santvarka, kuri iš esmės pakeičia visą politinę sistemą. Jau 1990 m. vasario 12 d. Vietos savivaldos pagrindų įstatymas nustatė naują vietinės valdžios sistemą Lietuvoje: tai iš esmės nauja žemesniųjų valdymo lygių raida, decentralizacija ir žemesniųjų administravimo struktūrų savarankiškumas. Tai reiškė valstybės valdžios ir vietos savivaldos atskyrimą, nors kurį laiką išliko sovietinis administracinis teritorinis suskirstymas: 44 rajonai, 12 respublikos miestų, 80 rajonų miestų, 19 miesto tipo gyvenviečių ir 427 apylinkės. 1990 m. nustatytos dvi savivaldybių pakopos.

Esminiam lūžiui vietos savivaldos sistemoje davė LR Konstitucijos priėmimas 1992 metais spalio 25 d. Konstitucijoje vietos savivaldai buvo skirti 6 straipsniai. Konstitucinės normos dėl vietos savivaldos buvo rengiamos atsižvelgiant ir į Europos Vietos savivaldos chartijos nuostatas bei reikalavimus. Konstitucijos priėmimas davė pagrindą iš esmės keisti teisinę sistemą, reglamentavusią vietos savivaldą Lietuvoje. Remiantis Vakarų demokratinių valstybių patirtimi buvo parengti ir priimti naujo tipo įstatymai: "Vyriausybės atstovo įstatymas", skirtas reglamentuoti savivaldos institucijų veiklos teisinės

priežiūros tvarką; Vietos savivaldos įstatymas, Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas ir Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas, Apskrities valdymo. Šios reformos rezultatas: buvo įkurta 10 apskričių, buvę LR pavaldumo miestai bei rajonai tapo savivaldybėmis, panaikintos apylinkės kaip administraciniai vienetai, pirmą kartą Lietuvoje buvo nustatyta tik vieno lygio vietos savivaldybių sistema. Nauji įstatymai nustatė bendrą miestų ir rajonų savivaldos institucijų organizavimo ir veiklos tvarką. Taip buvo sudaromos tokios pat savivaldos institucijos, joms nustatoma vienoda kompetencija visose šalies savivaldybėse ir sostinėje, ir didžiuosiuose Lietuvos miestuose.

Vietos savivaldos įstatymas nustatė naują savivaldos institucijų organizavimo tvarką; savivaldos institucijų kompetenciją padalino į savarankiškąją ir valstybės deleguotąją, nustatydamas ir skirtingą savivaldos institucijų savarankiškumo ir atsakomybės laipsnį, ją įgyvendinant; įstatymu numatytas vietos savivaldos ekonominis pagrindas - savivaldybių nuosavybė.

Vietos savivaldą Lietuvoje reglamentuoja Lietuvos Respublikos Konstitucija, Vietos savivaldos ir kiti įstatymai, parengti įgyvendinant Konstitucijos dešimto skirsnio nuostatas. Pagrindinės normos, reglamentuojančios savivaldybių veiklą, nustatytos Konstitucijos dešimtame skirsnyje "Vietos savivalda ir valdymas":

- savivaldos teisė laiduojama įstatymo numatytiems valstybės teritorijos administraciniais vienetams ir įgyvendinama per savivaldybių tarybas;
- savivaldybės pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai;
- savivaldybės sudaro ir tvirtina savo biudžetą;
- savivaldybių tarybos turi teisę įstatymo numatytose ribose ir tvarka nustatyti vietines rinkliavas, savo biudžeto sąskaita numatyti mokesčių bei rinkliavų lengvatas;
- savivaldybių tarybos dėl jų teisių pažeidimo turi teisę kreiptis į teismą;
- savivaldybės gali įsigyti nuosavybėn ne žemės ūkio paskirties žemės sklypų, reikalingų jų tiesioginei veiklai skirtiems pastatams statyti bei eksploatuoti (47 str.).

Lietuvos savivaldos teisę garantuoja ne tik LR Konstitucija, bet ir kiti įstatymai: Savivaldybių tarybų rinkimų įstatymas, Lietuvos Respublikos teritorijos administracinių vienetų ir jų ribų įstatymas ir kt. Savivaldybių ekonominius klausimus reglamentuoja: Biudžetinės sandaros įstatymas, Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas, Savivaldybių biudžetų pajamų dydį ir išlyginimą lemiančių rodiklių tvirtinimo metams įstatymas, Valstybės ir savivaldybių turto privatizavimo įstatymas, Valstybės turto perdavimo savivaldybių nuosavybėn įstatymas ir kt.

Pagrindinis vietos savivaldą reglamentuojantis įstatymas - Vietos savivaldos įstatymas. Šis įstatymas nustato savivaldybių institucijų sudarymo ir veiklos tvarką įgyvendinant Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir Europos vietos savivaldos chartijos nuostatas, apibrėžia vietos savivaldos principus,

savivaldybių institucijas, jų įgaliojimus ir funkcijas, savivaldybės tarybos nario statusą, savivaldybių ūkinės ir finansinės veiklos pagrindus.

Norint suprasti savivaldybių savarankiškumo lygį svarbu išskirti vietos savivaldos principus. Penktoje lentelėje matyti kuo grindžiama vietos savivalda.

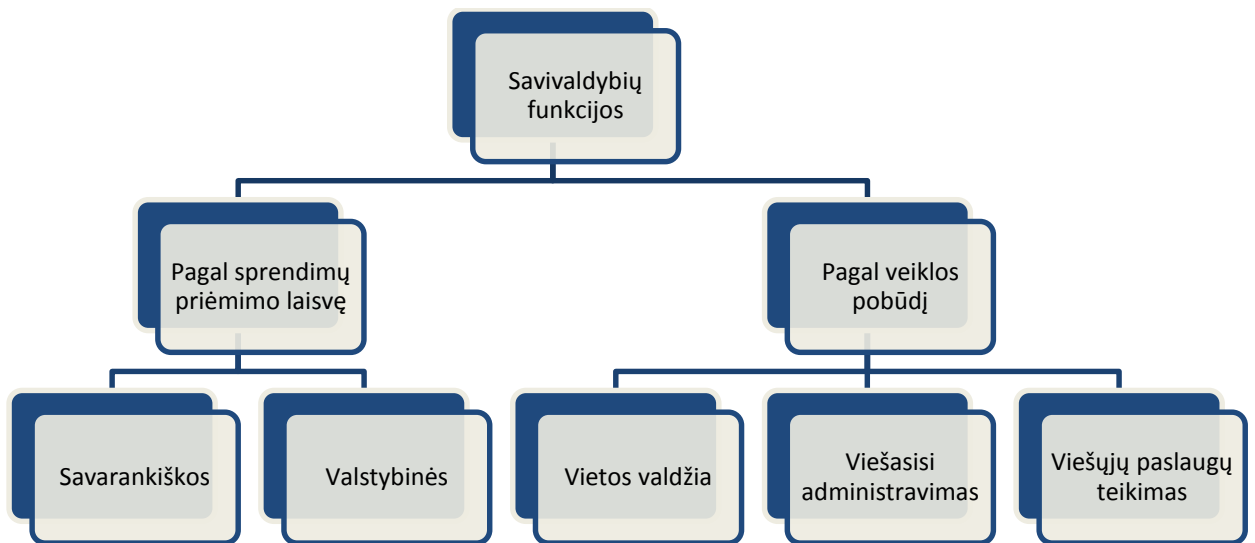
5 lentelė. Vietos savivaldos principai

1) atstovaujamosios demokratijos;
2) savivaldybių savarankiškumo ir veiklos laisvės pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją;
3) savivaldybės tarybos viršenybės prieš jai atskaitingas savivaldybės vykdomąsias institucijas;
4) savivaldybės vykdomųjų institucijų atskaitingumo savivaldybės tarybai;
5) atsakingumo savivaldybės bendruomenei;
6) savivaldybės veiklos ir savivaldybės institucijų priimamų sprendimų teisėtumo;
7) savivaldybių ir valstybės interesų derinimo tvarkant viešuosius savivaldybių reikalus;
8) bendruomenės ir atskirų savivaldybės gyventojų interesų derinimo;
9) savivaldybės gyventojų dalyvavimo tvarkant viešuosius savivaldybės reikalus;
10) veiklos skaidrumo;
11) viešumo ir reagavimo į savivaldybės gyventojų nuomonę;
12) žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo ir gerbimo;
13) plėtros ir veiklos planingumo (nuo 2014-10-01).

Šaltinis: sudaryta pagal LR Vietos savivaldos įstatymą 4 straipsnį

Vietos savivaldos principai neapibrėžia ekonominio savarankiškumo, tačiau 2 daly (žr. 5 lent.) apibrėžtas savivaldybių savarankiškumas ir veiklos laisvė pagal Konstitucijoje ir įstatymuose apibrėžtą kompetenciją, o tai suteikia finansinio savarankiškumo.

Pasak Naraškevičiūtės (2008) savivaldybės funkcijos - tai savivaldybių konkrečios veiklos poreikis nuolat jų valdomose teritorijose vykstantiems socialiniams - ekonominiams procesams. Būtent funkcijų sistema turi didžiulį poveikį savivaldos sistemos struktūrai. Todėl plačiau apžvelgsime savivaldybių funkcijas (žr. 3 pav.).



Šaltinis: sudaryta pagal LR vietos savivaldos įstatymą, 1994, 5 straipsnį (aktuali redakcija)

3 pav. Lietuvos savivaldybių funkcijos

Savarankiškos funkcijos kitaip dar vadinamos autonominėmis, prigimtinėmis. R. Lazdyno (2005) teigimu, šias funkcijas savivaldos institutas paveldėjo iš bendruomenės santvarkos. „Savarankiškasias funkcijas savivaldybės atlieka pagal įstatymų suteiktą kompetenciją, įsipareigojimus savo bendruomenei ir jos interesams“ (Astrauskas, 2003). Joms priskiriama ikimokyklinių vaikų ugdymas, vaikų ir jaunimo papildomas ugdymas bei užimtumas, profesinis mokymas, maitinimo paslaugų teikimas ikimokyklinio ugdymo bei bendrojo lavinimo įstaigose, suaugusiųjų neformalusis švietimas, turizmo ir poilsio organizavimas ir kitos funkcijos. Šių funkcijų vykdymo nekontroliuoja valstybė. Savivaldybės gali pačios savarankiškai spręsti jų vykdymo (ar nevykdymo) klausimus.

Valstybinės funkcijos - tai perduotos savivaldybėms valstybės funkcijos. Vykdam šias funkcijas, savivaldybės yra dar labiau suvaržytos. jų vykdymui skiriamos lėšos iš valstybės biudžeto specialiujų dotacijų forma. Nepanaudota specialiujų dotacijų dalis, pasibaigus biudžetiniams metams, grąžinama į valstybės biudžetą. Šioms funkcijoms priskiriama: civilinės būklės aktų registravimas, savivaldybės priešgaisrinių tarnybų organizavimas, socialinių išmokų apskaičiavimas ir mokėjimas, valstybinės žemės ir kito valstybės turto valdymas, naudojimas ir disponavimas juo pasitikėjimo teise, statistikos duomenų teikimas ir kitos įstatymų perduotos funkcijos.

Viešojo administravimo funkcijas atlieka savivaldybės taryba, savivaldybės kontrolierius, valdyba, meras, savivaldybės administracija ir tarnybos bei tarnautojai.

Viešąsias paslaugas teikia savivaldybių įsteigti paslaugų teikėjai arba fiziniai ir juridiniai asmenys pagal sutartis, sudarytas su savivaldybėmis. Viešosios paslaugos teikiamos nemokamai arba už tokį

mokestį, kuris padengtų tik su paslaugų teikimu susijusias išlaidas. Viešųjų paslaugų teikimas negali būti susijęs su pelno siekimu.

Apžvelgus savivaldybių funkcijas galime teigti, kad vietinė valdžia vykdo tam tikras valdymo funkcijas (švietimas, viešosios tvarkos saugojimas ir pan.), o centrinė valdžia sprendžia politinius uždavinius (gynyba, nacionaliniai finansai ir pan.).

Tačiau tai nereiškia, kad savivaldybė, turėdama savivaldos teisę, gali visiškai laisvai valdyti valstybės apibrėžtą teritoriją. Ši teisė yra reglamentuojama Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymo (1994).

Apibendrinant galima pasakyti, kad savivaldybė yra apibrėžiama kaip laisvas ir savarankiškas viešasis juridinis asmuo, kuriam LR Konstitucija suteikia savivaldos teisę. Tačiau savivaldybės negali savarankiškai nustatyti savo kompetencijos. Jų kompetenciją nurodo valstybės valdžios institucijos" (Krupavičius, Lukošaitis, 2004). Savivaldos galią minimizuoja LR Vietos savivaldos įstatyme 5 straipsnyje numatytos savivaldybių funkcijos, aiškiai apibrėžiančios ribotą savivaldos laisvę tuo pačiu ribodama fiskalinę decentralizaciją.

2.1.2. Lietuvos vietinės valdžios finansavimo normatyviniai aspektai

Fiskalinė decentralizacija yra kiekvienos demokratinės santvarkos pagrindas. Pasak Urmono ir Novikovo (2011) vietos valdžia jai priskirtoms funkcijoms vykdyti privalo turėti savus finansus – savo biudžetą. Tokią teisę užtikrina ir Vietos savivaldos įstatymo dešimtas skirsnis. Nagrinėjant fiskalinę decentralizaciją Lietuvoje būtina aptarti savivaldybių finansinę sistemą, savivaldybių biudžetus bei jų veikimo sferas.

Lietuvos finansų sistema yra dvipakopė: valstybės biudžetas ir savivaldybių biudžetai. Lietuvos nacionalinio biudžeto pajamas sudaro visos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sukaupiamos lėšos.

Savivaldybei kaip ir bet kuriam kitam ūkiniui subjektui, yra reikalingas veiklos finansavimas. Kitaip tariant, savivaldybės vykdomoms socialinėms, ekonominėms bei kitoms vietinės reikšmės programoms finansuoti, taip pat savivaldybių įstaigų išlaikymui yra reikalingos pajamos. Visos savivaldybės veiklai užtikrinti reikalingos pajamos, taip pat planuojamos išlaidos yra fiksuojamos savivaldybės biudžete. Kiekviena savivaldybė turi savo atskirą bei savarankišką biudžetą, kurį tvirtina savivaldybės taryba.

Savivaldybių biudžetai ir rengiami laikantis nustatytų reikalavimų. Šie reikalavimai yra išdėstyti biudžetinės sandaros įstatyme. Įstatymo paskirtis - nustatyti Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų turinį, šių biudžetų pajamų sudarymo ir asignavimų (išlaidų) naudojimo teisinius

pagrindus, taip pat biudžetų rengimo, tvirtinimo, vykdymo, vertinimo ir kontrolės pagrindines nuostatas, procedūras, asignavimų valdytojų pareigas, teises ir atsakomybę. Pagal Lietuvos Respublikos įstatymus savivaldybių biudžetai yra santykinai nepriklausomi nuo valstybės biudžeto, tačiau šis dalinai dalyvauja savivaldybių biudžetų sudaryme (iš jo skiriamos dotacijos savivaldybių biudžetams). Pats biudžetinis reguliavimas pasireiškia tuo, kad skiriant dalį bendrųjų pajamų (gyventojų pajamų mokestis ir pelno mokestis) savivaldybėms, norima subalansuoti jų pajamas su išlaidomis, sumažinti šių biudžetų deficitą, padidinti suinteresuotumą vykdyti nacionalinį biudžetą. Atsižvelgiant į fiskalinės decentralizacijos Baltuškinienės (2006) išskirtas dedamąsias, aptarsime jas savivaldybių kontekste.

Savivaldybių asignavimai (išlaidos) gali būti naudojami tik savivaldybėms įstatymų deleguotoms valstybės funkcijoms bei savivaldybių tarybų patvirtintoms programoms vykdyti (žr. 4 pav.). Tai numato Biudžeto sandaros įstatymo 23 straipsnis. Savivaldybių biudžeto funkcinė klasifikacija parengta remiantis Valstybės funkcijų klasifikatoriumi (COFOG).

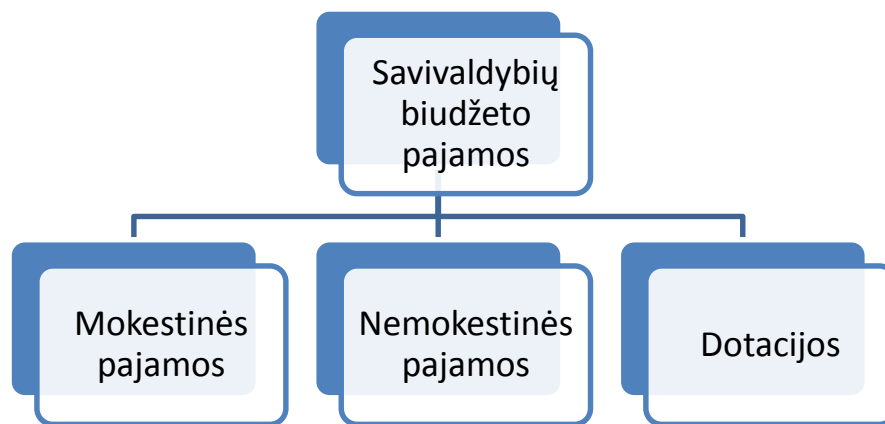


Šaltinis: sudaryta pagal Lietuvos statistikos departamentą

4 pav. Savivaldybių biudžeto išlaidų klasifikacija pagal COFOG

COFOG (angl. *Classification of the Functions of Government*) - tai tarptautinis klasifikatorius, vienas iš nacionalinių sąskaitų sistemoje naudojamų funkcinų klasifikatorių. Klasifikatorius taikomas valdžios sektoriaus sandoriams (operacijoms) klasifikuoti, įskaitanti valdžios galutinio vartojimo išlaidų, tarpinio vartojimo, bendrojo kapitalo formavimo bei kapitalo ir einamųjų pervedimų sąnaudas pagal funkcijas. Lietuvoje įsigaliojo nuo 1999 kovo 1 d.

Savivaldybių biudžeto pajamų nustatymo metodikos įstatymas, Biudžeto sandaros įstatymas ir Vietos savivaldos įstatymas nustato savivaldybių biudžetų pajamų šaltinius (žr. 5 pav.)



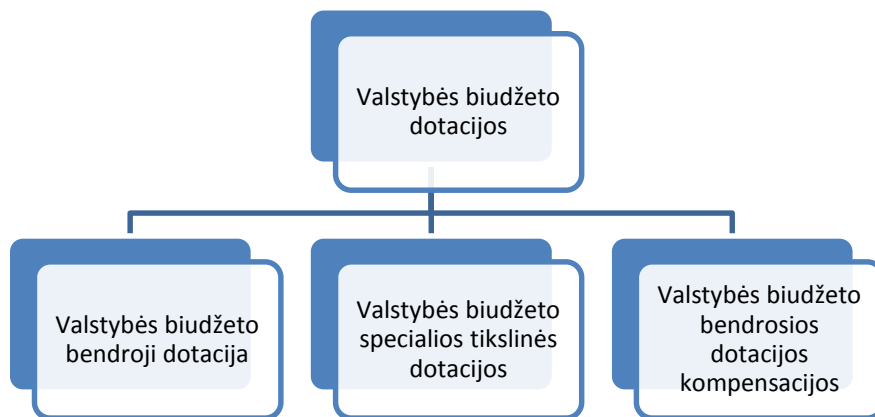
Šaltinis: sudaryta pagal Savivaldybių biudžeto pajamų nustatymo metodikos įstatymą

5 pav. Savivaldybių biudžetų pajamų šaltiniai

Mokestinės pajamos skirtos savivaldybių savarankiškoms funkcijoms atlikti. Savivaldybių mokesčių pajamų šaltiniams priskiriamus visus mokesčius, išskyrus gyventojų pajamų mokestį ir mokesčius už prekes ir paslaugas, Valstybinė mokesčių inspekcija tiesiogiai perveda į jų biudžetus. Gyventojų pajamų mokestis yra dalijamasis: viena dalis tenka valstybės, kita dalis – savivaldybių biudžetams (Davulis, 2006). Šis mokestis pervedamas į savivaldybių biudžetus po atskaitymų už išduotus verslo liudijimus, po atskaitymų į Privalomąjį sveikatos draudimo fondą ir, jeigu numatyta – po dalies atskaitymo į valstybės biudžetą. Gyventojų pajamų mokestis savivaldybėms perdedama 100 proc. išskyrus savivaldybes-donores: Vilniaus – 40 proc., Kauno – 94 proc., Klaipėdos – 86 proc., Mažeikių – 95 proc. Gyventojų pajamų mokestis mokamas tai savivaldybei, kur yra deklaruojama savo gyvenamąją vietą, o ne kurioje dirba (Šilininė, 2003). Prekių ir paslaugų mokesčius sudaro pridėtinės vertės, akcizai, loterijos ir azartinių lošimų, transporto priemonių, aplinkos teršimo mokesčiai ir rinkliavos

Nemokestinės pajamos sudaro turto pajamos, kurias sudaro dividendai, mokesčiai už valstybinę žemę, valstybinio vandens fondo telkinius, gamtos išteklius; pajamos iš baudų ir konfiskacijos; kitos pajamos, ilgalaikio materialiojo realizavimo pajamos bei vietinės ir valstybinės rinkliavos. Nemokestinės pajamos taip pat skiriamos savarankiškoms savivaldybių funkcijoms atlikti.

Mokestinės ir nemokestinės pajamos galima vadinti nuosavomis savivaldybių pajamomis, o *dotacijos* bendriausiais bruožais suprantama kaip dovana. Pasak Rimo (2000), dotacijos – tai mokesčių mokėtojų sumokėtos lėšos valstybei, duodamos vietiniams biudžetams, kad šie padengtų išlaidas, kurios viršija pajamas. Kitaip tariant, tai yra valstybės paskirta lėšų suma, valstybės perduotoms savivaldybės funkcijoms vykdyti, kurios nepanaudotas likutis metų pabaigoje grąžinamas į valstybės biudžetą (Davulis, 2006). Valstybės biudžeto dotacijų klasifikacija pavaizduota šeštame paveiksle.



Šaltinis: sudaryta pagal LR savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymą

6 pav. Valstybės biudžeto dotacijų klasifikacija

Pagal Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo pakeitimo įstatymą valstybės biudžeto bendroji dotacija skiriama:

- savivaldybių gyventojų pajamų mokesčiui išlyginti, kai prognozuojama, kad valstybės išdo sąskaitoje trūks šiam tikslui lėšų;
- savivaldybių išlaidų struktūrų skirtumams išlyginti, kuriuos lemianuo savivaldybių veiklos nepriklausantys objektyvūs veiksniai, kai prognozuojama, kad valstybės išdo sąskaitoje šiam tikslui trūks lėšų.

Valstybės biudžeto specialios tikslinės dotacijos savivaldybių biudžetams skiriamos:

- valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti – pagal nustatytą šioms funkcijoms atlikti lėšų apskaičiavimo metodiką;
- mokinio krepšeliui finansuoti vykdant Vietos savivaldos įstatymo 6 straipsnio 8 punkte nustatytą savarankiškąją savivaldybių funkciją ir Vietos savivaldos įstatymo 7 straipsnio 7 punkte nustatytą valstybinę (valstybės perduotą savivaldybėms) funkciją – pagal Vyriausybės ar jos įgaliotos institucijos nustatytą tvarką;
- Seimo, Vyriausybės patvirtintoms programoms ar priimtiems sprendimams vykdyti.

Valstybės biudžeto bendrosios dotacijos kompensacijos savivaldybių biudžetams skiriamos dėl Seimo ar Vyriausybės priimtų sprendimų atsirandantiems savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų pokyčiams kompensuoti.

Savivaldybių biudžetų nustatymo metodikos įstatymo 12 str. numato, kad jei savivaldybių pajamos per metus padidėjo, tai iš savivaldybių biudžetų yra grąžinama atgal į valstybės biudžetą. Pasak Civinsko

ir Tolvaišio (2006), savivaldybės tarsi pasiskirsto į donores ir recipientes, nes nustatoma gyventojų pajamų mokesčių fiksuota dalis ir bendrosios dotacijos kompensacijos iš savivaldybių biudžetų, kurių pajamos per metus padidėja daugiau nei nustatytas lygis. Gyventojų pajamų dydis ir bendrosios dotacijos atskaitymo iš savivaldybių, kurių pajamos viršijo įstatymų numatytą procentą, pervedimas į valstybės biudžetą kitoms savivaldybėms remti, gali slopinti savivaldybių donorių (Vilniaus, Kauno, Klaipėdos ir Mažeikių) norą skatinti ekonomikos plėtrą ir didinti pajamų įplaukas savo valdomoje teritorijoje.

Mokslininkas Davulis (2006) teigia, kad Lietuvos savivaldybių nuosavos lėšos ne visai atitinka jų sampratą, nes idealiu atveju nuosavų lėšų formavimas turėtų visiškai priklausyti nuo vietos valdžios sprendimų. Nuosavų lėšų Lietuvos savivaldybių biudžetuose praktiškai nėra, o savivaldybės turi ribotas galimybes reguliuoti tokias pajamas. Praktikoje savivaldybių nepanaudotos valstybės biudžeto lėšos metų pabaigoje grąžinamos į valstybės biudžetą. Tai verčia savivaldybes išleisti visus iš valstybės biudžeto joms pervedus pinigus, kadangi nepanaudota jų dalis pasibaigus metams vis tiek bus prarasta.

Apžvelgus savivaldybių išlaidas, pajamas, skiriamas dotacijas, būtina aptarti paskutinę fiskalinės decentralizacijos dedamąją – skolinimosi mechanizmas. Baltušnikienės (2004) teigimu, Lietuvoje dominuoja administracinė savivaldybių skolinimosi mechanizmo reguliavimui kontroliavimo sistema, kai savivaldybių skolinimosi apribojimus, peržiūrėdama ir sankcionuodama skolinimosi operacijas.

Biudžeto sandaros įstatyme parašyta, kad jeigu savivaldybėms nepavyksta subalansuoti biudžeto, jos Vyriausybės nustatyta tvarka, laikydamosis Seimo patvirtintų limitų (žr. lentelė), gali:

- 1) imti iš vidaus kreditorių arba užsienio kreditorių ilgalaikes (kurių trukmė ilgesnė kaip vieni metai ir grąžinimo terminas ne tais pačiais biudžetiniais metais) paskolas arba teikti garantijas dėl paskolų, naudojamų tik investicijų projektams finansuoti;
- 2) imti iš vidaus kreditorių arba užsienio kreditorių trumpalaikes (kurių grąžinimo terminas tais pačiais biudžetiniais metais) paskolas biudžetiniais metais laikinam pajamų trūkumui padengti, kai nepakanka šiam tikslui savivaldybės biudžeto apyvartinių lėšų;
- 3) Vyriausybės nustatyta tvarka iš valstybės biudžeto apyvartinių lėšų savivaldybėms gali būti teikiamos trumpalaikės paskolos, kai susidarius laikinam pajamų trūkumui išnaudojamos savivaldybės biudžeto apyvartinės lėšos.
- 4) Vyriausybės nustatyta tvarka iš valstybės biudžeto apyvartinių lėšų savivaldybėms gali būti teikiamos trumpalaikės arba ilgalaikės paskolos, kai dėl kredito įstaigų veiklos apribojimo ir (arba) jų licencijų atšaukimo savivaldybės negali disponuoti savo lėšomis ir dėl to trūksta apyvartinių lėšų.
- 5) Biudžetinės įstaigos savo vardu negali skolintis lėšų, prisiimti jokių skolinių įsipareigojimų.

6 lentelė. Savivaldybių skolinimosi limitai

	Limitas proc. (nuo patvirtintų tų metų savivaldybės biudžeto pajamų (neįskaitant iš valstybės biudžeto savivaldybei skiriamų specialių tikslinių dotacijų ir valstybės biudžetui grąžinamų bendrosios dotacijos kompensacijų))				
Metai	2008	2009	2010	2011	2012
Savivaldybės skola	35 (Vilniaus, Kauno miestų – 50)	30 (Vilniaus, Kauno miestų – 45)	40 (Vilniaus, Kauno miestų – 55)	40 (Kauno miesto – 55, Vilniaus miesto (neįskaitant iš valstybės biudžeto savivaldybei skiriamų specialių tikslinių dotacijų) – 85)	70 (Vilniaus miesto (neįskaitant iš valstybės biudžeto savivaldybei skiriamų specialių tikslinių dotacijų) – 120)
Metinis savivaldybės grynojo skolinimosi suma	20, iš jų metinių skolinimosi suma - 10	15, iš jų metinių skolinimosi suma - 10	20, iš jų metinių skolinimosi suma - 10	20, iš jų metinių skolinimosi suma – 10 (Vilniaus miesto (neįskaitant iš valstybės biudžeto savivaldybei skiriamų specialių tikslinių dotacijų) – 40)	20 (Vilniaus miesto -35)
Grąžintina tais kalendoriniais metais savivaldybės paskolų ir palūkanų bei su paskolų ėmimu susijusių įmokų suma	20	15			
Savivaldybės garantijų limitas	5		10		
Savivaldybėms, vykdančioms investicijų projektus, finansuojamus ir iš ES paramos lėšų	18, iš jų 10 – avansiniam šių projektų finansavimui		30		45 (Vilniaus miestas – tik iki 2011-12-31 įsiskolinimui dengti ir projektus įgyvendinti)

Šaltinis: sudaryta pagal LR valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą

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

Pažymėtina, kad kiekvienais metais Seime tvirtinamas tik konkrečių metų valstybės ir savivaldybių biudžetai. Savivaldybės ruošdamos savo biudžetų projektus, privalo vadovautis konkrečioms metams Seimo patvirtintais savivaldybių biudžetų finansiniais rodikliais.

Lietuvoje taikoma dviejų pakopų valdžios finansavimo sistema leidžia savivaldybėms disponuoti savo biudžeto lėšomis: jos gali savarankiškai naudotis pajamomis ir išlaidomis, taip pat turi teisę iš valstybės biudžeto gauti tam tikrų finansinių lėšų (dotacijų). Be to, vietinės valdžios organai turi galimybę skolintis, atsižvelgiant į Seimo nustatytus skolos limitus. Būtina pažymėti, kad savivaldybių finansų valdymas yra gana sudėtingas, o jį reglamentuoja nemažai ne tik Lietuvos Respublikos, bet ir Europos teisės aktai.

2.2. Fiskalinės decentralizacijos vieta ES

Demokratiųjų principų plėtra Europos šalyse lemia ir decentralizacijos procesus valstybės valdymo srityje, vis didesnė viešųjų reikalų tvarkymo dalį priskiriant vietos savivaldos institucijoms kartu didinant jų svarbą valstybės valdyme (Davulis, 2006).

Regionų atsiradimas ir jų reikšmės stiprėjimas Europoje ir kituose regionuose yra nevienareikšmis procesas, turintis ne vieną priežastį ir sukeliantis įvairiausias pasekmes. Šiuolaikinės nacionalinės valstybės susiduria su daugeliu iššūkių kurių pasekmėje jos vis daugiau politinių ir ekonominių galių perleidžia subnacionaliniams dariniams. Ši galių decentralizacija daugiausia susijusi su gyventojų noru tiesiogiai dalyvauti šalies valdyme ir valstybių nesugebėjimu užtikrinti daugybės sau prisiimtų socialinių, politinių ir ekonominių įsipareigojimų.

Pasak Europos Komisijos vykdant ES biudžetą, ypač įgyvendinant sanglaudos politiką, parodė, kad regionai arba vietos valdžios institucijos, būdamos arčiausiai piliečių, geriausiai žino Europos teritorijų poreikius ir imasi tiesioginių veiksmų. Todėl Europos Sąjunga visuomet pabrėžia daugiapakopio valdymo svarbą siekiant užtikrinti geresnį Europos biudžeto lėšų panaudojimą, kadangi mano, kad toks valdymas, laikantis subsidiarumo principo, yra veiksminga, visose Europos politikos srityse taikytina priemonė.

Europos integracija padarė teigiamą poveikį regionų ir vietos devoliucijos procesui. Pirmą kartą regioninio ir vietos lygmens svarbos pripažinimas buvo įteisintas Lisabonos sutartyje. Kadangi Europos integracija paprastai aiškinama kaip nuolatinis procesas, dar yra daug neišnaudotų galimybių toliau stiprinti subnacionalinį lygmenį Europos Sąjungos valdymo sistemoje.

Sprendimas vykdyti reformas, vedančias į galių ir finansinių išteklių devoliuciją ir decentralizaciją turėtų atitikti piliečių bei vietos ir regionų bendruomenių lūkesčius ir poreikius. ES išskiria šiuos decentralizuoto valdymo privalumus:

- geresnis piliečių poreikių suvokimas;
- politikos, galinčios skatinti tvarų ir konkurencingą augimą (bendras) formavimas;
- geras finansų ir investicijų valdymas vietos ir regionų lygiu;
- vietos ir regiono savarankiškumo didinimas ir demokratijos stiprinimas;
- tiesioginė atskaitomybė ir skaidrumas.

Veiksmingas vietos ir regionų administravimas ir efektyvus decentralizavimas ES grindžiamas subsidiarumo, daugiapakopio valdymo, socialinės ir teritorinės sanglaudos, sąžiningumo,

bendradarbiavimo, solidarumo ir papildomumo principais. Ypač akcentuojami subsidarumo ir daugiapakopio valdymo principai.

Daugiapakopio valdymo esmė – derinti Europos Sąjungos, valstybių narių ir regionų ir vietos valdžios institucijų veiklą, grindžiamą subsidarumo ir proporcingumo principu ir partneryste, kurią įgyvendinant plėtojamas praktinis ir institucinis bendradarbiavimas siekiant parengti ir įgyvendinti Europos Sąjungos politiką.

Subsidiarumo principo esmė ir svarbiausias tikslas – užtikrinti žemesnio lygio valdžios institucijų nepriklausomumą nuo aukštesnės valdžios institucijų, ypač vietos valdžios institucijų nepriklausomumą nuo centrinės valdžios. Tai reiškia, kad kelių lygių valdžios institucijos dalijasi įgaliojimais. Tokiu pat principu grindžiama federalinių valstybių institucijų sistema. Europos Sąjungoje subsidarumo principas yra taikomas kaip Sąjungos neišimtinių įgaliojimų vykdymo reguliavimo kriterijus. Pagal šį principą Sąjunga neturi teisės imtis veiksmų tam tikroje srityje, jei valstybės narės gali ją veiksmingai reglamentuoti centriniu, regioniniu arba vietos lygmenimis. Kita vertus, pagal šį principą Sąjungai suteikiama teisė vykdyti savo įgaliojimus, jei valstybės narės negali tinkamai pasiekti numatyto veiksmo tikslų. Be to, šis principas įrašytas į ES sutarties 5 straipsnio 3 dalį.

1985 m. priimtoje Europos vietos savivaldos chartijoje išdėstomi bendri europiniai standartai tam, kad būtų ginamos bei plečiamos vietos savivaldų teisės bei laisvės. Chartijoje nurodoma, kad vietos savivalda privalo turėti teikti galimybę steigti nuosavas administracines struktūras, reikalingas norint įgyvendinti vietos savivaldos teises ir pareigas, surinkti bei racionaliai panaudoti mokesčius ir įmokas vadovaujantis konstitucijos ir kitų įstatymų suteikta teise.

Europos vietos savivaldos chartijos 9 straipsnis fiskalinės decentralizacijos atžvilgiu numato:

- vietos valdžia turi teisę disponuoti jai priklausančiais finansiniais ištekliais;
- vietos savivaldos finansiniai ištekliai privalo būti adekvatūs įstatymais suteiktoms funkcijoms vykdyti;
- dalis lėšų privalo būti surenkama mokesčių ir įmokų, kurių dydį vietos valdžia gali keisti pagal savo nuostatuose patvirtintus kriterijus, pavidalu.

1993 m. stodama į Europos tarybą Lietuva įsipareigojo pasirašyti ir ratifikuoti Europos vietos savivaldos chartiją, kuri įsigaliojo Lietuvoje 1999 m. užimdama deramą vietą Lietuvos teisinėje sistemoje.

Europos vietos savivaldos chartijos ratifikavimas reiškia, kad Lietuva įsipareigoja suderinti vietos savivaldą reguliuojančius įstatymus su chartijos nuostatomis ir laikytis visų joje įtvirtintų principinių reikalavimų. Chartijos ratifikavimas neabejotinai buvo teigiamas žingsnis plėtojant demokratiją, įgyvendinant decentralizacijos ir subsidarumo principus Lietuvoje.

Chartija įtvirtina vietos savivaldos konstitucinio ir teisinio pagrindo principą, įpareigoja šalis laikytis pagrindinių taisyklių, garantuojančių politinę, administracinę bei finansinę vietos valdžios institucijų nepriklausomybę. Joje įtvirtinta nuostata, kad savivaldos institucijos yra bet kurios demokratinės santvarkos pagrindas.

Europos savivaldos chartija dažnai vadinama "mažąja savivaldos konstitucija", ji suteikia teises garantijas tolesnei savivaldos plėtrai, padeda spręsti dažnai problematiškus centrinės ir vietos valdžios santykių klausimus.

Regionų komitetas jau yra pareiškęs ketinimą parengti Europos Sąjungos daugiapakopio valdymo chartiją ir turėtų vykti darbas šia linkme. Ši chartija galėtų sudaryti gerą progą nubrėžti vietos ir regionų demokratijos principus ir būti naudinga parama vietos ir regionų valdymui bei decentralizacijos procesui valstybėse narėse, šalyse kandidatėse ir kaimyninėse šalyse.

Savivalda ES šalyse.

Pačių regionų pozicijos Europoje ir ypač ES pastaraisiais metais stiprėja. Prie to prisideda daugelis veiksnių (regionalizmas, ES politika ir kt.). Valdžios pasidalijimo klausimas Europos valstybėse yra labai nevienareikšmis ir skirtumai yra esminiai. Savivaldos pozicijos valdžios hierarchijos piramidėje yra gana panašios ES šalyse. Regioninio lygmens administravimo vienetų, kurie įprastai užima tarpinę poziciją tarp nacionalinės ir vietos valdžios, pozicija, galios ir funkcijos šioje valdžių hierarchijoje skiriasi iš esmės. P. Balchin'as ir L. Sykora (1999) suklasifikavo Europos valstybes į 5 kategorijas pagal subnacionalinės valdžios autonomijos laipsnį:

- Klasikinės unitarinės valstybės (Graikija, Airija, Liuksemburgas).
- Unitarinės valstybės, pradėjusios regioninės decentralizacijos procesą (Suomija, Prancūzija, Portugalija, Olandija).
- Unitarinės valstybės deleguojančios daugiau valdžios savivaldybėms (Danija, Norvegija, Švedija).
- Regionalizuotos unitarinės valstybės (Italija, Ispanija, Jungtinė Karalystė)
- Federalinės valstybės, kuriose regionai turi pilną sprendimo priėmimo autonomiją, išskyrus kai kurias užsienio politikos ir ekonomikos sferas (Vokietija, Belgija, Austrija).

Nors Europos Sąjungos regionų komitetas, kuris įpareigotas stebėti decentralizacijos procesus valstybėse narėse, Ispaniją priskiria prie pusiau federacinės valstybės.

Pačius subnacionalinius regionus galima būtų suskirstyti į kelias kategorijas pagal jų autonomijos laipsnį—nuo pačių galių regionų, turinčių renkamą parlamentą, teisę reguliuoti mokesčius, leisti įstatymus, formuoti savo biudžetą iki regionų, kurie iš esmės neturi jokių savivaldos galių ir tėra šalių nacionalinių

vyriausybių agentūros vietose. Tokių regionų pavyzdys 2010 m. panaikintos Lietuvos apskritys, tačiau panaikinus jų administracijas galima teigti, kad Lietuvoje regioninio lygmens administravimo ir administracinės valdžios praktiškai visai nebėra.

Europos Sąjungos valstybėse skiriasi vietos valdžios išlaidos, finansuojamos iš pačių savivaldybių kontroliuojamų finansinių šaltinių ir ypač mokesčių bazės, priskirtos vietos savivaldai administruoti. Tai lemia ir vietos savivaldos funkcijų skirtingumą. Pasak Pauliko ir Adomonio (2003) vienos valstybės vietos valdžia turi veiksmų „pasirinkimo“ galimybę, kitose labiau atlieka centrinės valdžios kontroliuojamos „agentūros“ funkcijas. Pagal „pasirinkimo“ modelį vietos valdžia traktuojama kaip būdas leisti vietos bendruomenėms daryti vietos gerovės poreikių tenkinimo sprendimus geriau, negu tai gali daryti centrinė vyriausybė. Pagal „agentūros“ modelį, vietos savivalda yra tik įrankis centrinės valdžios sprendimams įgyvendinti. Šiuo atveju centrinė valdžia pageidauja tokių vietos valdžios sprendimų, kurie sutampa su „centro“ norais.

ES valstybėse ir visame pasaulyje vietos savivalda yra vienoks ar kitoks šių dviejų modelių derinys, o derinio sudėtis priklauso nuo politinės kultūros ir administravimo tradicijų.

Decentralizacija ir finansų krizė Europoje.

2009 m. kilusi finansų krizė išsiplėtė į valstybių skolos krizę, kuri kelia didelį pavojų realiajai ekonomikai miestuose ir regionuose, taip vis daugiau keldama diskusijas ne tik nacionaliniu, bet ir Europos lygmeniu dėl subnacionalinės valdžios trukdymo pasiekti centrinės valdžios lygmenio biudžeto tikslus. Kai kuriose Europos šalyse pradėtas vydyti racionalizavimo ir didesnio tvarumo užtikrinimo reformos. Daugelyje valstybių narių dabartinėmis ekonomikos ir finansų krizės sąlygomis dominuoja ekonominiai kriterijai, kurie pažeidžia demokratinius vietos ir regionų autonomijos pagrindus. Kai kuriose valstybėse narėse vykdoma decentralizacija neskiriant atitinkamų finansinių išteklių, supaprastinamos, mažinamos ar net panaikinamos subnacionalinės struktūros. Taip grindžiama prielaida, kad perleidus viešąsias paslaugas centrinės valdžios lygmeniui jų teikimas taps ekonomiškai efektyvesnis.

Pavyzdžiui, finansinės krizės paveiktoje Graikijoje 2010 m. įvykdyta Kallikratis reforma sumažino savivaldybių skaičių nuo 1034 iki 325 (Akrivopoulou et. al., 2012). Panašūs procesai vyko Ispanijoje, Vokietijoje, Suomijoje ir kt.

Europos Sąjungos Regionų komitetas savo nuomonės pareiškime atkreipė dėmesį į tokius fiskalinės decentralizacijos aspektus:

- nuoseklus decentralizacijos procesas tik tada bus sėkmingas, jei perdavus galias subnacionalinio lygmens valdžios institucijoms bus skirtos atitinkamos finansinės lėšos

- decentralizacija pati savaime neskatina subnacionalinių valdžios institucijų nevaržomai leisti pinigų, tai veikiau skatina netinkamai įgyvendinamos decentralizacijos priemonės, kurios nesiejamos su fiskaline decentralizacija;
- regionai, kurių didžiąją finansavimo dalį sudaro nuosavi ištekliai, atsakingiau elgiasi su turimomis finansinėmis lėšomis ir galiausiai jų viešasis biudžetas yra tvirtesnis; todėl ragina valstybes nars lėšų pervedimus kiek įmanoma pakeisti nuosavais finansiniais ištekliais;
- dėl rizikingų finansinių spekuliacijų daugelį regionų ir savivaldybių slegia dideli finansiniai sunkumai, ir ragina Europos Komisiją parengti tinkamas priemones ir strategijas, skirtas tokiems atvejams;
- centralizuotos valdžios valstybėse narėse, kurių visi regionai gali gauti paramą pagal pirmą tikslą, sanglaudos politika įgyvendinama neveiksmingai, nes centralizuotos administravimo institucijos dažnai nėra susipažinusios su regioninėmis atskirų projektų problemomis ir sunkumais, todėl pasisako už tai, kad ateityje atskiri fondai valstybėse narėse būtų valdomi įtraukiant subnacionalinius lygmenis.

Europos Sąjunga neįpareigoja valstybių narių pasirinkti tam tikrą savo institucinės sąrangos modelį, perduoti galias vietos ir regionų valdžiai ar įgyvendinti valdžios decentralizaciją. Tačiau nors pripažindama ir gerbdama institucinio savarankiškumo principą, ES aiškiai deklaruoja savo palankumą regionų ar vietos savivaldai.

3. FISKALINĖS DECENTRALIZACIJOS PLĖTOTĖ ES KONTEKSTE

Nuo 2004 m. Lietuva tapo Europos Sąjungos nare, todėl vienas iš jos tikslų tapo fiskalinė decentralizacija. Taigi toliau darbe bus vertinamas Lietuvos fiskalinė decentralizacijos lygis ES kontekste.

3.1. Tyrimo metodologija

Ankstesniuose skyriuose apibrėžus fiskalinės decentralizacijos sampratą, apžvelgus teisinį jos reglamentavimą, savivaldybių finansinę sistemą, jų raidą Lietuvoje, bei fiskalinės decentralizacijos padėtį Europos Sąjungoje, sunku vertinti Lietuvos fiskalinės decentralizacijos plėtotės galimybes, todėl šiame skyriuje naudojama palyginamoji analizė padės pasiekti darbe išsikeltą tikslą - išanalizuoti fiskalinės decentralizacijos lygį Lietuvoje ES kontekste. Toliau darbe bus atliktas:

- Lietuvos savivaldybių biudžetų išlaidų, pajamų, pervedimų, skolų vertinimas;
- ES ir Lietuvos fiskalinės decentralizacijos lygių palyginimas;
- Socialinės paramos decentralizacijos efektyvumo Lietuvos „eksperimentinėse savivaldybėse“ vertinimas.

Šiam tyrimui atlikti buvo naudojami darbo įvade išskirti baigiamojo darbo metodai. Įvertinti fiskalinę decentralizaciją šalyje nėra lengvas uždavinys, todėl siekiant nustatyti jos lygį ir kitimą naudosime šio darbo pirmoje dalyje išskirtas, fiskalinės decentralizacijos dedamąsias (Baltrušnikienė, 2006).

Pirmame poskyryje bus vertinamas Lietuvos decentralizavimo lygis. Čia bus vertintas savivaldybių savarankiškų išlaidų santykis su nacionalinio biudžeto išlaidomis ir bendruoju vidaus produktu (BVP) bei vertinta išlaidų struktūra. Taip pat įvertintos vietinės valdžios biudžetų pajamos, jų struktūra. Atsižvelgta į vietinės valdžios priklausomybę nuo centrinės valdžios finansinių pervedimų, aptarta jų sudėtis.

Antrame poskyryje Lietuvos vietinės valdžios fiskalinė decentralizacija bus lyginama su ES valstybėmis narėmis pagal visas fiskalinės decentralizacijos dedamąsias. Fiskalinės decentralizacijos rodiklius veikia valstybės valdymo forma, valstybės dydis, gyventojų skaičius, pajamų lygio kitimas, BVP rodiklio dydis ir kt., todėl lyginamosios analizės metu bus apžvelgta ir šių rodiklių įtaką fiskalinei decentralizacijai skirtingose šalyse.

Trečiajame poskyryje bus apžvelgti bandomojo projekto dėl socialinės paramos perdavimo „eksperimentinėms savivaldybėms“ rezultatai.

Darbe analizuojami naujausi statistiniai duomenys, apimantys 2008–2012 m. periodą.

Šiam tyrimui atlikti naudojami Europos sąjungos statistikos tarnybos (toliau – Eurostatas), Lietuvos statistikos departamento ir Lietuvos Respublikos Finansų ministerijos statistiniai duomenys. Taip pat atliekant tyrimą remtasi Lietuvos socialinių tyrimų centro ataskaitos rezultatais bei banko “Dexia” ir Europos savivaldybių ir regionų tarybos (CEMR) ataskaitų duomenimis.

3.2. Lietuvos fiskalinės decentralizacijos lygio vertinimas

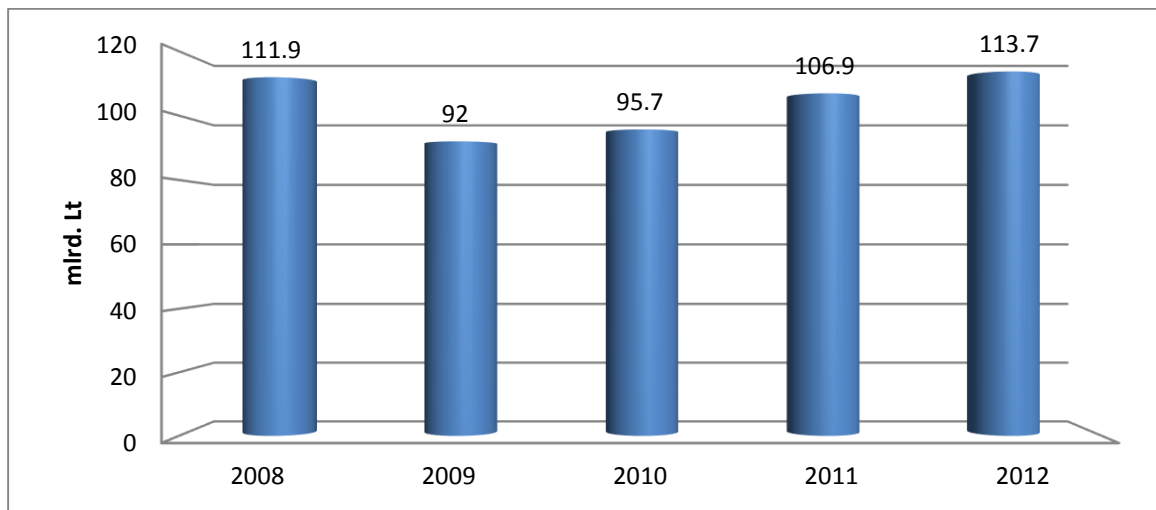
Pasak Stačioko ir Rimo (2002), fiskalinės decentralizacijos laipsnio didinimas, atsakomybės už vykdomų funkcijų išlaidas, naudojant surinktas mokestines pajamas, griežtas paskirstymas tarp valdžios lygių yra viena svarbiausių ekonominio augimo ir investicijų į privatų ir viešą verslą skatinimo sąlygų. Todėl šiame poskyryje bus vertinamas Lietuvos fiskalinės decentralizacijos lygis pagal fiskalinės decentralizacijos dedamąsias.

3.2.1. Savivaldybių biudžetų išlaidų vertinimas

Šiame poskyryje nagrinėjamas Lietuvos savivaldybių išlaidų lyginamasis svoris fiskalinės decentralizacijos požiūriu.

Literatūroje kaip rodiklius, įvertinančius fiskalinės decentralizacijos laipsnį, siūloma naudoti savivaldybių išlaidų nacionaliniame biudžete bei šalies bendrajame vidaus produkte (BVP) procentinę dalį. Pasak Lazdyno (2001) mažai decentralizuotoms šalims subnacionalinių lygių valdžios išlaidoms tenka iki penktadalio nacionalinio biudžeto išlaidų ir iki 7 proc. BVP. Vidutinė fiskalinė decentralizacija yra tokia, kai vietos valdžia disponuoja iki 26 proc. visų valstybės išlaidų ir iki 10 proc. BVP. Prie labai finansiškai decentralizuotų savivaldos šalių priskiriamos valstybės, kuriose vietos valdžia disponuoja daugiau nei 26 proc. nacionalinių išlaidų ir apie 10 proc. BVP.

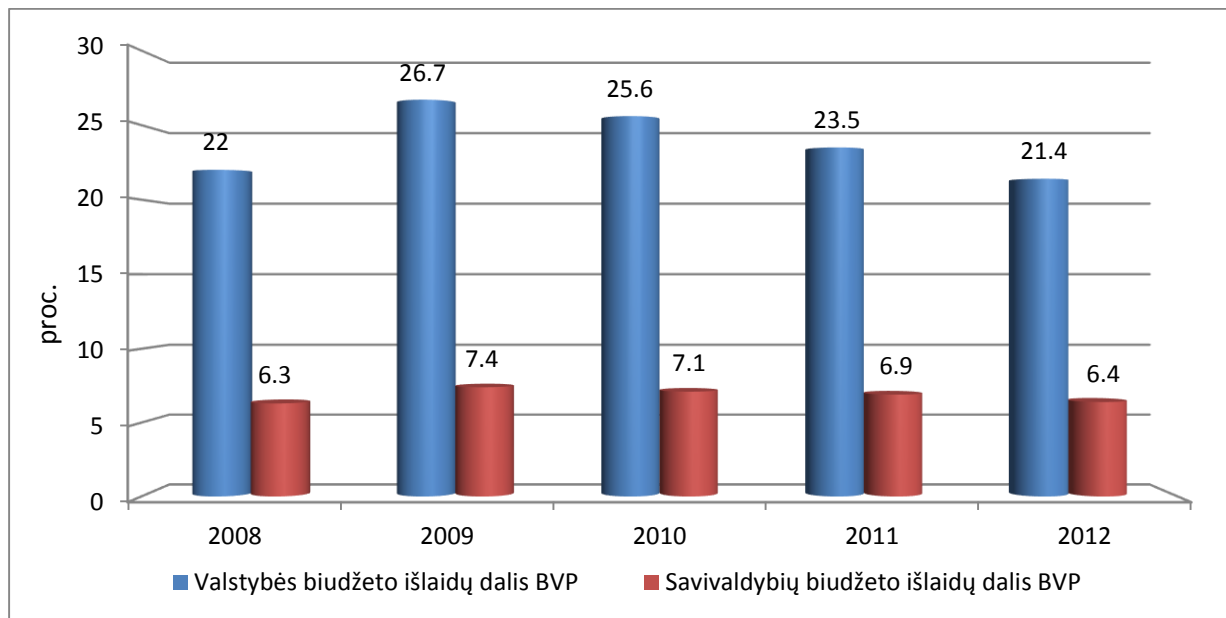
Vadovaujantis Statistikos departamento statistiniais duomenimis didžiausias BVP užfiksuotas 2013 m. ir jis siekė 113,7 mlrd. Lt. Kaip matyti iš pirmo paveikslo 2009 m. fiksuojamas žymus sumažėjimas iki 92 mlrd. Lt., tokį sumažėjimą įtakėjo šalį palietusi ekonominė krizė. Toliau BVP kasmet didėjo.



Šaltinis: Lietuvos statistikos departamento duomenų bazė, Finansų ministerijos duomenys

7 pav. Lietuvos bendrasis vidaus produktas 2008–2012 m., mlrd. Lt.

Kaip matyti iš aštunto paveikslo valstybės biudžeto išlaidų dalis BVP vidutiniškai apie 4 kartus didesnė nei savivaldybių biudžetų ir siekia, nagrinėjamu laikotarpiu, vidutiniškai apie 24 proc. BVP. Nors BVP 2009 m. ir sumažėjo (žr. 7 pav.), tačiau valstybės biudžeto dalis BVP proc. padidėjo nuo 22 iki 26,7 proc. tai rodo, kad valstybės biudžeto išlaidos lyginant su 2008 m. nepasikeitė (šiek tiek padidėjo). Tokia pati tendencija matyti ir nagrinėjant savivaldybių biudžetų išlaidas nuo BVP. Vertinant 2008–2012 m. periodą matyti, kad savivaldybių biudžetų išlaidų dalis BVP išlieka nestabili ir kinta nuo 6,3 iki 7,4 proc., todėl nagrinėjamu laikotarpiu negalima fiksuoti nei didėjimo, nei mažėjimo tendencijų, išlieka stabilus fiskalinės decentralizacijos lygis. Kaip matyti iš 8 paveikslo šalies BVP kasmet auga, o išlaidų pokytis ne toks staigus. Nors 2009 m. jaučiama didesnė savivaldybių išlaidų dalis BVP (7.4 proc.), tačiau negalime teigti, kad taip pat padidėjo ir savivaldybių savarankiškumo lygis, nes šalį palietus ekonominei krizei sumažėjus BVP reikėjo sumažinti skiriamus finansinius išteklius valstybės sektoriui, atitinkamai pakoreguojant ir savivaldybių biudžetus. Tai matoma ir 2010-2012 m., kai BVP didėjo (žr. 8 pav.), o išlaidų dalis BVP tiek savivaldybėms, tiek valstybei mažėjo, nors realios išlaidos beveik nesikeitė. Nagrinėjamu laikotarpiu savivaldybių biudžetų dalis BVP yra apie 6.8 proc. Lietuvą galima priskirti prie mažai decentralizuotų šalių.

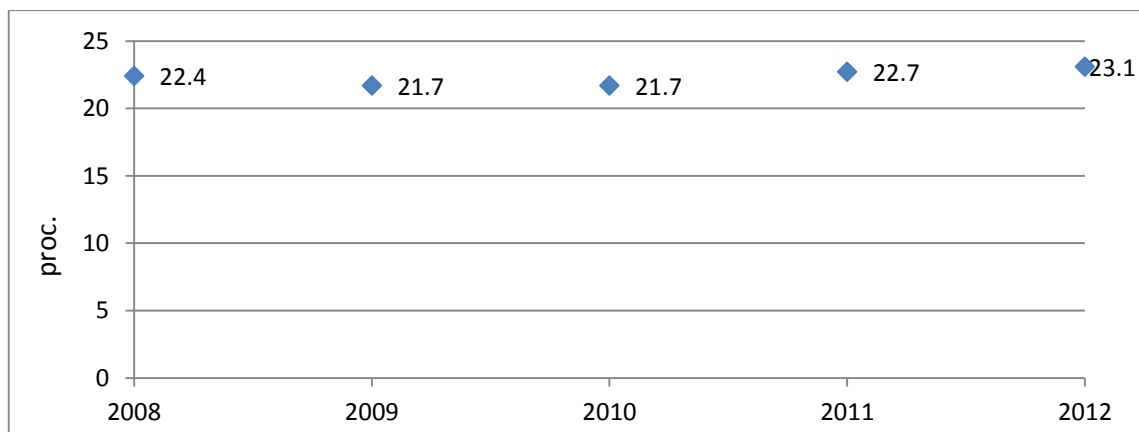


Šaltinis: Lietuvos statistikos departamento duomenų bazė, Finansų ministerijos duomenys

8 pav. Valstybės ir savivaldybių biudžetų išlaidų dalis BVP 2008–2012 m., proc.

Nagrinėjant savivaldybių biudžetų išlaidų dalį nacionaliniame biudžete pasirinktu laikotarpiu procentinis pokytis ne toks didelis, kaip BVP. Analizuojamu laikotarpiu 2009 m. savivaldybių biudžetų dalis nacionaliniame biudžete sumažėjo nuo 22,4 iki 21,7 proc., toks proc. išliko ir 2010 m. (žr. 9 pav.). 2011-2012 m. savivaldybių išlaidų dalis kilo atitinkamai 22,7 ir 23,1 proc. Vadinasi, galima teigti, jog remiantis šiuo kriterijumi savivaldybių finansinis savarankiškumas didėja, nors pokytis labai nežymus.

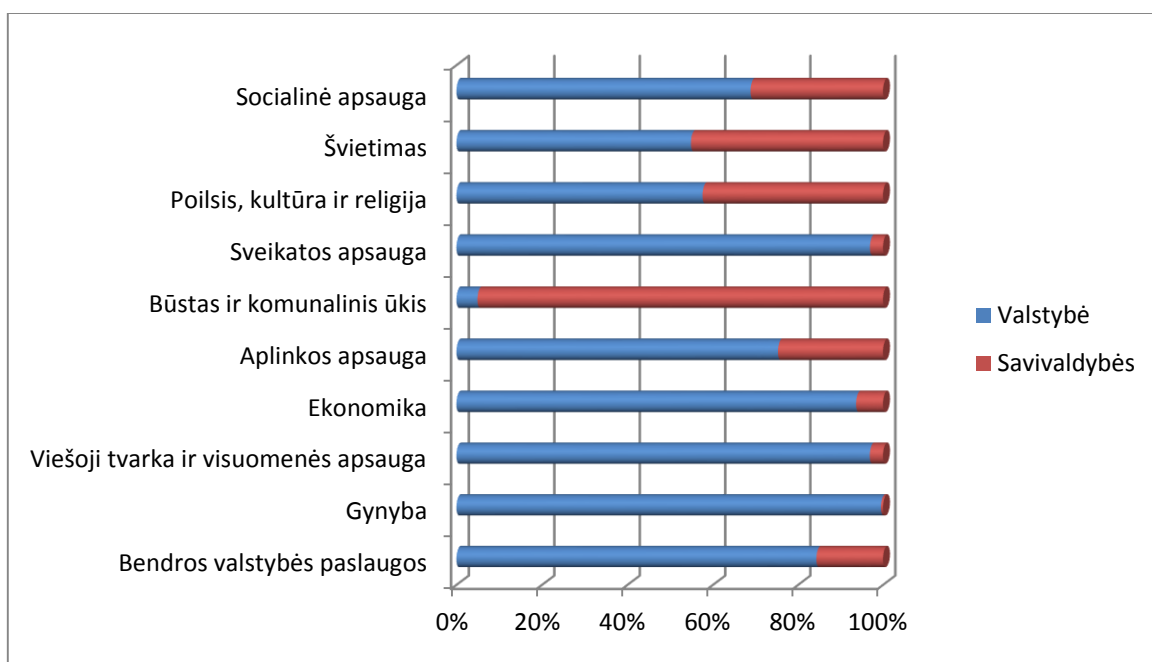
Vertinant savivaldybių biudžetų išlaidų ir nacionalinio biudžeto santykį Lietuva priskiriama prie vidutiniškai decentralizuotų valstybių.



Šaltinis: Lietuvos statistikos departamento duomenų bazė, Finansų ministerijos duomenys

9 pav. Savivaldybių biudžetų išlaidų dalis nacionaliniame biudžete 2008–2012 m., proc.

Dešimtame paveiksle matyti valstybės ir savivaldybių išlaidų dalį nacionaliniame biudžete. Galime teigti, kad labiausiai decentralizuotos valstybės funkcijos yra: būstas ir komunalinis ūkis (savivaldybių išlaidos sudaro 95,1 proc nacionalinio biudžeto išlaidų šia funkcijai) , švietimas (45,1 proc.), poilsis, kultūra ir religija (42,4 proc.), socialinė apsauga (31,2 proc.). Vidutiniškai decentralizuotos – bendros valstybės paslaugos (15,7 proc.), aplinkos apsauga (24,7 proc.), mažai – gynyba (0,5 proc.), viešoji tvarka ir apsauga (3,1 proc.), ekonomika (6,3 proc.), sveikatos apsauga (3,1 proc.). Mažai decentralizuotos funkcijos išimtinai valstybinės. Toks išlaidų pasiskirstymas būdingas daugelyje šalių ir tas funkcijas, kurias lengviau administruoti iš centro yra priskiriamos



Šaltinis: Lietuvos statistikos departamento duomenų bazė, Finansų ministerijos duomenys

10 pav. Valstybės ir savivaldybių biudžetų išlaidų dalis nacionaliniame biudžete pagal funkcijas 2012 m., proc.

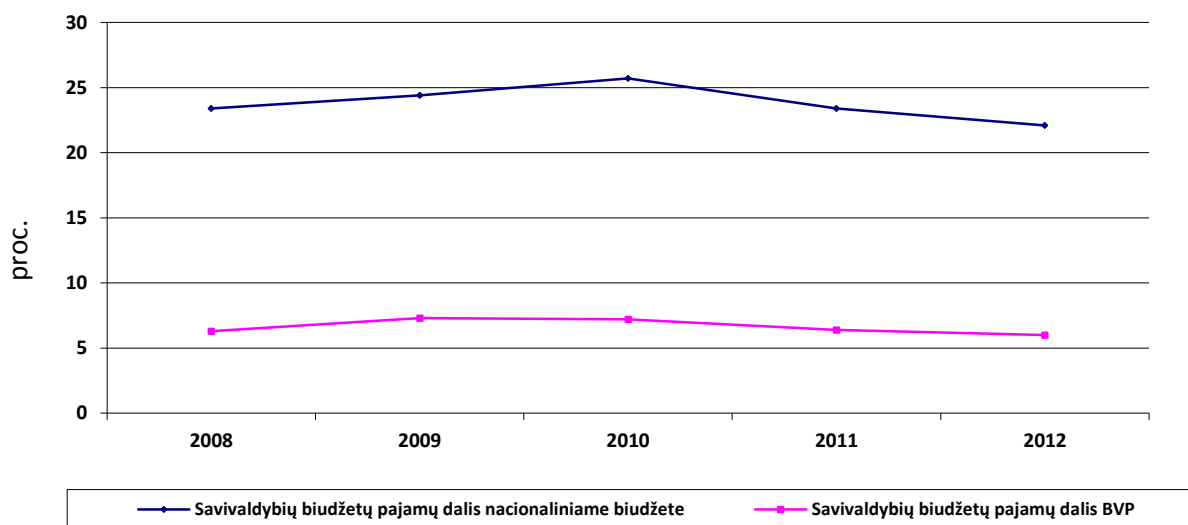
Ivertinus savivaldybių išlaidas BVP ir nacionaliniame biudžete matyti, kad vertinat savivaldybių biudžetų išlaidų dalį BVP gavome, kad Lietuva mažai decentralizuota, o vertinat pagal savivaldybių biudžetų ir nacionalinio biudžeto išlaidų santykį – vidutiniškai decentralizuota. Lietuvoje pagal valstybės funkcijas labiausiai decentralizuotas yra būstas ir komunalinis ūkis, o mažiausiai – gynyba.

3.2.2. Savivaldybių biudžetų pajamų vertinimas

Fiskalinės decentralizacijos lygio įvertinimui nepakanka subsektorių išlaidų analizės. Vienas iš savarankiškumo požymių – nuosavos pajamos. Todėl toliau darbe vertinsime savivaldybių biudžetų pajamas, jų sudėtį, bei valstybės pervedimus.

Savivaldybių biudžetų pajamų lyginamojo svorio nuo BVP ir nacionalinio biudžeto pajamų rezultatai panašūs kaip ir biudžetų išlaidų, nes šalies deficitas pastaraisiais metais nors ir buvo didelis, tačiau akivaizdžių pokyčių vertinat fiskalinės decentralizacijos požiūriu nesudaro.

Matyti, kad santykis su BVP tiek išlaidų tiek pajamų prasme išlieka stabilus, o santykis su nacionaliniu biudžetu pajamų atžvilgiu šiek tiek išauga, tačiau vis dar rodo vidutinišką decentralizacijos lygį šalyje (žr. 11 pav.).



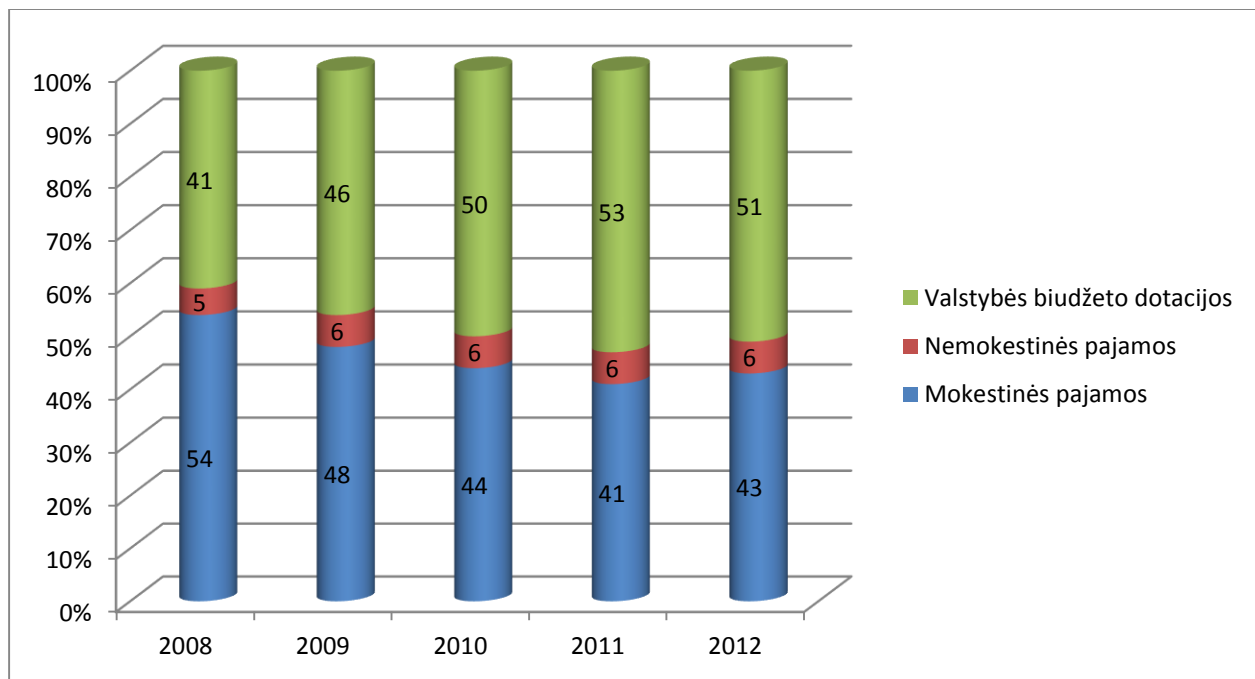
Šaltinis: Lietuvos statistikos departamento duomenų bazė, Finansų ministerijos duomenys

**11 pav. Savivaldybių biudžetų pajamų dalis nacionaliniame biudžete ir BVP
2008–2012 m., proc.**

Dauguma mokslininkų teigia, kad kuo didesnis pajamų struktūroje valstybės biudžeto dotacijų lygis, tuo savivaldybė santykinai mažiau savarankiška (Davulis, 2006), (Civinskas ir Tolvaišis, 2006). Taigi vertinat fiskalinę decentralizaciją biudžeto pajamų atžvilgiu labai svarbus mokestinių, nemokestinių pajamų ir dotacijų santykis.

Analizuojamu laikotarpiu didžiausiąją pajamų dalį sudaro mokestinės pajamos ir valstybės biudžeto dotacijos, kurios 2011 m. siekė net 53 proc. visų savivaldybės biudžeto pajamų. 2008–2011 m. dotacijų santykis didėja, o atitinkamai mažėja mokestinių pajamų dalis (žr. 12 pav.), o tai rodo neigiamą

tendenciją fiskalinės decentralizacijos požiūriu. Tačiau jau 2012 m. mokestinės pajamos padidėjo iki 43 proc. taip mažindama valstybės skiriamų dotacijų dalį iki 51 proc. Nors tai nežymus pokytis, tačiau matoma gerėjimo tendencija. Nemokestinių pajamų dalis bendrose pajamose yra nedidelė: vidutiniškai išlieka apie 6 proc. Ekonominė krizė paveikė pajamų struktūros kitimą ir sumažino savivaldybių savarankiškumą valstybei skiriant joms daugiau dotacijų.



Šaltinis: Finansų ministerijos duomenys

12 pav. Savivaldybių biudžetų pajamų struktūra 2008–2012 m., proc.

Specialiųjų tikslinių dotacijų sumos nuo 2008 iki 2009 m. išaugo 12,5 proc. (žr. 13 pav.), tačiau 2010 m. šių dotacijų suma sumažėjo 268,3 mln. Lt dėl 97,7 proc. sumažinto valstybės investicijų programoje numatytų projektų finansavimo (žr. 3 priedą).

Specialiosios tikslinės dotacijos struktūroje apie 50 proc. lėšų skiriama mokinių krepšeliui finansuoti. Ši dalis sumažėjo 2010 m. dėl mažėjančio mokinių skaičiaus. 2011 m. skiriamos lėšos mokinių krepšelio augimui įtakos turėjo įvestas ikimokyklinio ugdymo krepšelis ir jau tais metais valstybė skyrė papildomą tikslinę 194,1 mln. Lt dotaciją.

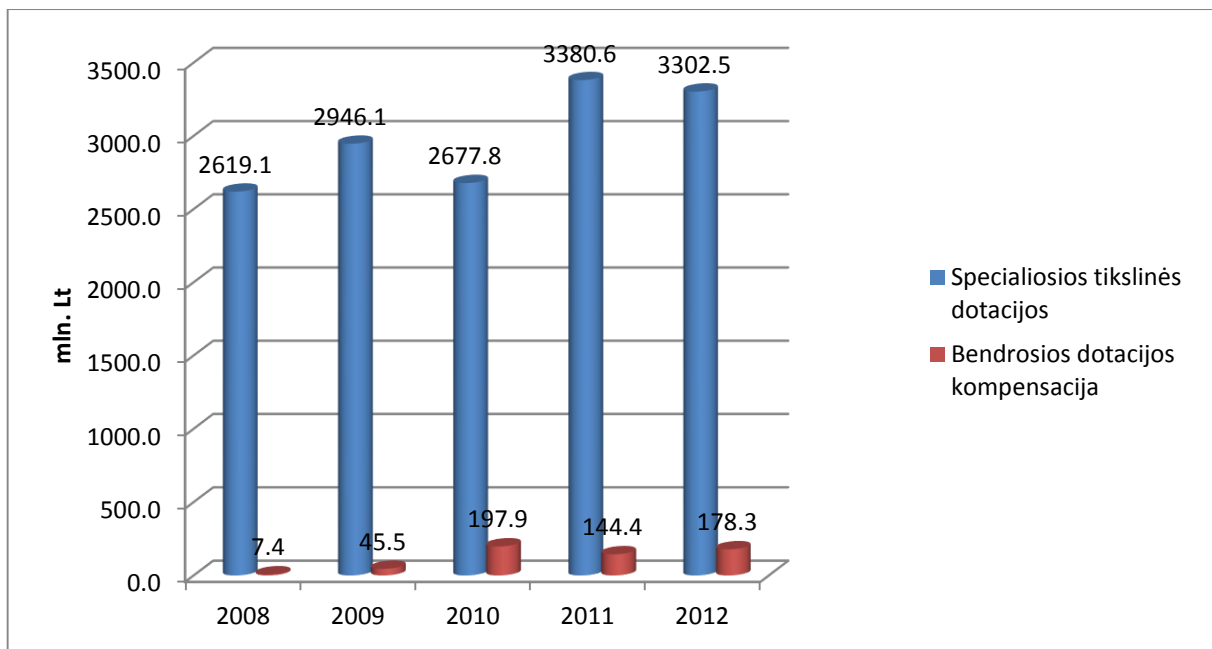
Antroji specialiųjų tikslinių dotacijų grupė – valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti. Jos buvo skirtos valstybės garantijų nuomininkams vykdyti, vaikų teisių apsaugai, melioracijai, žemės ūkio funkcijoms vykdyti, socialinėms išmokoms ir kompensacijoms skaičiuoti bei mokėti, socialinei paramai mokiniams ir kitoms sritims. 2011 m. ši dalis padidėjo net 65 proc. (žr. 3

priedą) ir tai galėjo lemti apskričių viršininkų administracijų panaikinimas ir jų funkcijų perskirstymas kitoms institucijoms.

Kita sritis, kuriai teikiama specialioji tikslinė dotacija – valstybės investicijų programoje numatyti projektai, kurių įgyvendinimui savivaldybė įsipareigojo skirti tam tikrą lėšų dalį. 2009 -2010 m. skiriamos savivaldybėms lėšos sumažėjo atitinkamai 46,8 proc. ir 97,7 proc. To priežastis buvo ekonominė krizė, dėl kurios investicinių projektų finansavimo lėšos buvo sumažintos arba jų visai atsisakyta, tačiau kylant ekonomikos lygiui investicijos 2011 ir 2012 m. didėjo.

Bendrosios dotacijos kompensacijos buvo skirtos Valstybės tarnybos įstatymo numatytų tarnautojų pareiginiams atlyginimams didinti ir mažėjančioms savivaldybių biudžeto pajamoms kompensuoti. Šios kompensacijos reikalingos norint paremti silpnesnes savivaldybes – išlyginant vis didėjančius pajamų ir išlaidų skirtumus.

Dažnai siūloma visiškai atsisakyti valstybės dotavimo, o tai turėtų padidinti savivaldybių savarankiškumą, tačiau jį panaikinus, kai kurioms savivaldybėms iškiltų grėsmė atsidurti ties bankroto riba. Norint mažinti ekonomiškai silpnesnių savivaldybių priklausomybę nuo valstybinio dotavimo, reikėtų skatinti regionų plėtrą. Be to, pajamų atskaitymai į valstybės biudžetą riboja savivaldybių savarankiškumą taip pat, kaip ir dotavimo sistema (Civinskas, Tolvaišis, 2006).



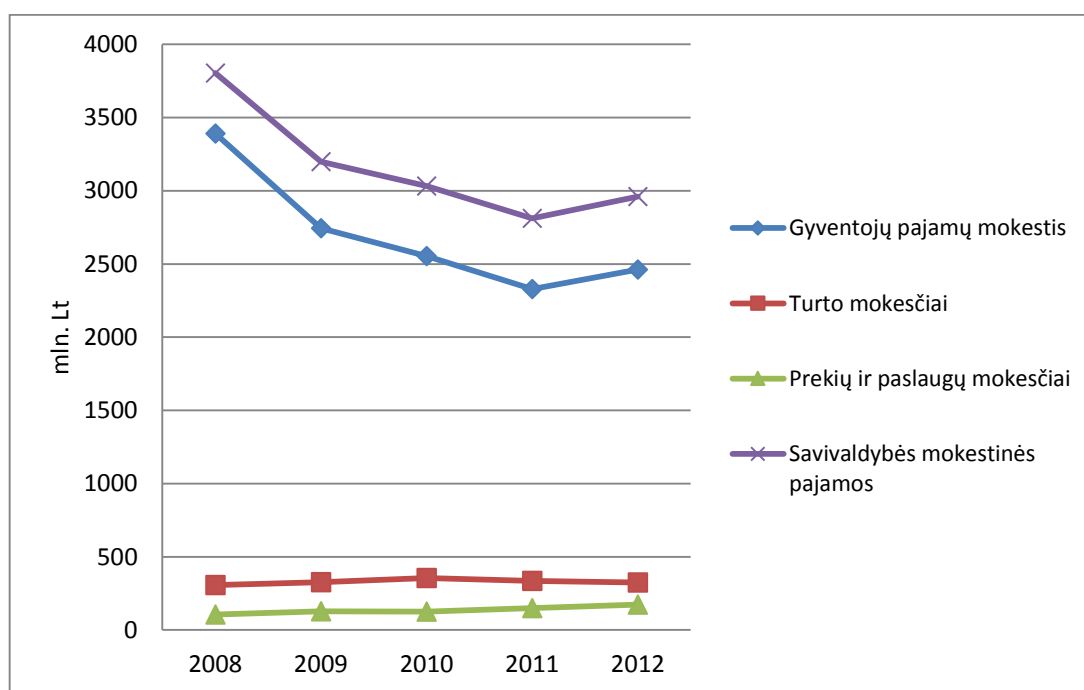
Šaltinis: Finansų ministerijos duomenys

13 pav. Specialiųjų tikslinių ir bendrųjų dotacijų kompensacijų kitimas 2008-2012 m., mln. Lt

Analizuojamu laikotarpiu didžiausią savivaldybių biudžetų mokestinių pajamų dalį sudarė gyventojų pajamų mokestis (virš 80 proc.) (žr. 14 pav.), todėl galime teigti, kad nuo jo kaitos priklauso ir mokestinių pajamų surinkimas.

Savivaldybių mokestines pajamas sudarantis gyventojų pajamų mokestis, kaip minėta, yra dalijamasis mokestis, kurio mokesčio bazės, tarifo negali kontroliuoti vietos valdžia.

Vertinant gyventojų pajamų mokesčio pokyčius, analizuojamu laikotarpiu nustatyta, kad kasmet šio mokesčio surinkimas mažėjo (žr. 14 pav.). Tai galėjo lemti ekonominė krizė, dėl kurios sumažėjo dirbančių gyventojų skaičius ir vidutinis bruto darbo užmokestis. Taip pat šį sumažėjimą iš dalies galėjo lemti ir GPM tarifo sumažinimas nuo 24 iki 15 proc.

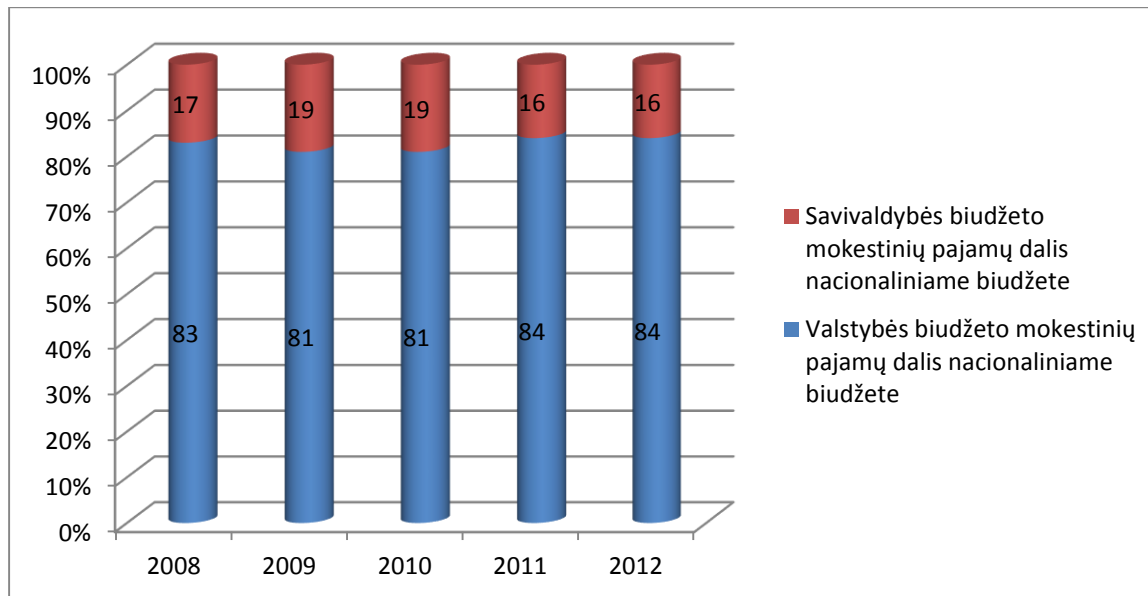


Šaltinis: Finansų ministerijos duomenys

14 pav. Savivaldybių biudžetų mokestinių dalių kitimas 2008-2012 m., mln. Lt

Nagrinėjant savivaldybių biudžetų mokestinių pajamų santykį su valstybės biudžeto mokestinėmis pajamomis, matyti, kad nagrinėjamu laikotarpiu daugiau nei 80 proc. mokestinių pajamų buvo perskirstyta per valstybės biudžetą (žr. 15 pav.). Analizuojamu laikotarpiu savivaldybių biudžetų mokestinių pajamų dalis nacionaliniame biudžete tai padidėja, tai pamažėja, tačiau pokytis toks nežymus, kad įtakos fiskalinės decentralizacijos požiūriui neturi. Aiškiai matyti tendencija, kad Lietuvoje būdinga fiskalinė centralizacija, nes priešingu atveju didesnis mokestinių pajamų lygis rodytų ir didesnę fiskalinę

decentralizaciją šalyje (Davulis 2006). Lietuvoje didžiąją dalį mokestinių pajamų perskirstoma per valstybės biudžetą.



Šaltinis: Finansų ministerijos duomenys

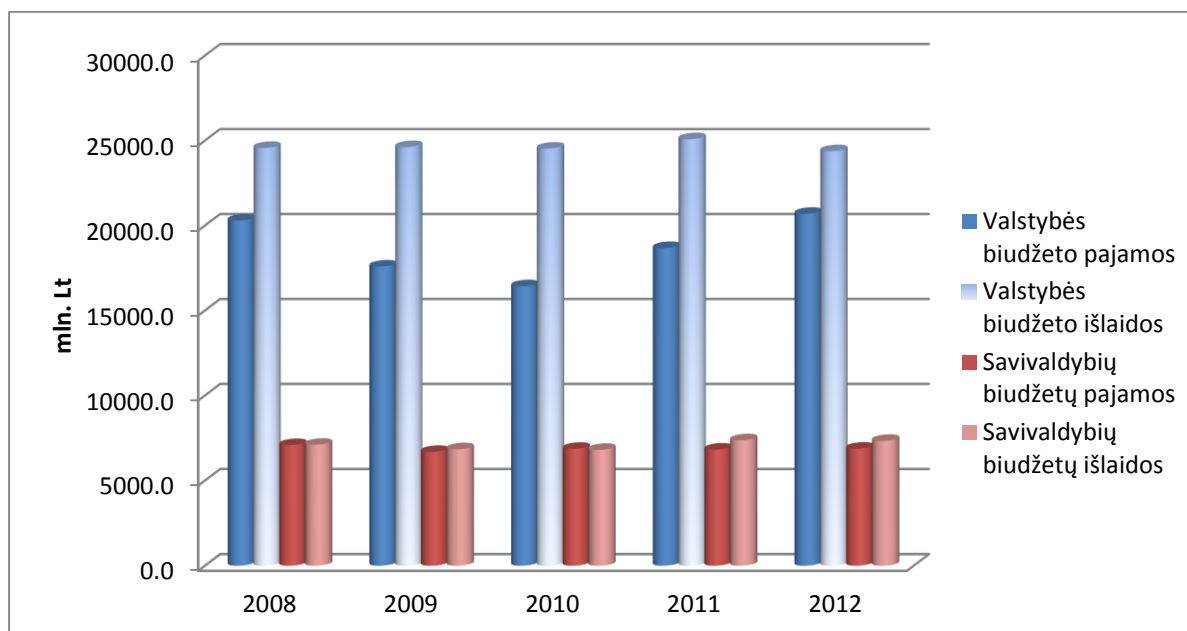
15 pav. Valstybės ir savivaldybių biudžetų mokestinių pajamų dalies kitimas nacionaliniame biudžete 2008–2012 m., proc

Savivaldybės turi ribotus savus finansinius išteklius. Didžioji dalis savų finansinių išteklių yra gaunama iš gyventojų pajamų mokesčio ir turto mokesčio. Savi finansiniai ištekliai, kuriais savivaldybės gali laisvai disponuoti, sudaro tik nedidelę dalį jų biudžeto. Didžioji dalis savivaldybių biudžeto yra formuojama iš valstybės dotacijų, skirtų valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti. Esant tokiai fiskalinei sistemai, savivaldybės turi labai ribotas galimybes aktyviai dalyvauti savo teritorijos ekonominėje ir socialinėje plėtroje. Naujų investuotojų pritraukimas, sudarant jiems palankias sąlygas, yra labai ribotas ir vykdomas savų ir taip menkų finansinių išteklių sąskaita.

3.2.3. Savivaldybių įsiskolinimų vertinimas

Lietuvoje, kaip ir daugelyje Europos šalių, vietos valdžia (savivaldybės) turi galimybę skolintis pajamų ir išlaidų disbalansui mažinti bei įvairioms investicijoms finansuoti.

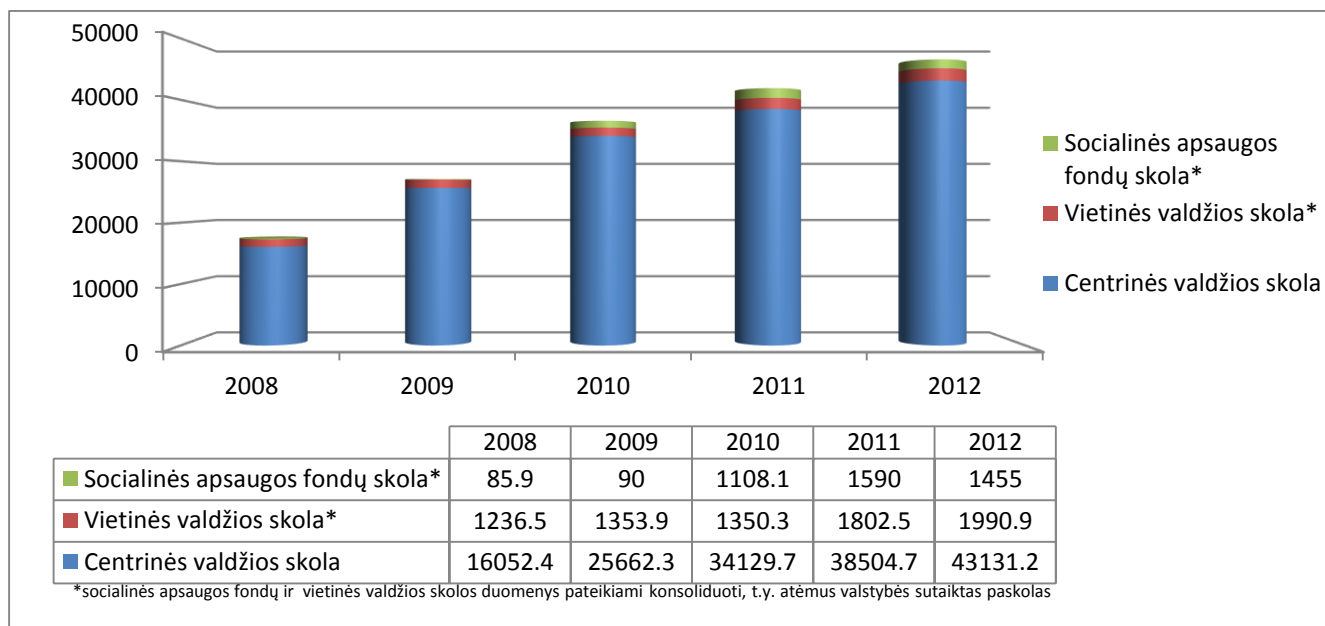
Analizuojamu laikotarpiu pastebėta, kad valstybės, atitinkamai ir savivaldybių biudžetai buvo deficitiniai. Nuo 2008 iki 2010 m. valstybės biudžeto pajamų ir išlaidų atotrūkis tik didėjo, tačiau jau 2011 ir 2012 m. pajamos augo ir deficitas atitinkamai mažėjo (žr. 16 pav.).



Šaltinis: Lietuvos statistikos departamento duomenų bazė, Finansų ministerijos duomenys

16 pav. Valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų kitimas 2008-2012 m., mln. Lt

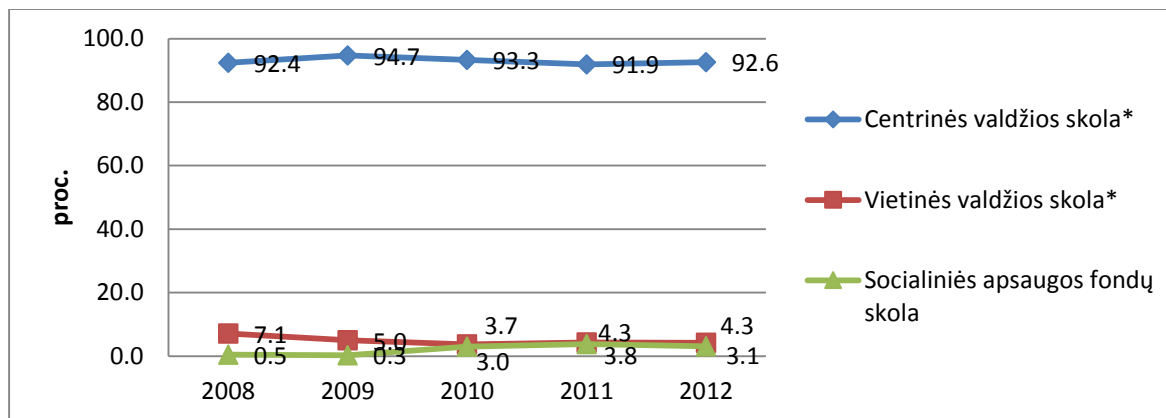
Jeigu valstybės išlaidoms padengti nepakanka biudžeto pajamų, tai ne tik valstybė, bet ir savivaldybės priverstos skolintis. Nagrinėjamu laikotarpiu valstybės skola augo kasmet - 2012 m. lyginant su 2008 m. padidėjo 2,6 karto. Tokiam didėjimui įtakos turėjo centrinės valdžios skolos didėjimas – nuo 2008 m. ji išaugo 2,7 karto, o vietinės valdžios skola – 1,6 karto (žr. 17 pav.).



Šaltinis: Finansų ministerijos duomenys

17 pav. Valstybės skola pagal subsektorius 2008-2012 m., mln. Lt

Nors socialinių apsaugos fondų skola nuo 2008 m. išaugo net 16 kartų, tačiau ji sudaro tik 3,1 proc. visos valstybės skolos (žr. 18 pav.). Vietinės valdžios skola nuo 2008 iki 2010 m. padidėjo 113,8 mln. Lt, tačiau procentinė dalis mažėjo, nes centrinės valdžios skola augo sparčiau. O 2011 ir 2012 m. procentinė vietinės valdžios dalis bendroje valstybės skoloje išliko stabili 4,3 proc. ir tai yra pakankamai maža lyginant su biudžeto pajamomis ir išlaidomis.



Šaltinis: Finansų ministerijos duomenys

18 pav. Valstybės subsektorių skolos dalies kitimas nuo bendros valstybės skolos 2008-2012 m., proc.

Daugelis savivaldybių skolinasi tam, kad užtikrintų projektams įgyvendinti būtinas bendrojo finansavimo lėšas, visų pirma – ES paramos lėšomis remiamiems projektams. Kadangi šiuo metu sunku įsivaizduoti greitesnį Lietuvos ūkio atsigavimą be spartesnio ES paramos įsisavinimo, todėl skolinimasis projektams finansuoti yra būtinas. Baltušnikienės (2004) teigimu, Lietuvoje dominuoja administracinė savivaldybių skolinimosi mechanizmo reguliavimo ir kontroliavimo sistema, kai savivaldybių skolinimasis reguliuoja valstybės valdžia, nustatydamas skolinimosi apribojimus, peržiūrėdama ir sankcionuodama skolinimosi operacijas, t.y. numato skolos limitus. Apie juos minima šio darbo antrame skyriuje.

Pasak Hsing ir Hsieh (2012), padidėjęs valdžios sektoriaus skolinimasis gali sustiprinti infrastruktūrą, padidinti verslo galimybes ir skatinti ekonomikos augimą. Išanalizavus savivaldybių skolinimosi galimybes, galima teigti, kad Lietuvos centrinė valdžios reguliavimo ir kontroliavimo sistema varžo savarankišką savivaldybių skolinimasis. Tačiau jeigu to nebūtų, savivaldybės nekontroliuotų skolinimasis ir galėtų sukelti problemų visai šaliai dėl padidėjusios skolos ir kitų kreditinių įsipareigojimų.

3.3. Lyginamoji Lietuvos ir ES fiskalinės decentralizacijos analizė

Santykiai tarp centrinės ir vietos (ir regionų) vyriausybės keitėsi visą laiką. Idėja decentralizuoti politinius sprendimus tampa vis populiareni visame pasaulyje, o tai lydi ir fiskalinę decentralizaciją.

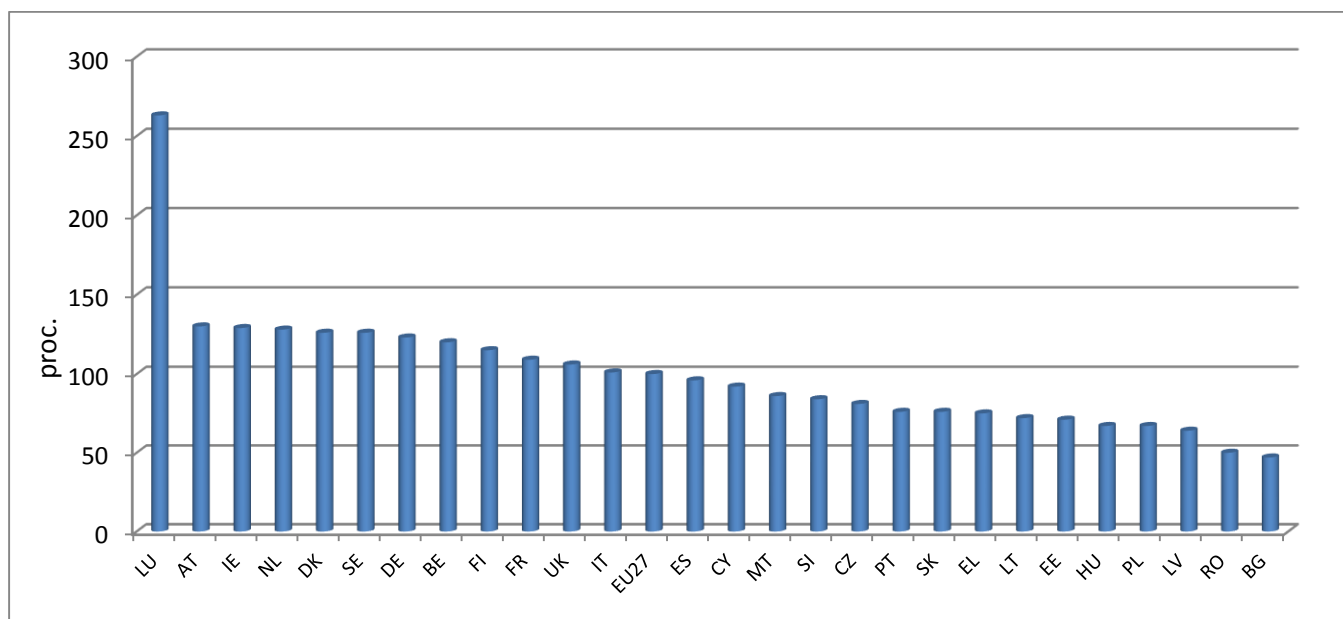
Per pastaruosius dvidešimt metų subsidiarumo pripažinimas kaip pagrindinį principą dėl Europos Sąjungos, Vakarų Vokietijos federalinės sistemos įdiegimas rytinėje šalies dalyje ir regionalizmo atgimimas Vakarų Europos šalyse kaip Portugalija buvo skirtingi pavyzdžiai decentralizacijos proceso link Europoje. Be to, ši politinės decentralizacijos rūšis taip pat buvo paskelbta daugelio pereinamojo laikotarpio Europos Sąjungos šalių (John, 2000).

Europos statistikos tarnyba (Eurostatas) nurodo, kad valdžios sektorių sudaro centrinės, subnacionalinės valdžios institucijos ir socialinės apsaugos fondų subsektoriai. Subnacionalinės valdžios institucijos apima visas subnacionalines valdžios pakopas, t.y. savivaldybes, provincijas, apskritis, regionus ir kt. Lietuvoje subnacionalinę valdžią - vietinę valdžią, kuriai priskiriamos savivaldybės, viešosios gydymo įstaigos, kurias kontroliuoja savivaldybės ir Vilniaus miesto būstas.

Norint įvertinti Lietuvos fiskalinę decentralizaciją Europos Sąjungos kontekste būtina apžvelgti šalių subnacionalinių lygių skaičių, plotą bei bendrąjį vidaus produktą vienam gyventojui, kadangi šis rodiklis yra svarbus makroekonominis rodiklis atspindintis valstybės ūkio augimą. Šio rodiklio pagalba atliekama palyginamoji įvairių šalių raidos analizė.

Lietuvos BVP yra lyginamas su kitų Europos sąjungos šalių BVP perkamosios galios pariteto metodu. Jį nustatant atsižvelgiama į kainų skirtumus valstybėse narėse, todėl pagal juos galima tiksliau lyginti padėtį. PGP taikant kaip perskaičiavimo koeficientą BVP paverčiamas sutartine bendra valiuta, vadinama perkamosios galios standartu (PGS), pagal kurį galima lyginti skirtingas nacionalines valiutas turinčių šalių perkamosios galios duomenis.

BVP vienam gyventojui, išreikšto perkamosios galios standartais, apimties indeksas pateikiamas lyginant su Europos Sąjungos vidurkiu ($EU27 = 100$) (žr. 19 pav.). Jeigu šalies indeksas yra didesnis nei 100, tokios šalies BVP vienam gyventojui lygis yra aukštesnis už ES vidurkį, ir atvirkščiai. Pagrindiniai rodikliai pateikiami perkamosios galios standartais, t. y. bendra valiuta, kuri panaikina kainų lygių skirtumus ir leidžia atlikti realius BVP palyginimus tarp šalių.



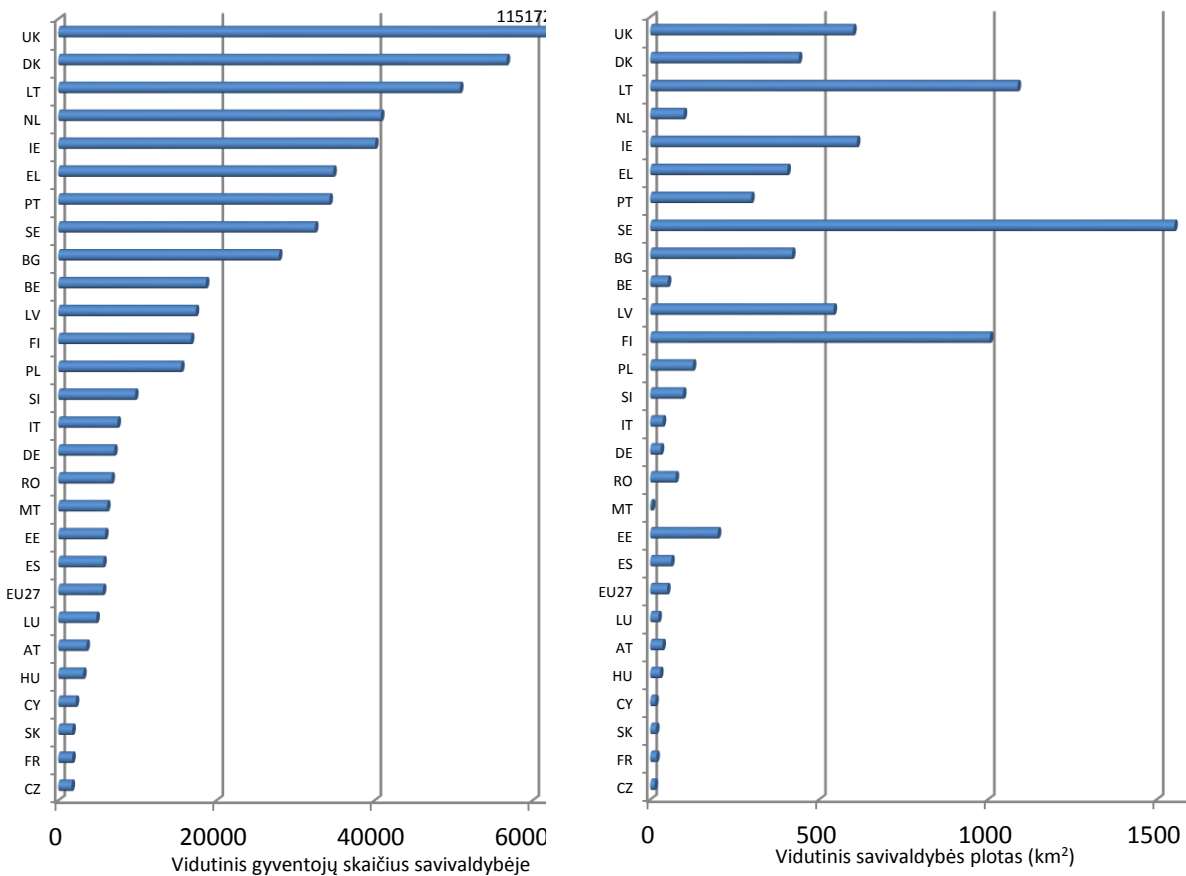
Šaltinis: Eurostat duomenys

19 pav. BVP vienam gyventojui apimties indeksai 2012 m. (EU27=100), proc.

BVP vienam gyventojui rodiklių išsiskirstymas ES narėse yra gana ryškus. Sklaida yra nuo 47 proc. iki 263 proc. (EU27=100). Didžiausias BVP vienam gyventojui rodiklis yra Liuksemburge. Lyginant su kitų Europos Sąjungos šalių BVP, pagal perkamosios galios paritetą, Liuksemburgo BVP buvo 263 proc. didesnis už ES šalių vidurkį (EU27=100). Dar viena šios šalies ypatybė: joje dirba (ir atitinkamai prisideda prie BVP) daug kitų šalių piliečių, neįtraukiamų į Liuksemburgo nuolatinių gyventojų skaičių. Taip pat dideli BVP vienam gyventojui rodikliai yra Vokietijos, Jungtinių Karalysčių, Italijos, Belgijos, Nyderlandų, Austrijos, Airijos ir Skandinavijos šalių regionuose. Mažiausias BVP vienam gyventojui yra pastebimas Bulgarijoje. Šios šalies BVP sudaro tik 47 proc. ES šalių vidurkio.

2012 metais Lietuva ES šalių sąrašė pagal BVP vienam gyventojui užima 21 vietą su 72 proc. Lietuva aplenkia Bulgariją (47 proc.), Rumuniją (49 proc.), Latviją (58 proc.), Lenkiją (67 proc.), Vengriją (67 proc.) ir Estiją (71 proc.) ir lyginant su 2011 m. šis rodiklis pakilo net 9 proc.

Lyginant įvairių ES šalių savivaldos modelius, pirmiausia vertėtų apžvelgti savivaldybių dydžių skirtumus. Remiantis banko “Dexia” ir Europos savivaldybių ir regionų tarybos (CEMR) ataskaitomis apžvelgsime Europos savivaldybių gyventojų skaičių ir plotą (žr. 20 pav.).



Šaltinis: Dexia ir CEMR ataskaitos

20 pav. ES šalių narių vidutinis gyventojų skaičius savivaldybėse ir vidutinis savivaldybių plotas (km²) 2011 m.

2011 m. raporto duomenimis vidutinis savivaldybės gyventojų skaičius Europoje siekė 5641 gyventojų (žr. 20 pav.). Lietuvoje 9 kartus viršija ES vidurkį - vidutinis savivaldybės gyventojų skaičius siekia 50833 gyventojus vienai savivaldybei. Didesnės savivaldybės yra tik Danijoje bei Jungtinėje Karalystėje, atitinkamai 56735 ir 115172 gyventojų.

Nors šiuo metu Estija ir Latvija taip pat turi vieną savivaldos lygmenį kaip ir Lietuva, Estijoje šiuo metu yra 226 savivaldybės (žr. 4 priedą) ir jose gyvena vidutiniškai 5929 gyventojai, Latvijoje 119 savivaldybių ir vidutiniškai 18820 gyventojų. Lenkijos savivaldybėje vidutiniškai gyvena 17395 gyventojų. Mažiausios savivaldybės Europoje gyventojų skaičiumi yra Čekijoje, Slovakijoje ir Prancūzijoje - kur savivaldybės gyventojų skaičius nesiekia ir dviejų tūkstančių.

Lietuvoje vidutinis savivaldybių plotas taip pat yra vienas didžiausių Europos Sąjungoje (1088 kv. m²). Ją lenkia tik Švedija, kurioje savivaldybės yra vidutiniškai 1552 kv. m².

Pasak Europos savivaldybių ir regionų tarybos optimalaus savivaldybių dydžio nėra. Ieškoma balanso tarp efektyvaus paslaugų teikimo ir tikros vietinės demokratijos. Dalyje valstybių savivaldybės

yra labia mažos vos su keletu tūkstančių gyventojų, kitose kaip Lietuvoje ar Jungtinėje Karalystėje jos yra didelės su dešimtimis tūkstančių gyventojų. Tai yra du kraštutiniai modeliai Europos Sąjungoje. Mažos savivaldybės nors ir priartina sprendimų priėmimą ir įgyvendinimą iki piliečių, bendruomenių, tačiau joms dažnai kyla problemų dėl kokybiško paslaugų teikimo, stambių projektų įgyvendinimo ar investicijų pritraukimo.

3.3.1. ES subnacionalinių valdžios institucijų išlaidų vertinimas

Lyginant Lietuvos ir ES subnacionalinių valdžios institucijų savarankiškumo lygį remsimės fiskalinės decentralizacijos dedamosiomis kaip ir vertinant Lietuvos fiskalinės decentralizacijos lygį.

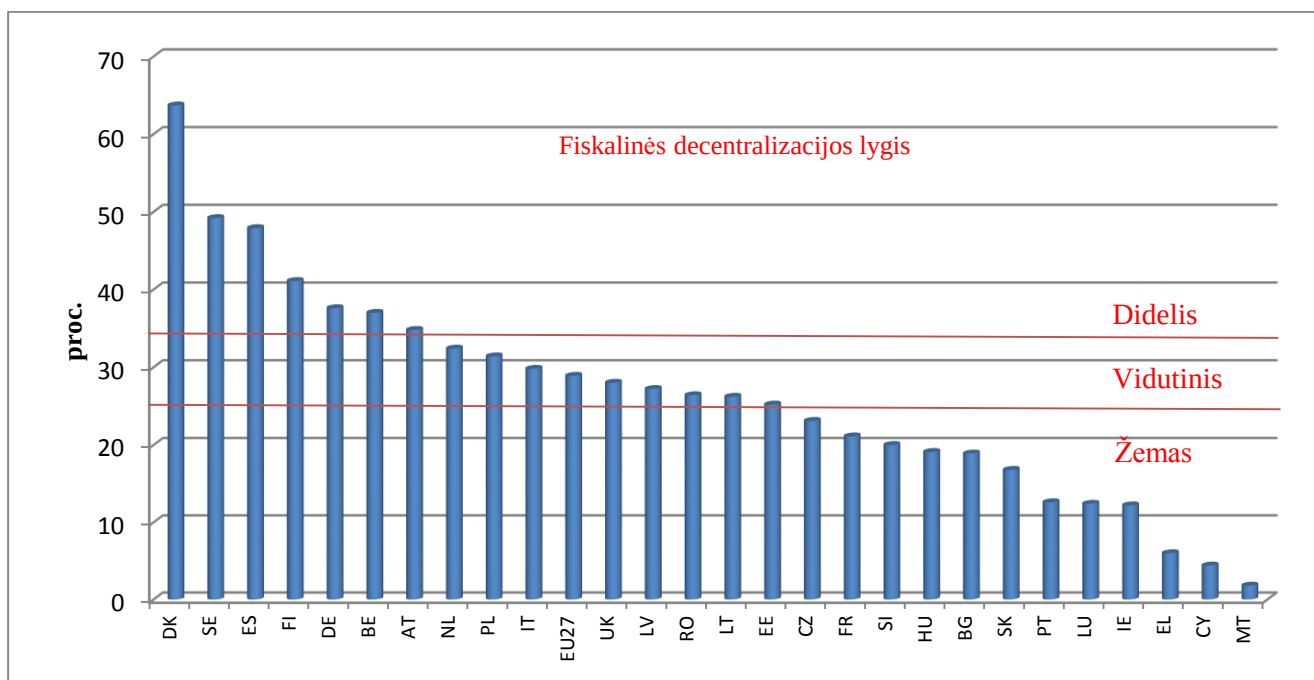
Kadangi šioje dalyje bus lyginama ne Lietuvos savivaldybių biudžetų, o vietinių valdžios sektorių rodikliai, įvertinantys fiskalinės decentralizacijos laipsnį, bus naudojami Tarptautinio valiutos fondo siūlomi fiskalinės decentralizacijos lygio matavimo kriterijai : didelis decentralizavimo lygis kai subnacionalinio valdžios sektoriaus išlaidų dalis valdžios sektoriaus išlaidose sudaro 33 proc. ir daugiau, vidutinis – nuo 25 iki 33 proc., mažas – mažiau nei 25 proc.

ES valstybių narių subnacionalinių valdžios institucijų išlaidų vidurkis sudaro apie 30 proc. (2012 m. – 28,9 proc.) valdžios sektoriaus išlaidų (žr. 21 pav.). Remiantis Europos Komisijos fiskalinės decentralizacijos vertinimo kriterijais tai rodo vidutiniškai centralizuotą finansų sistemą. Į šį lygmenį patenka ir Lietuva – subnacionalinių valdžios institucijų dalis valdžios sektoriaus išlaidose 26,2 proc.

Fiskalinė decentralizacija pažengusi federalinėse valstybėse (Austrijoje, Belgijoje, Vokietijoje ir Ispanijoje). Subnacionalinių valdžios institucijų išlaidos Ispanijoje ir Švedijoje sudaro daugiau kaip 45 proc. valdžios sektoriaus išlaidų, Danijoje – 63,7 proc. Tai rodo subnacionalinių valdžios institucijų didelį savarankiškumą.

Dauguma ES šalių narių žemesni valdžios lygiai nuo 1990 m. vis daugiau išlaidų atžvilgiu tampa nepriklausomi. Verta išskirti Airiją, kurios subnacionalinio lygmens išlaidų dalis valdžios sektoriaus išlaidose sparčiai mažėja: 2004 m. – 42,2 proc., 2008 m. - 18 proc, 2012 m. – 12,2 proc. Tam įtakos turėjo 2000 m. pakeista sveikatos apsaugos sistema ir krizės laikotarpiu bankų rekapitalizacija.

Pastebima tendencija, kad ilgą laiką didėjanti subnacionalinių išlaidų dalis – nuo 2010 m. ima mažėti. Tam didelę įtaką turėjo ekonominė krizė, kuri paskatino centrinę valdžią labiau kontroliuoti žemesnius nacionalinius lygius.

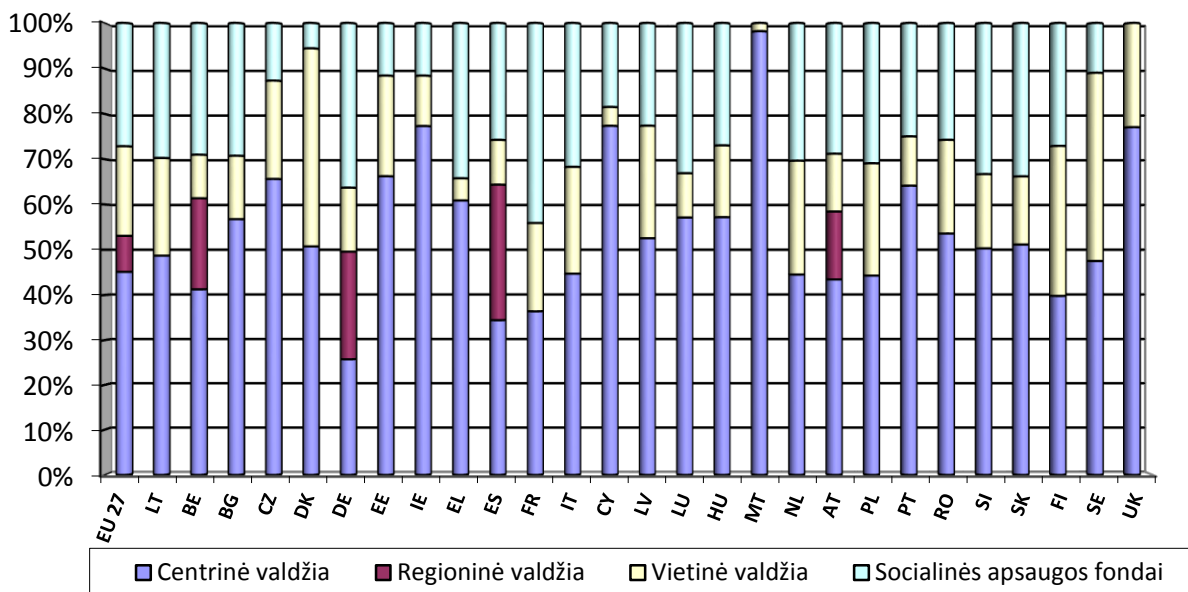


Šaltinis: Eurostat duomenys

21 pav. Subnacionalinių valdžios institucijų išlaidų dalis valdžios sektoriaus biudžete 2012 m., proc.

Dvidešimt antrame paveiksle matyti, kad centrinė valdžia dominuoja pagal išlaidas visose ES valstybėse. Kaip nurodo Europos Komisija, socialinės apsaugos fondai nuo centrinės valdžios nėra atskirti dvejose šalyse narėse – Maltoje ir Didžiojoje Britanijoje. Čia ir pastebima didžiausia centrinės valdžios išlaidų dalis valdžios sektoriuje. Belgijoje, Vokietijoje, Graikijoje, Prancūzijoje ir Liuksemburge, socialinės apsaugos fondų subsektorius sudarė daugiau nei 40 proc. visų valdžios sektoriaus išlaidų dalį 2012 m. Didelė dalis centrinės valdžios sektoriaus išlaidų tenka Čekijoje (64 proc.), Estijoje (68 proc.), Airijoje (75 proc.), Kipre (76 proc.), Jungtinėje Karalystėje (74 proc.).

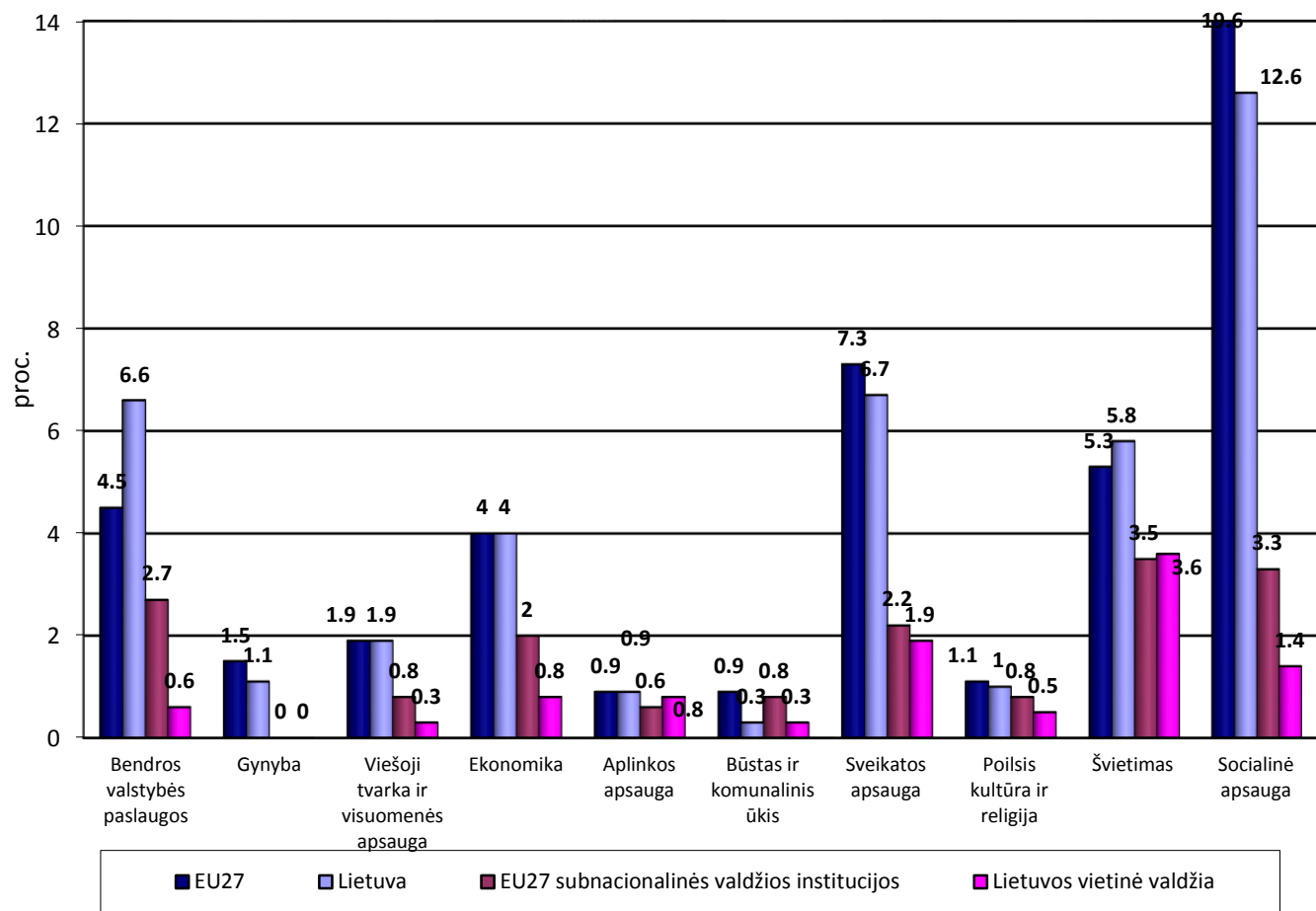
Lietuvos centrinės valdžios išlaidos siekia 49 proc., o subnacionalinės – 22 proc. visų valdžios sektoriaus išlaidų. Nors tai nedidelis atsilikimas decentralizacijos požiūriu nuo ES vidurkio (atitinkamai 45 ir 28 proc.), tačiau tai rodo mažesnes savivaldybių finansines galias ir atitinkamai disponuoja santykinai mažesniu finansiniu išteklių kiekiu šalyje.



Šaltinis: sudaryta pagal Eurostat duomenis

22 pav. Subsektorių išlaidų dalis valdžios sektoriaus išlaidose 2012 m., proc.

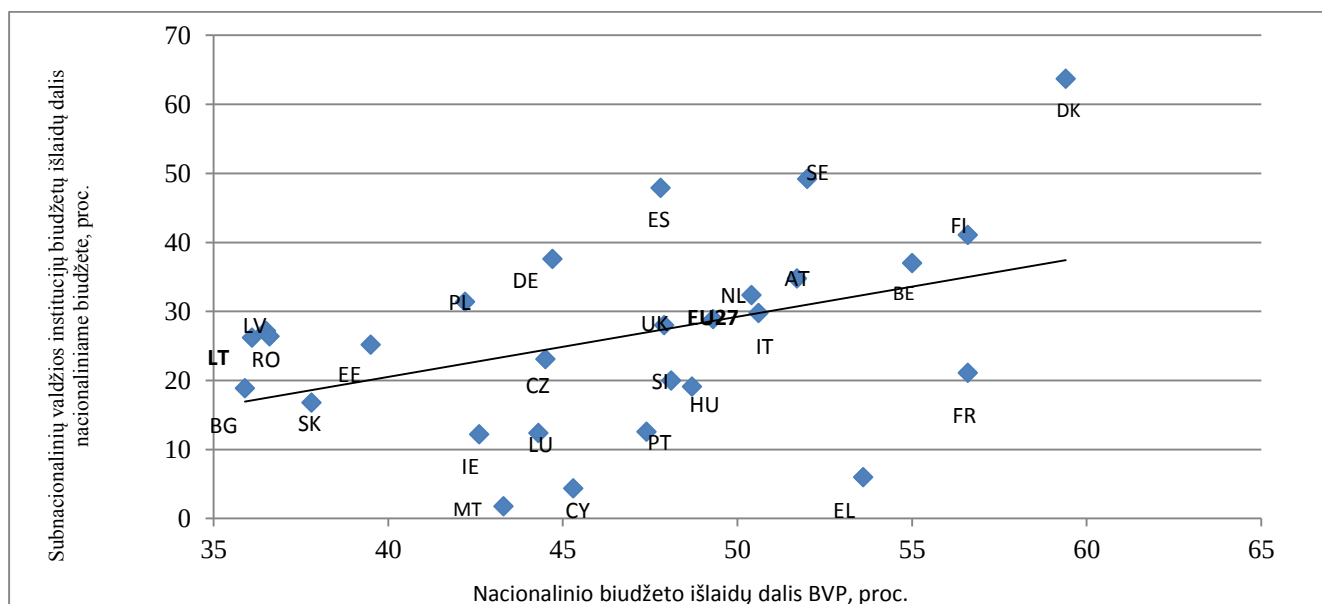
Remiantis Eurostat duomenimis nustatyta, kad 2012 m. ES biudžeto valdžios išlaidos sudarė 49,4 proc. BVP, o Lietuvoje – 36,1 proc. Iš dvidešimt ketvirto paveikslo matyti, kad socialinei apsaugai ES ir Lietuva skiria išskirtinį dėmesį, skirdamos didžiausią valdžios išlaidų dalį BVP (19,6 ir 12,4 proc.). Tačiau ES ir Lietuvos subnacionalinės valdžios institucijos (Lietuvoje - vietinė valdžia) šiai sferai skiria atitinkamai tik 3,3 ir 1,4 proc BVP. Galime teigti, kad socialinė apsauga Lietuvoje lyginant su ES vidurkiu yra mažai decentralizuota. Fiskalinės decentralizacijos požiūriu Lietuva atsilieka daugumoje sričių: sveikatos apsaugos, ekonomikos, viešosios tvarkos ir visuomenės apsaugos, poilsio, kultūros ir religijos, bei bendrų valstybės paslaugų. Švietimo ir aplinkos apsaugos sferose Lietuva nežymiai (atitinkamai 0,1 ir 0,2 procentiniu punktu) lenkia ES šalių vidurkį. Tačiau akivaizdu, kad Lietuvos fiskalinė decentralizacija pagal COFOG klasifikaciją atsilieka nuo ES vidurkio beveik visose srityse.



Šaltinis: Eurostat, Lietuvos statistikos departamento duomenų bazė

23 pav. ES ir Lietuvos nacionalinio ir subnacionalinių valdžios institucijų biudžetų išlaidų dalis BVP pagal COFOG klasifikaciją 2012 m., proc.

Dvidešimt ketvirtam paveiksle matyti, kad ryšys tarp subnacionalinių valdžios institucijų išlaidų dalies nacionaliniame biudžete ir nacionalinio biudžetų išlaidų dalies BVP yra teigiamas, tačiau silpnas. Tai reiškia, kad padidėjus nacionalinio biudžeto išlaidų daliai BVP subnacionalinių valdžios institucijų biudžetų išlaidų dalis nacionaliniame biudžete padidėja nežymiai.



Šaltinis: sudaryta autorės pagal Eurostat duomenis

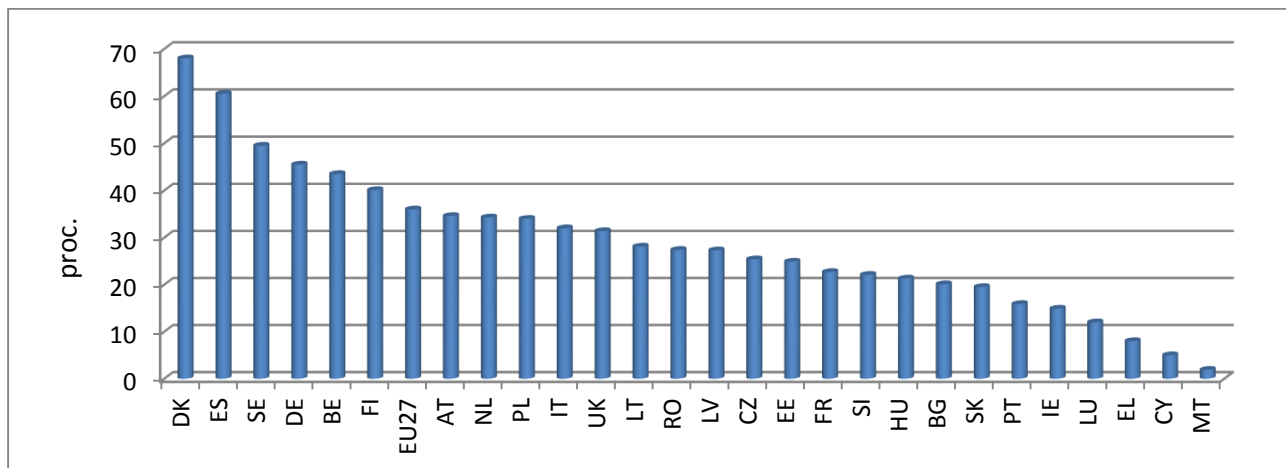
24 pav. Nacionalinio biudžeto išlaidų BVP ir subnacionalinių valdžios institucijų išlaidų dalies nacionaliniame biudžete ryšys 2012 m., proc.

Galime daryti išvadą, kad Lietuva išlaidų atžvilgiu yra vidutiniame fiskalinės decentralizacijos lygyje kaip ir ES vidurkis. Pagal COFOG klasifikaciją Lietuva nuo ES atsilieka visose srityse išskyrus švietimą ir aplinkos apsaugą. Lietuvos vietinės valdžios mažesnė biudžeto dalis bendrose valstybės išlaidose nei ES vidurkis parodo mažesnę finansinę vietinės valdžios savarankiškumą ES kontekste.

3.3.2. ES subnacionalinių valdžios institucijų pajamų vertinimas

Europos vietos savivaldos chartijos 9 straipsnyje numatyta, kad šalies ekonomikos politika turi suteikti vietinės valdžios organams teisę turėti atitinkamus savo finansinius išteklius, kuriuos jie savo nuožiūra gali laisvai panaudoti suteiktų įgaliojimų ribose.

Todėl vertinant subnacionalinių valdžios institucijų savarankiškumą, svarbu įvertinti jų pajamas, jų sudėtį ir valdžios sektoriaus pervedimus.



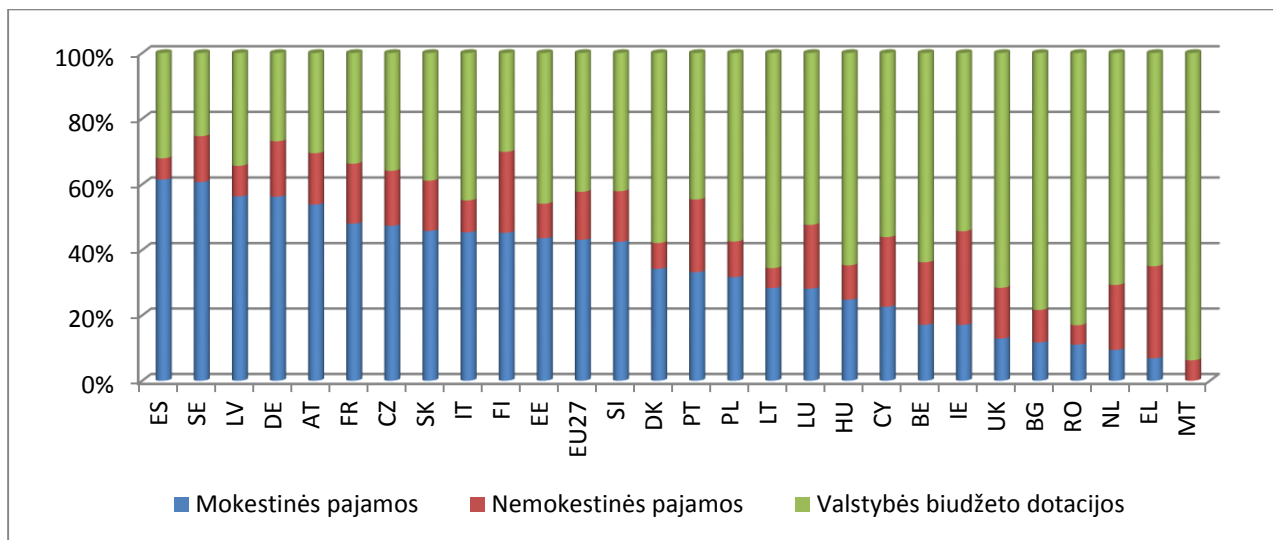
Šaltinis: Eurostat duomenys

25 pav. ES valstybių narių subnacionalinių biudžetų pajamų dalis valdžios sektoriaus biudžete 2012 m., proc.

Nagrinėjant subnacionalinių biudžetų pajamų santykį su valdžios sektoriaus biudžeto pajamomis, matyti, kad nagrinėjamu laikotarpiu daugiau nei 50 proc. subnacionalinių pajamų dalį sudaro tik dvejose ES šalyse (Danijoje ir Ispanijoje) (žr. 25 pav.), mažiau nei 20 proc. – septyniose (Slovakijoje, Portugalijoje, Airijoje, Liuksemburge ir kt.).

Lietuvoje vietinės valdžios pajamos sudaro 28,1 proc. valdžios sektoriaus pajamų. Ir tai yra 8 proc. mažiau lyginant su Europos Sąjungos vidurkiu (36 proc.).

Subnacionalinių biudžetų pajamų dedamosios pavaizduotos dvidešimt šeštame paveiksle.



Šaltinis: Eurostat duomenys

26 pav. ES šalių narių subnacionalinių biudžetų pajamų struktūra 2012 m., proc.

Dvidešimt šeštame paveiksle matyti, kad ES subnacionalinio lygmens mokestinės pajamos sudaro 43,1 proc. pajamų. Tai šiek tiek daugiau nei 2011 m. (41,6 proc.). Vietinių mokesčių nėra Maltoje ir nepakankamai atstovauja Jungtinėje Karalystėje, Nyderlanduose, Graikijoje, Bulgarijoje ir Rumunijoje, kur sudaro mažiau nei 15% vietos pajamų. Vietinių mokesčių daugiausia surenka (daugiau kaip 50% biudžeto) Švedijos, Latvijos, Austrijos, Vokietijos, Ispanijos subnacionaliniai valdžios lygiai.

Ispanijoje mokesčiai kaip ir subnacionalinio lygmens pajamų procentinė dalis padidėjo ženkliai po 2011 m. dėl finansavimo sistemos reformos (OECD, 2012). Ispanijos subnacionalinių lygio biudžetų mokestinė pajamų dalis padidėjo nuo 43 proc. 2010 iki 61,5 proc. 2012.

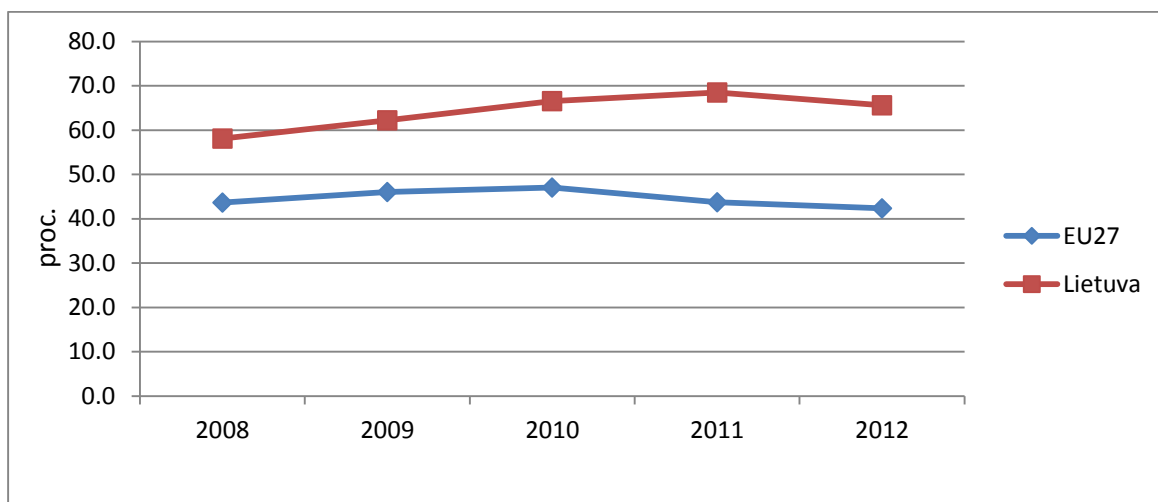
Lietuvoje vietinės valdžios mokestinių pajamų dalis mažesnė net 14,8 proc. lyginant su ES subnacionalinio lygio biudžeto mokestinėmis pajamomis (Lietuvos – 28,3 proc., ES – 43,1 proc.). Aiškiai matyti tendencija, kad Lietuvoje būdinga fiskalinė centralizacija, nes priešingu atveju didesnis mokestinių pajamų lygis rodytų ir didesnę fiskalinę decentralizaciją šalyje (Davulis 2006).

Didžiausią dalį mokestinių pajamų šalyse sudaro pajamų bei prekių ir paslaugų mokesčiai (žr. 28 pav). Visose šalyse mokesčių tarifus, jų surinkimą užtikrina centrinė valdžia, todėl, galima teigti, kad nors ir vietinius mokesčius valstybės turi, tačiau iš jų surenkamos pajamos yra labai nedidelės.

Atitinkamai nesurinktų mokesčių ir nemokestinių pajamų deficitui kompensuoti centrinė valdžia skiria dotacijas. Dotacijos išliko pagrindinis Europos subnacionalinio lygmens viešojo sektoriaus pajamų šaltinis. Jos vidutiniškai sudarė 42,3 proc. šalių narių subnacionalinių lygių biudžeto pajamų.

Net keturiolikos Europos Sąjungos šalių narių dotacijos sudarė daugiau kaip pusę subnacionalinių biudžetų pajamų (Malta, Rumunija, Bulgarija, Nyderlandai, Jungtinė Karalystė, Graikija ir t. t.). Graikijoje po Kallikratis reformos (aptarta 2 skyriuje) dotacijų dalis padidėjo nuo 58 proc. 2010 m. iki 65 proc. 2012 m. centrinės valdžios dotacijos padidėjo Tame tarpe yra ir Lietuva. Vietinės valdžios dotacijos sudarė net 65,6 proc. gaunamų pajamų. Tai dar kartą rodo didelę priklausomybę nuo centrinės valdžios. Mažiausiai subnacionaliniai lygmenys gauna dotacijų ir savarankiškiausi yra Vokietijoje (26,9 proc.), Švedijoje (25,3 proc.), Suomijoje (30,1 proc.).

Ginčijamasi, ar subnacionalinio valdžios lygmens priklausomybė nuo centrinės valdžios ydinga ar ne. Pasak De Mello (2007) dotacijos gali sugeneruoti didesnę subnacionalinio lygmens deficitą. Todėl vietiniai mokesčiai yra skatinami ir dėl fiskalinės drausmės.



Šaltinis: Eurostat duomenys

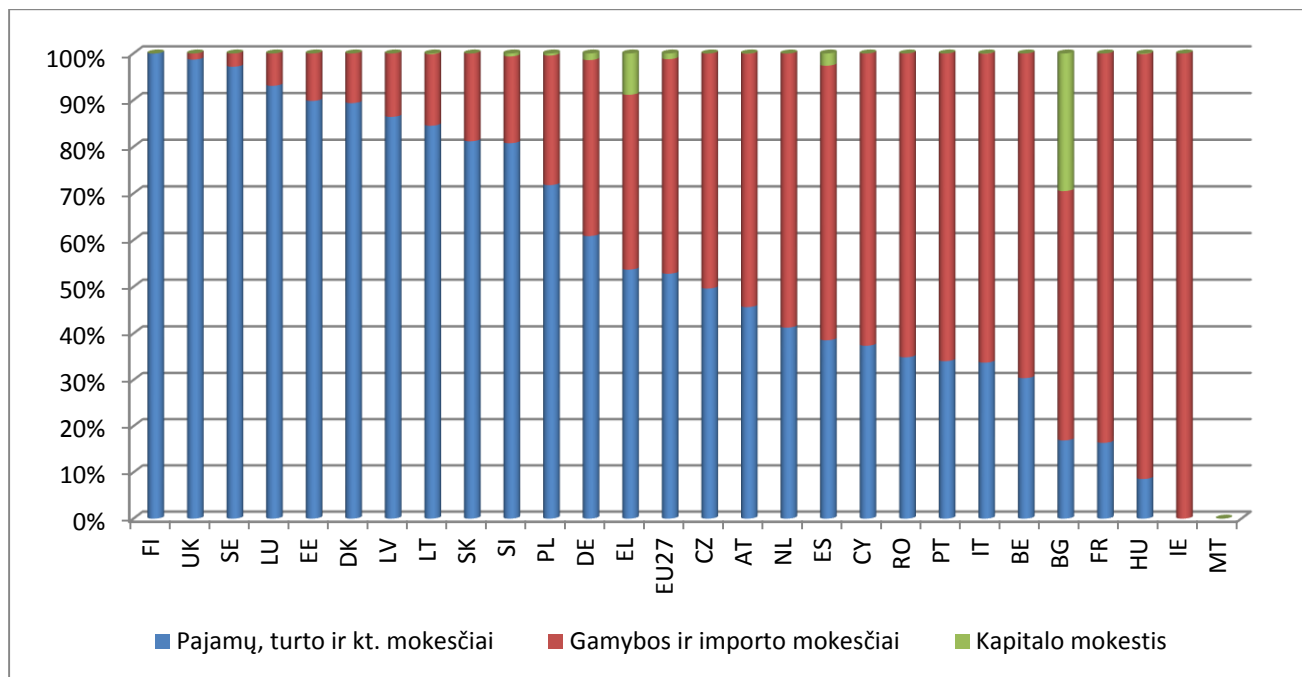
**27 pav. ES ir Lietuvos skiriamų subnacionaliniam sektoriui dotacijų dalies kitimas 2008-2012 m.
proc. nuo visų subnacionalinio sektoriaus gaunamų pajamų**

Dvidešimt septintame paveiksle matyti subnacionalinio sektoriaus gaunamų dotacijų kitimą 2008-2012 m. ES ir Lietuvoje. Analizuojamu laikotarpiu dotacijų dalis tiek ES, tiek Lietuvoje augo 2008-2010 m. Galima daryti prielaidą, kad tokį augimą įtakojo prasidėjusi ekonominė krizė, kuri priverstė valdžios sektorių skirti subnacionaliniam lygmeniui daugiau dotacijų dėl nesurenkamų pajamų. Tačiau jau 2011 m. ES, o 2012 m. ir Lietuvoje dotacijų dalis subnacionalinėse pajamose mažėja. Tam įtakos turėjo Europos Komisijos vykdytos griežtesnės finansinės politikos reformos kovai su ekonominiu nuosmikiu.

Europos nacionalinė ir regioninė sąskaitų sistema (ESS), kuri nustato ES nacionalinių sąskaitų rengimo metodiką išskiria Europos šalių subnacionalinės valdžios mokestinių pajamų dedamąsias:

- pajamų, turto ir kt. mokesčiai, įskaitant visus privalomuosius mokėjimus, reguliariai renkamus valdžios sektoriaus, kuriais apmokestinamos įmonių ir namų ūkių pajamos ir turtas; gamybos ir importo mokesčius,
- gamybos ir importo mokesčiai, įskaitant visus privalomuosius mokėjimus, nustatytus valdžios sektoriaus ir susijusius su prekių ir paslaugų gamyba ir importu, darbo jėgos samdymu, žemės, pastatų ar kito turto, naudojamo gamybos procese, nuosavybe ar naudojimu;
- kapitalo mokesčiai.

Dvidešimt aštuntame paveiksle matyti ES šalių narių subnacionalinių biudžetų mokestinių pajamų dedamąsias.



Šaltinis: Eurostat duomenys

28 pav. ES šalių narių mokestinių pajamų, pagal atskiras mokesčių grupes, dalis subnacionalinio lygio biudžete 2012 m., proc.

Nors teigiama, kad mokestinių pajamų dalis subnacionaliniame biudžete nurodo subsektorių savarankiškumo lygį finansiniu atžvilgiu, tačiau kiekvieną valstybę reikėtų nagrinėti atskirai. Svarbu atsižvelgti į "mokesčių" sąvokas ir "vietinė rinkliava" sąvokas. Skirtumą tarp abiejų yra sunku įžiūrėti. Tačiau pavyzdžiui Liuksemburge ir Graikijoje keli vietiniai mokesčiai, kurie būtų laikomi „vietiniais mokesčiais“ daugelyje Europos šalių, yra pavadinti "kitos pajamos" kategorijoje kartu su mokesčių įplaukais (Dexia, 2012).

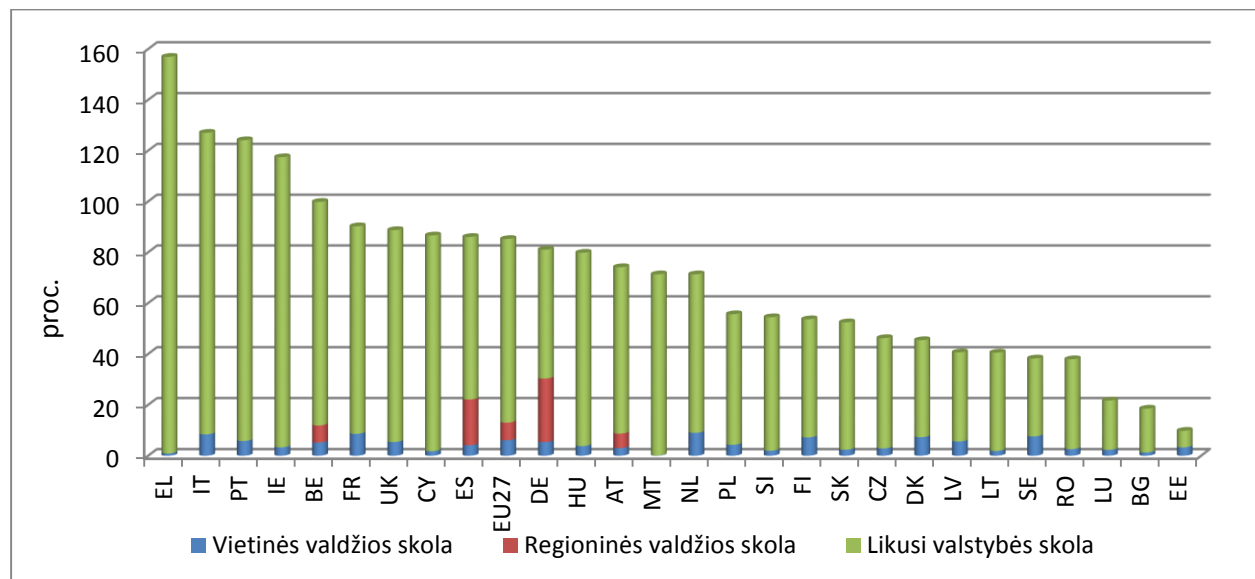
Dvidešimt aštuntame paveiksle matyti, kad gyventojų pajamų mokestis daugiau nei 80 proc. subnacionalinio biudžeto mokestinėse pajamose sudaro dešimtyje šalių (Suomijoje, Jungtinėje Karalystėje, Švedijoje, Liuksemburge ir t.t.).

Lietuvoje šis mokestis sudaro 84,5 proc. vietinės valdžios gaunamų pajamų. Tačiau, buvo plačiau anksčiau aptarta, gyventojų pajamų mokestis yra dalijamasis t.y. dalis šio mokesčio tenka valstybės, o kita – savivaldybių biudžetams. Šis mokestis, pasak Baltušnikienės (2004), užtikrina stipresnes vietos valdžios pozicijas negu dotacijų atveju, kadangi pajamas, gaunamas iš šio mokesčio, savivaldybės gali naudoti savo nuožiūra, tačiau negali įtakoti šio mokesčio tarifo.

Taigi apibendrinus ES subnacionalinių valdžios biudžetų mokestinių pajamų įtakos savarankiškumui sunku nustatyti, nes gaunami mokesčiai nebūtinai paliekami vietinės valdžios poreikiams tenkinti – šios pajamos gali būti perskirstomos per valstybės biudžetą (pvz. Lietuvoje GPM). Kiekvieną valstybės narės mokestinę bazę reikėtų analizuoti atskirai. Tuo tarpu pervedamų valstybės dotacijų dalis subnacionaliniam sektoriui Lietuvoje viršija 23,3 proc. gaunamų biudžeto pajamų lyginant su ES vidurkiu. Griežtesnės ES reformos dėl ekonominės krizės daro teigiamą įtaką dotacijų mažėjimui tiek ES, tiek Lietuvoje.

3.3.3. ES įsiskolinimų vertinimas

Europos Komisija teigia, kad augimą skatinančiu fiskaliniu konsolidavimu turėtų būti užtikrinama, kad centrinės valdžios skola nebūtų mažinama didesnės subnacionalinės valdžios sektoriaus skolos sąskaita. Skolą mažinant koordinuotai taip pat turėtų būti užtikrinamos tolesnės augimą skatinančios viešosios investicijos, be kita ko, bendrai finansuojamos pagal sanglaudos politiką.



Šaltinis: Eurostat duomenys

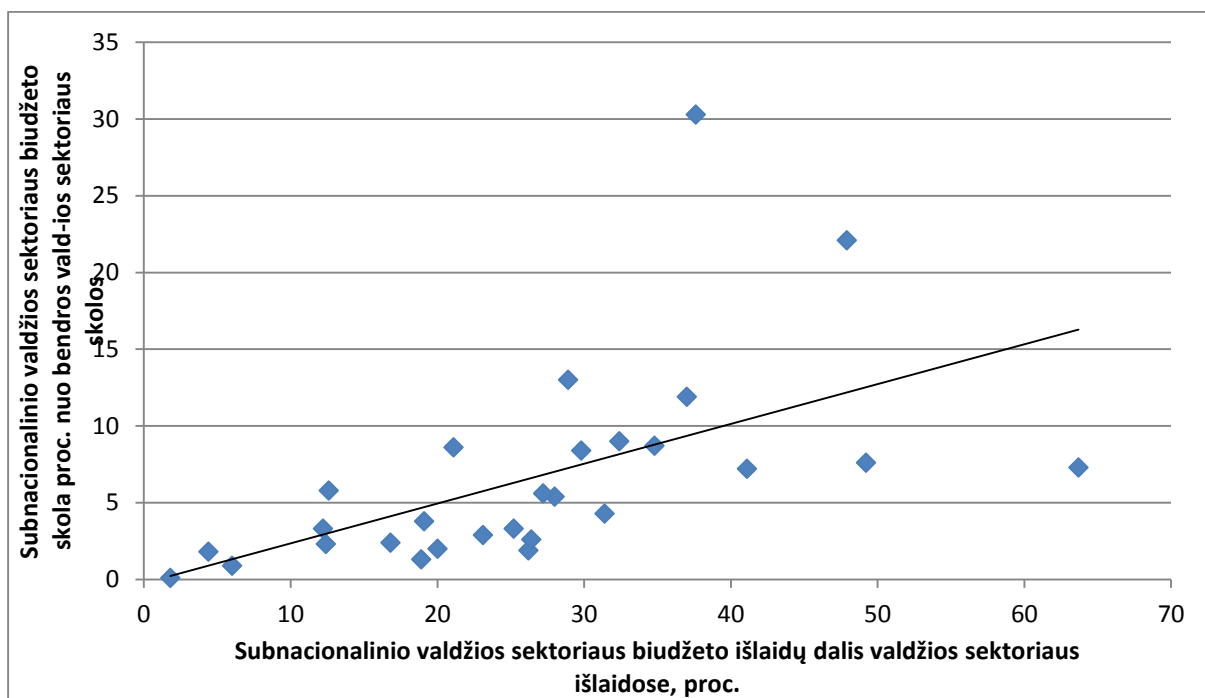
29 pav. Konsoliduota ES šalių narių skola 2012 m., proc. nuo BVP

Europos Sąjungos valdžios sektoriaus skolos ir BVP santykis 2012 m. sudarė 85,2 proc. (žr. 29 pav.), iš jų 13 proc. teko subnacionaliniam lygmeniui. Iš viso 15 valstybių narių skola viršijo 60 proc.

BVP. 2012 m. pabaigoje mažiausias valdžios sektoriaus skolos ir BVP santykis nustatytas Estijoje (9,8 proc.), Bulgarijoje (18,5 proc.) ir Liuksemburge (21,7 proc.).

Didžiausia subnacionalinio lygmens skolos federacinės šalyse: Vokietijoje (30,3 proc.), Ispanijoje (22,1 proc.), Belgijoje (11,9 proc.) ir Austrijoje (8,7 proc.). Tačiau šių šalių valstybių skolos nėra didžiausios. Tai rodo didesnę vietos ir regionų savarankiškumą fiskalinės decentralizacijos atžvilgiu.

Trisdešimtame paveiksle matyti subnacionalinių valdžios institucijų biudžetų išlaidų dalies valdžios sektoriaus išlaidose (kuris nusako aiškų decentralizacijos lygį) ir subnacionalinių valdžios institucijų biudžetų skolos ryšį. Koreliacija yra teigiama ir stipri. Tai daroma išvada : kuo subnacionalinio valdžios sektoriaus fiskalinė decentralizacija didesnė, tuo jo biudžeto skola didesnė.



Šaltinis: sudaryta autorės pagal Eurostat duomenis

30 pav. Subnacionalinio valdžios sektoriaus biudžeto išlaidų dalies valdžios sektoriaus išlaidose ir subnacionalinio valdžios sektoriaus biudžeto skolos dalies valdžios sektoriaus skolos ryšys, proc.

Pasak Europos Komisijos, finansinė krizė daro poveikį subnacionalinei valdžiai dviem būdais. Pirma, dėl krizės sumažėjo mokestinės pajamos ir buvo apkarpyti mokesčiai siekiant paskatinti augimą. Antra, dėl krizės išaugo viešųjų paslaugų ir socialinės apsaugos vietos paklausa, o tai lėmė didesnes viešąsias išlaidas.

Lietuvos valstybės skola yra 40,5 proc. BVP (žr. 29 pav.) ir yra viena mažiausių ES taip nepažeisdama Maastrichto kriterijaus (valstybės skola neturi viršyti 60 proc. bendrojo vidaus produkto). ES

reaguodama į visų šalių augančias skolas numatė baudas šalims, kurios nemažins savo skolų lygio Lietuvos Respublikos Seimo patvirtinti skolinimosi limitai įtakoja sąlyginai nedidelę vietinės valdžios skolą– 1,9 proc. BVP. Tai rodo didelę kontrolę ir priklausomumą vietinės valdžios finansų ir tuo pačiu decentralizacijos atžvilgiu.

Pasak Oates (2006), subnacionalinio skolinimosi autonomija gali pakenkti vietos vyriausybių fiskalinei drausmei. Mokslininkų tyrimai parodė, kad subnacionalinių valdžios instiucijų ribojimas skolinis yra susijęs su geresniais fiskaliniais rezultatais (Plekhanov, Singh, 2007; Rodden et al, 2002).

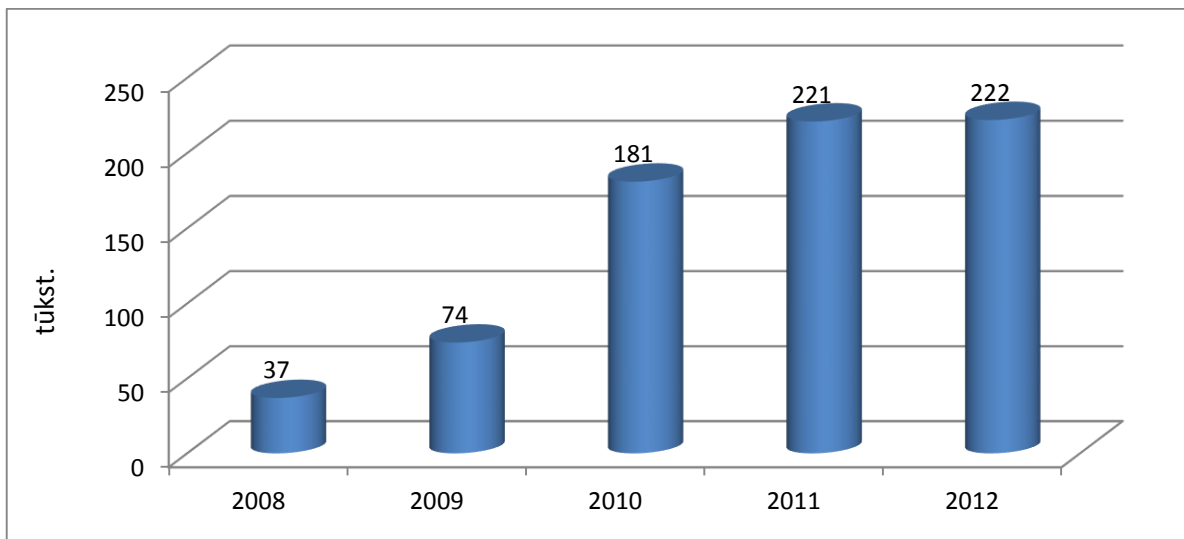
Šioje darbo dalyje pastebėta, kad didesnis subnacionalinio lygmens fiskalinės decentralizacijos lygis lemia jo biudžeto didesnę skolą. Todėl galime teigti, kad Lietuvoje savivaldybėms taikytini skolinimosi limitai neleidžia vietinei valdžiai padidinti esamą skolą ir išvengia papildomų fiskalinių problemų.

3.4. Socialinės paramos decentralizacijos efektyvumo Lietuvos „eksperimentinėse savivaldybėse“ vertinimas

2012 m. pradėta įgyvendinti Piniginės socialinės paramos sistemos reforma, kurios pagrindinis tikslas – mažinti piktnaudžiavimą socialine parama ir skatinti darbingų asmenų įsidarbinimą. Remiantis šiuo įstatymu, pakito socialinės paramos ne tik administravimas, dydžiai ir teikimo kriterijai, bet ir finansavimas. Socialinės paramos teikimas tapo savarankiška savivaldybių funkcija.

Bandomasis eksperimentas dėl socialinės paramos teikimo decentralizavimo nuspręstas vykdyti tris metus (2012-2014 m.) “eksperimentinėse“ (bandomosiose) savivaldybėse: Akmenės r., Panevėžio r., Radviliškio r., Raseinių r., Šilalės r. Jos piniginę socialinę paramą vykdo kaip savarankiškąją savivaldybių funkciją. Remiantis Lietuvos socialinio tyrimų centro ataskaita dėl bandomojo projekto šiame poskyryje svarbu aptarti piniginės socialinės paramos reformos teigiamus ir neigiamus aspektus fiskalinės decentralizacijos atžvilgiu.

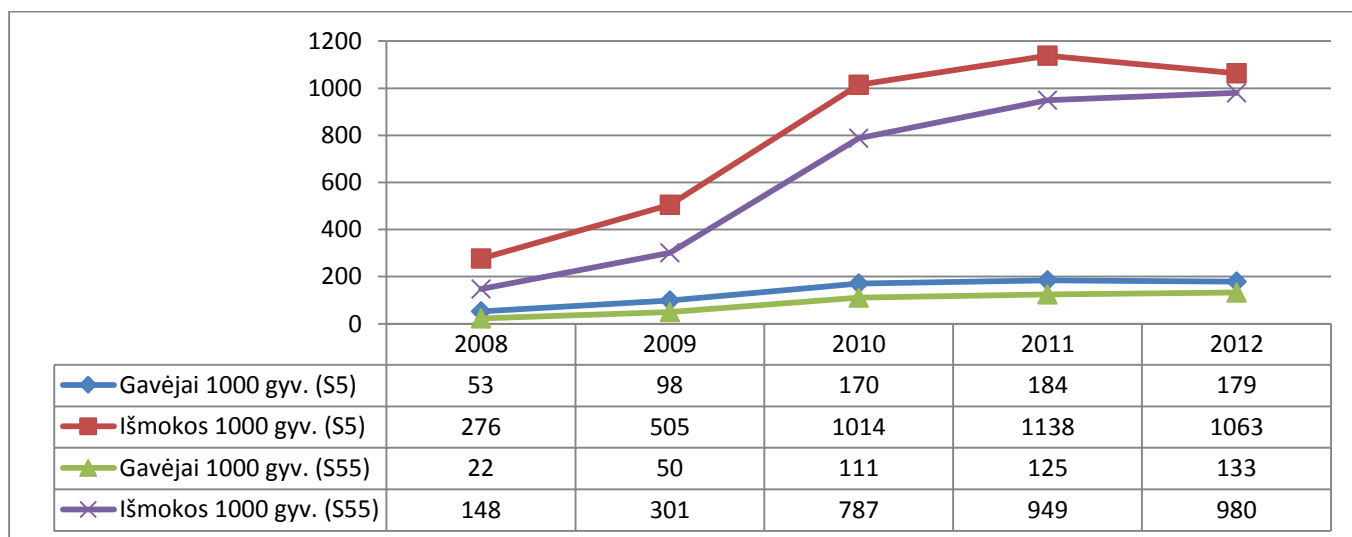
Norint palyginti bandomųjų savivaldybių (S5), kuriose buvo išbandomas naujas socialinės pašalpos skyrimo modelis, ir likusių savivaldybių (S55) socialinės pašalpos gavėjų skaičiaus ir atitinkamai išlaidų šioms pašalpoms pasikeitimus 2012 m. būtina įvertinti pašalpų gavėjų skaičiaus pokytį visos valstybės mastu.



Šaltinis: Lietuvos statistikos departamento duomenų bazė

31 pav. Socialinės pašalpos gavėjų skaičiaus kitimas Lietuvoje 2008-2012 m., tūkst.

Visą analizuojamą laikotarpį 2012 m. reformos penkiose eksperimentinėse savivaldybėse, piniginę socialinę paramą nepasiturintiems asmenims skyrė ir mokėjo savivaldybės, kaip valstybės deleguotą funkciją. Todėl sunku gavėjų skaičiaus pokyčius sieti su tuo ar pašalpa mokama kaip savivaldybėms deleguota, ar kaip savarankiška funkcija (žr. 31 pav.). Tačiau akivaizdu, kad ekonominė ir finansinė krizė ženkliai padidino pašalpų gavėjų skaičių – nuo 37 tūkst. (2008 m.) iki 222 tūkst. (2012 m.).

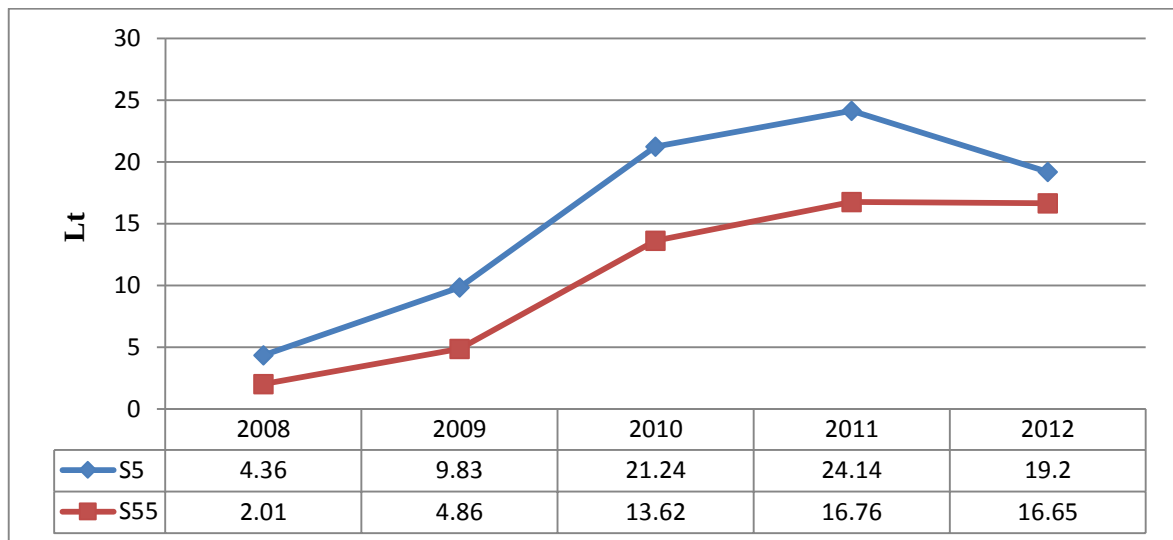


Šaltinis: Lietuvos socialinio tyrimų centro ataskaita

32 pav. Išmokų ir gavėjų skaičiaus 1000 gyventojų kitimas 2008-2012 m., (S5 ir S55)

Trisdešimt antrame paveiksle pavaizduota, kaip keitėsi socialinės pašalpos išmokų ir socialinės pašalpos gavėjų skaičius nuo 2008 metų iki 2012 metų dvejuose savivaldybių grupėse, S5 ir S55. Pateikti ataskaitos duomenys rodo, kad S5 savivaldybių grupėje 2012 metais lyginant su 2011 metais socialinės pašalpos išmokų skaičius sumažėjo nuo 1138 iki 1063 išmokų 1000 savivaldybės gyventojų. Taip pat sumažėjo ir gavėjų skaičius 1000 gyventojų nuo 184 iki 179. Analizuojamu laikotarpiu tai pirmas šių rodiklių sumažėjimas. Likusiose savivaldybėse pastebimas gavėjų ir išmokų 1000 gyv. kilimas atitinkamai nuo 125 (2011 m.) iki 133 (2012 m.) ir nuo 949 (2011 m.) iki 980 (2012 m.).

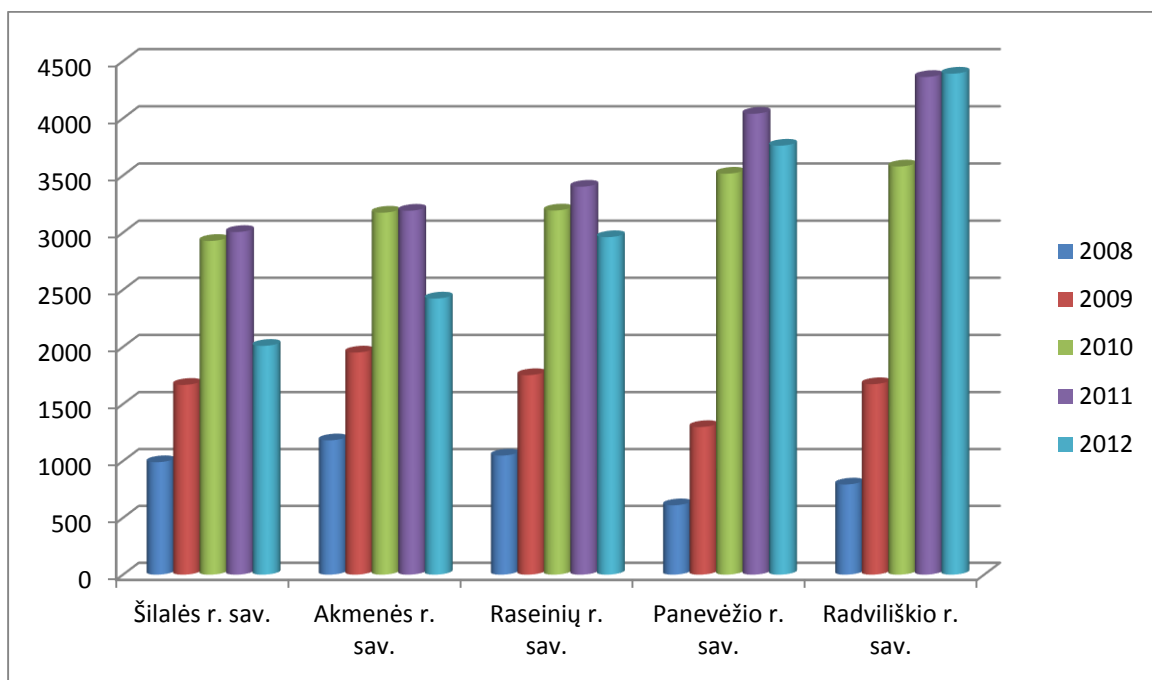
Atkreiptinas dėmesys, kad kad S5 savivaldybių grupėje socialinės pašalpos gavėjų socialinės pašalpos išmokų atvejų procentai padidėjo kelis kartus mažiau, nei kitose dviejose savivaldybių grupėse. Socialinės pašalpos išmokų suma vienam sąlyginiam savivaldybės gyventojui S-5 savivaldybių grupėje sumažėjo nuo 21,24 Lt. iki 19,20 Lt arba beveik 10 proc.



Šaltinis: Lietuvos socialinio tyrimų centro ataskaita

33 pav. Socialinių pašalpos vienam sąlyginiam savivaldybės gyventojui sumos litais per mėnesį palyginimas (S5, S55)

Trisdešimt trečiame paveiksle matyti, kaip nuo 2008 metų iki 2012 metų keitėsi socialinės pašalpų išmokų, socialinės pašalpos gavėjų ir socialinių pašalpos vienam sąlyginiam savivaldybės gyventojui sumos Lt. per mėnesį. S5 savivaldybių grupėje socialinės pašalpos gavėjų socialinės pašalpos išmokų atvejų procentai padidėjo kelis kartus mažiau, nei kitose dviejose savivaldybių grupėse. Socialinės pašalpos išmokų suma vienam sąlyginiam savivaldybės gyventojui S5 savivaldybių grupėje sumažėjo nuo 24,14 Lt. iki 19,20 Lt arba beveik 20 proc.



Šaltinis: Lietuvos statistikos departamento duomenų bazė

34 pav. Socialinės pašalpos gavėjų skaičiaus kitimas eksperimentinėse savivaldybėse 2008-2012 m.

Remiantis Statistikos departamento duomenimis bendras socialinės pašalpos gavėjų skaičius 2012 m., lyginant su 2011m. visai nesumažėjo. Tačiau kaip matyti trisdešimt ketvirtame paveiksle keturiose iš 2012 m. reformą įgyvendinusių savivaldybių pašalpos gavėjų skaičius sumažėjo, iš jų - Šilalės ir Akmenės – net labai smarkiai.

Iš bandomojo projekto rezultatų matyti, kad socialinės paramos teikimą perduoti savivaldybei sumažino pašalpos gavėjų skaičių, tuo pačiu išmokamų pašalpų dydį. Nors bandomojo eksperimento laikotarpis sąlyginai nedidelis, tačiau teigiamiems rezultatams fiskalinės decentralizacijos atžvilgiu turėjo:

- vietos valdžios įsitraukimas padeda didinti paramos taiklumą. Eksperimentinių savivaldybių patirtis atskleidė, kad šis paramos tobulinimo įrankis čia išnaudojamas, nes savivaldybės politikai ir kiti valdžios atstovai aktyviai įsijungia į šios paramos administravimo reikalus;
- Seniūnų bei seniūnaičių nuomone eksperimento metu tose savivaldybėse padidėjo gyventojų aktyvumas išsakant savo nuomonę bei teikiant informaciją apie paramos gavėjus. Galima manyti, kad seniūnijų didesnis įtraukimas į paramos teikimo procesą turėjo aktyvinantį poveikį visai aplinkinei bendruomenei, atskirų jos narių pilietiniam aktyvumui;

- vietos valdžia, aktyviau dalyvaudama paramos organizavime sukuria papildomus svertus kitų institucijų įtraukimui.

Minimalių pajamų palaikymo pašalpos bei visos socialinės paramos teikimas daugumoje šalių yra decentralizuotas.

Pagrindiniai decentralizacijos privalumai:

- leidžia geriau susikalbėti įvairiems paramos organizavime ir teikime dalyvaujantiems aktoriams;
- didina institucijų paskatas taupyti ir efektyviau naudoti paramai skirtas lėšas
- mažina paramos gavėjų priklausomybę nuo paramos.

Tačiau pastebima, kad decentralizuotos administracijos nenoriai investuoja ir skiria dėmesį duomenų rinkimui, vertinimui, dalinimuisi su kitų jurisdikcijų atstovais. Nors decentralizacija užtikrina požiūrių įvairovę, tačiau sukuria prielaidas labai skirtingam socialinės paramos lygiui, formoms, darbuotojų kvalifikaciniams reikalavimams, kas kelia pavojų lygių galimybių principo įgyvendinimui. Esant decentralizuotoms paramos sistemoms užtikrinti vienodus paramos teikimo standartus yra sudėtinga. (Midgley, 2008).

Lygių galimybių į paramą principas gali būti pažeistas ir jeigu sprendimas dėl išmokos priklauso tik nuo darbuotojo. Darbuotojai neretai vadovaujasi stereotipais, priimdami sprendimus dėl paramos ar nukreipdami klientus į tam tikras paslaugas ar programas. Ypač tai dažnai atsitinka, kai darbuotojų krūvis didelis, trūksta darbo jėgos, nelieta pakankamai laiko įsigilinti į kliento situaciją. (Immervoll, 2010) Tuo tarpu Europoje socialinės pašalpos finansavimas dažniau yra centralizuotas ar dalinai centralizuotas (žr. 7 lent).

7 lentelė. Minimalių pajamų apsaugos išmokų finansavimo modeliai

<i>Centrinė valdžia</i>	<i>Savivaldybės</i>	<i>Centrinė ir vietinė valdžia</i>	<i>Kita</i>
1. Bulgarija	1.Suomija	1.Danija	1.Prancūzija
2. Kipras	2. Švedija	2.Norvegija	2.Vokietija
3. Čekija	3.Latvija	3.Vengrija	3.Belgija
4. Estija	4.Italija	4.Rumunija	
5. Airija		5.Slovakija	
6. Lietuva		6.Austrija	
7. Liuksemburgas			
8. Lenkija			
9. Portugalija			
10. Slovėnija			
11. Nyderlandai			
12. Jungtinės Karalystės			

Šaltinis: Lietuvos socialinio tyrimų centro ataskaita

8 lentelė. Decentralizuotos socialinės paramos teikimo teigiami ir neigiami aspektai

Teigiama	Neigiama
Savivaldybių pasitvirtintuose piniginės socialinės paramos teikimo aprašuose numatomos operatyvus griežtesnių sąlygų socialinei pašalpai įgyvendinimas (pvz., pašalpos mažinimas ilgalaikiams gavėjams). Dėka tokių priemonių tikimasi didesnių paramos gavėjų pastangų užsidirbti savarankiškai.	Decentralizuotas socialinės paramos finansavimas sudaro prielaidas didėti regioniniams skirtumams, nes kiekviena savivaldybė skiria išteklius socialinei paramai pagal savo prioritetus, kriterijus bei išteklius.
Savivaldybės turi paskatas siekti didesnės socialinės paramos lėšų ekonomijos, nes šios lėšos lieka jų žinioje.	Vertinant piniginės socialinės paramos teikimą į pirmą vietą iškyla išteklių ekonomija, bet ne paramos nepasiturintiems gyventojams suteikimas ir socialinės atskirties sumažinimas, kuris yra galutinis piniginės socialinės paramos tikslas.
Esant tikslui sumažinti piniginės socialinės paramos naštą viešiesiems finansams, plačiai taikant į paramą pretenduojančių asmenų gyvenimo sąlygų tikrinimą, buitės tyrimo aktus, užtikrinamas didesnis poreikio paramai vertinimo individualumas, pretendentai aktyvuojami rasti išteklių pragyvenimui savarankiškai.	Esant faktinio lėšų socialinei paramai poreikio nukrypimams nuo planuoto, vienos savivaldybės gali pristigti lėšų socialinei paramai (tuomet gali tekti skolintis), kai kitos tuo pat metu gali turėti lėšų perteklių.
Didėja seniūnijų, bendruomenių aktyvumas ir vaidmuo socialinės paramos organizavime.	Administracijos atstovai neturi pakankamai kompetencijų paramos teikimui. Tokiu būdu, paramos taikumo maksimizavimas, sprendimus įtakoja profesinio pasirengimo neturintiems bendruomeninių organizacijų atstovams, didina paramą gaunančių asmenų stigmą bei įtampą bendruomenėje. Pasekmės gali būti mažesnis socialinės paramos prieinamumas
Pasitelkiant NVO bei bendruomenių atstovus yra sukuriamas papildomas informacijos kanalas, kuriuo galima surasti paramos reikalingus asmenis bei juos informuoti apie teises į paramą. Tuo būdu gali būti sumažintas paramos negavusių nepasiturinčių gyventojų skaičius.	Valstybei skiriant lėšas piniginei socialinei paramai savivaldybėse finansuoti, tačiau nereglamentuojant nepanaudotų lėšų naudojimo, sukuriama paskatos mažinti socialinės paramos išlaidas net ir paramos nepasiturintiems asmenims sąsąjaita.

Šaltinis: Lietuvos socialinio tyrimų centro ataskaita

Taigi, socialinės paramos teikimo decentralizavimas turi ir teigiamų, ir neigiamų aspektų. Lyg ir veikia dėsnių „būti arčiau žmogaus“, tačiau tai gali sukelti daug neigiamų pasekmių ateityje ypač dėl korupcijos, skaidrumo nebuvimo ir darbuotojų kompetencijos neturėjimo (Baltušnikienė, 2009).

Perduodant įgaliojimus regionų ir vietos valdžios institucijoms būtina jas aprūpinti ir finansinėmis priemonėmis, kad jos galėtų įgyvendinti savo uždavinius. Trūkstant lėšų neįmanoma deramai įgyvendinti šias galias.

Mokslininkai nesutaria dėl fiskalinės decentralizacijos poveikio ekonomikai. Tačiau dauguma sutinka, kad subnacionalinio lygmens valdžios institucijos turi daugiau informacijos, todėl gali geriau suderinti politiką ir piliečių pageidavimus (Oates, 1972 ir kt.). Kitas argumentas fiskalinės decentralizacijos naudai yra tai, kad tarp jurisdikcijų konkurencija riboja vietos mokesčių naštą ir skatina ekonomiškai teikti vietines viešąsias prekes (Brennanas ir Buchanan , 1980). Tačiau tyrimų rezultatai fiskalinės decentralizacijos atžvilgiu yra skirtingi. Rodden (2002) nustato, kad dėl pajamų decentralizacijos blogėja valdžios sektoriaus balansas, o Neyapti (2010) nustato, kad decentralizuotos

pajamos ir išlaidos – pagerina. Afonso ir Hauptmeier (2009) tuo tarpu teigia, kad išlaidų decentralizavimas didina valstybės skolą, o pajamų decentralizacija tam įtakos neturi. Thornton (2009) taip pat nustatė, kad nėra reikšmingos įtakos pajamų decentralizacijai. Baskaran (2010) vertinant įtaką skoloms nustato, kad išlaidų decentralizaciją žymiai mažina valstybės įsiskolinimą, o mokesčių decentralizacijos poveikis yra nereikšmingas.

IŠVADOS IR SIŪLYMAI

1. Fiskalinė decentralizacija – tai procesas, kurio metu konkrečių valdymo lygių sprendimų priėmimo atsakomybė valstybės finansų srityje perskirstoma žemesnių valdymo lygių fiskalinės autonomijos didėjimo link. Fiskalinė decentralizacija susijusi su išlaidų, pajamų perskirstymu, finansiniais pervedimais, skolinimosi galimybėmis, pajamų ir išlaidų bei finansinių poreikių ir pajėgumų disbalansu tarp centrinės ir vietinės valdžios. Jei sprendimų priėmimo atsakomybė valstybės finansų srityje perskirstoma racionaliai, decentralizacija gali smarkiai padidinti valstybės finansų našumą ir efektyvumą. Jei fiskalinė decentralizacija suprojektuojama ir įgyvendinama netinkamai, ji gali duoti priešingus rezultatus.

2. Lietuvoje savivaldybė yra apibrėžiama kaip laisvas ir savarankiškas viešasis juridinis asmuo, kuriam LR Konstitucija suteikia savivaldos teisę. Tačiau savivaldybės negali savarankiškai nustatyti savo kompetencijos. Savivaldos galią minimizuoja LR Vietos savivaldos įstatyme 5 straipsnyje numatytos savivaldybių funkcijos, aiškiai apibrėžiančios ribotą savivaldos laisvę tuo pačiu ribodama fiskalinę decentralizaciją.

3. Lietuvoje taikoma dviejų pakopų valdžios finansavimo sistema leidžia savivaldybėms disponuoti savo biudžeto lėšomis: jos gali savarankiškai naudotis pajamomis ir išlaidomis, taip pat turi teisę iš valstybės biudžeto gauti tam tikrų finansinių lėšų (dotacijų). Be to, vietinės valdžios organai turi galimybę skolintis, atsižvelgiant į Seimo nustatytus skolos limitus.

4. 1993 m. stodama į Europos tarybą Lietuva įsipareigojo pasirašyti ir ratifikuoti Europos vietos savivaldos chartiją, kuri įsigaliojo Lietuvoje 1999 m. užimdama deramą vietą Lietuvos teisinėje sistemoje. Jos ratifikavimas įpareigoja suderinti vietos savivaldą reguliuojančius įstatymus su chartijos nuostatomis ir laikytis visų joje įtvirtintų principinių reikalavimų. Chartijos ratifikavimas neabejotinai buvo teigiamas žingsnis plėtojant demokratiją, įgyvendinant decentralizacijos ir subsidarumo principus Lietuvoje. ES aiškiai deklaruoja savo palankumą regionų ar vietos savivaldai.

5. Vertinant Lietuvos savivaldybių savarankiškumo lygį išlaidų kontekste, Lietuvą galima priskirti prie vidutiniškai decentralizuotų valstybių, kuri turi aiškią funkcijų tarp centrinės ir vietinės valdžios pasiskirstymo sistemą. 2012 m. Lietuvoje labiausiai decentralizuota valstybės funkcija – būstas ir komunalinis ūkis, o didžiausia savivaldybių išlaidų dalis atitenka socialinei apsaugai, švietimui.

6. Savi finansiniai ištekliai, kuriais savivaldybės gali laisvai disponuoti, sudaro tik nedidelę dalį jų biudžeto. Didžioji dalis savivaldybių biudžeto yra formuojama iš valstybės dotacijų, skirtų valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti. Esant tokiai fiskalinei sistemai,

savivaldybės turi labai ribotas galimybes aktyviai dalyvauti savo teritorijos ekonominėje ir socialinėje plėtroje. Pagrindiniai savivaldybės finansinio savarankiškumo.

7. Išanalizavus savivaldybių skolinimosi galimybes, nustatyta, kad Lietuvos centrinė valdžios reguliavimo ir kontroliavimo sistema varžo savarankišką savivaldybių skolinimąsi. Tačiau jeigu to nebūtų, savivaldybės nekontroliuotų skolinimąsi ir galėtų sukelti problemų visai šaliai dėl padidėjusios skolos ir kitų kreditinių įsipareigojimų.

8. Lietuva fiskalinės decentralizacijos atžvilgiu atsilieka nuo ES vidurkio: vietinės valdžios biudžeto išlaidų dalis valdžios sektoriaus išlaidose yra mažesnė 6 proc. punktais už ES vidurkį, o pagal gaunamas dotacijas viršija net 23,3 proc. punkto ES vidurkį. Mokestinių pajamų atžvilgiu sunku įvertinti decentralizaciją, nes kiekvienos valstybės mokestinę bazę reikėtų analizuoti atskirai dėl surinktų mokesčių „nuklydimą“ centriniame valstybės biudžete.

9. Nustatyta, kad didesnis ES subnacionalinio lygmens fiskalinės decentralizacijos lygis lemia jo biudžeto didesnę skolą. Todėl galime teigti, kad Lietuvoje savivaldybėms taikytini skolinimosi limitai neleidžia vietinei valdžiai padidinti esamą skolą ir išvengia papildomų fiskalinių problemų.

10. Lietuvoje vykdytas bandomasis projektas socialinių pašalpų teikimų perdavimo „eksperimentinėms savivaldybėms“ padėjo sutaupyti valstybės gautų lėšų pašalpoms. Tačiau tuo pačiu atskleidė daug neigiamų aspektų, galinčių įvykti per ilgesnį pašalpų decentralizavimo laikotarpį.

11. Tyrimas parodė, jog Lietuvos savivaldybių finansinis savarankiškumas nepakankamas ir atsilieka nuo ES vidurkio, todėl vietos valdžios savarankiškumas turi būti plėtojamas, tačiau atsižvelgiant į daugumą aspektų (kompetencijos stoka, korupciją ir pan.), nes per didelė decentralizacija gali skatinti netolygią šalies regionų plėtotę. Atlikus analizę, galima išskirti siūlymus, kurie padidintų fiskalinę decentralizaciją Lietuvoje:

- savivaldybių skolinimosi galimybių plėtojimas. Kartu turėtų būti numatytas atitinkamas finansinės kontrolės mechanizmas, užtikrinantis racionalų savivaldybių lėšų naudojimą;
- Lietuvos savivaldybių reformavimas, mažinant jų dydžius;
- savivaldybėms perduotų valstybės funkcijų adekvatus finansavimas;
- vietinių mokesčių bazės plėtimas.

LITERATŪRA

1. **Afonso A., Hauptmeier S.** Fiscal Behavior in the European Union. Rules, Fiscal Decentralization and Government Indebtedness. - ECB Working Paper Series No. 1054, 2009.- URL: <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1054.pdf> [žiūrėta 2014 02 20]
2. **Akrivopoulou C., Dimitropoulos G., Koutnatzis S. I. G.** The “Kallikratis :The Influence of International and European Policies on the Reforms of Greek Local Government, 2012.- URL: http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Rivista_3_2012/Dimitropoulos.pdf [žiūrėta 2014 01 08]
3. **Astrauskas A.** Decentralizacijos vietos savivaldybėje: esmė, turinys ir formos // Viešojo politika ir administravimas. – Vilnius, 2007, Nr. 20, p. 9–23. – ISSN 1648-2603
4. **Astrauskas A., Baltrušnikienė J.** Viešojo valdymo institucijų funkcijų ir decentralizavimo aspektų analizė / Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas: kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006, p. 30–38. – ISBN 9955-19-022-1
5. **Balchin N.** Regional Policy and Planning in Europe. London, 1999, Routledge.
6. **Baltušnikienė J.** Decentralizacijos sampratų analizė // Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos. – Vilnius, 2006, Nr. 2 (7), p. 13–20. – ISSN 1648-9098
7. **Baltušnikienė J.** Decentralizacijos vaidmuo sprendžiant ekonomines vietos savivaldos problemas / Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas: kolektyvinė monografija. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006, p. 155–180. – ISBN 9955-19-022-1
8. **Baltušnikienė J.** Fiskalinės decentralizacijos teoriniai ir metodologiniai aspektai // Pinigų studijos. – Vilnius, 2004, Nr. 1, p. 89–102. – URL: http://www.lb.lt/lt/leidiniai/pinigu_studijos2004_1/baltrusnikiene.pdf [žiūrėta 2012 12 09]
9. **Baltušnikienė J.** Viešojo valdymo sistemos decentralizacija: turinys, pranašumai ir trūkumai // Viešojo politika ir administravimas. – Vilnius, 2009, Nr. 27, p. 79–89. – ISSN 1648-2603
10. **Baskaran T.** On the Link between Fiscal Decentralization and Public Debt. - Public Choice, Vol. 145, p. 351–378, 2010. – URL: http://mpa.ub.uni-muenchen.de/21599/1/MPRA_paper_21599.pdf [žiūrėta 2014 02 21]
11. **Bivainis J., Butkevičius A.** Tarpbiudžetinis lėšų perskirstymas // Pinigų studijos. – Vilnius, 2003, Nr. 3, p. 35–49. – URL: http://www.lb.lt/lt/leidiniai/pinigu_studijos2003_3/bivainis.pdf [žiūrėta 2012 12 10]
12. **Brennan G., Buchanan J. M.** The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution . -Cambridge University Press, 1980.- ISBN-13 978-0-521-23329-3.

13. **Civinskas R., Tolvaišis L.** Tarpbiudžetinis lėšų perskirstymas Lietuvoje: instituciniai interesai ir savivaldybių finansinis savarankiškumas // Viešoji politika ir administravimas. – Vilnius, 2006, Nr. 16, p. 87–99. – ISSN 1648-2603
14. **Daugirdas V., Mačiulytė J.** Decentralizacija ir teritorinė savivalda Lietuvoje // Politologija. – Vilnius, 2006, Nr. 3 (43), p. 91–110. – ISSN 1392–1681
15. **Davulis G.** Lietuvos savivaldybių finansų analizė fiskalinės decentralizacijos požiūriu // Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos – Vilnius, 2004, p.69-78. - ISSN 1648-9098
16. **Davulis G.** Lietuvos savivaldybių finansų struktūra ir jos raida // Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos. – Vilnius, 2006, Nr. 2 (7), p. 40–45. – ISSN 1648-9098
17. **Davulis G.** Lietuvos savivaldybių veiklos ekonominiai ir finansiniai aspektai / Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas: kolektyvinė monografija. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2006, p. 128–154. – ISBN 9955-19-022-1
18. **De Mello, L.** Local Government Finances: The Link Between Intergovernmental Transfers and Net Worth. - Economics Department Working Papers No. 581, 2007.- URL: <http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=eco/wkp%282007%2941> [žiūrėta 2014 02 01]
19. **Debrun X., Moulin L., Turrini A., Ayuso-i-Casals J., Kumar M.** Tied to the Mast? National Fiscal Rules in the European Union. - Economic Policy, Vol. 23, 2008.
20. **European Commission.** Report on Public finances in EMU. – European Union, 2012.- ISBN 978-92-79-22852-0
21. **Europos Parlamentas.** Subsidiarumo principas. URL: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/lt/FTU_1.2.2.pdf [žiūrėta 2014 02 20]
22. **Europos Sąjungos portalas.** URL: http://europa.eu/about-eu/countries/index_lt.htm [žiūrėta 2013-09-13]
23. **Finansų ministerijos aktualūs valstybės finansų duomenys.** http://finmin.lt/web/finmin/aktualus_duomenys [žiūrėta 2013 10 30]
24. **Fiscal Decentralization Indicators.** URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscalindicators.htm> [žiūrėta 2013 09 03]
25. **Fiscal design across levels of government year 2000 surveys:** Contry report: Lithuania. – Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs Centre on Tax Policy and Administration, 2001. – 47 p. – URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/56/1907120.pdf> [žiūrėta 2013 12 15]
26. **Gipienė G.** Savivaldybių biudžetai: formavimas ir perspektyvos / Viešojo administravimo efektyvumas: kolektyvinė monografija. – Kaunas: Technologija, 2001, p. 290–306. – ISBN 9955-09095

27. **Government finance statistics yearbook** / Adelheid Bürgi-Schmelz, director. – Washington, DC: Manufactured in the United States of America, 2008. – 549 p. – ISBN 978-1-58906-755-4. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/yearbook/2008/gfsy08.pdf> [žiūrėta 2013 04 15]
28. **Hsing Y., Hsieh, W.** Impacts of macroeconomic variables on the stock market index in Poland: new evidence. *Journal of Business Economics and Management*, 13 (2), 334-343 psl. (2012).
29. **John P.** The Europeanisation of Sub-national Governance. - *Urban Studies*, Vol. 37, No 5-6, 877-894, 2000.
30. **Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas** // Valstybės žinios, 1990, Nr. 24-596
31. **Lietuvos Respublikos finansų ministro 2010 m. kovo 26 d. Nr. 1K-085 įsakymas** „Dėl Finansų ministro 2003 m. liepos 3 d. įsakymo Nr. 1k-184 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“ pakeitimo“ // Valstybės žinios, 2010, Nr. 36-1732
32. **Lietuvos Respublikos Konstitucija** // Valstybės žinios, 1992, Nr. 33-1014
33. **Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas** // Valstybės žinios, 1997, Nr. 69-1743
34. **Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas** // Valstybės žinios, 1994, Nr. 55-1049
35. **Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 14 d. nutarimas Nr. 543** „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios, 2001, Nr. 42-1455
36. **Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2003 m. birželio 25 d. nutarimas Nr. 824** „Dėl kai kurių centrinio valdymo institucijų vykdomų funkcijų decentralizavimo ir dekoncentravimo koncepcijos patvirtinimo“ // Valstybės žinios, 2003, Nr. 61-2804
37. **Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. kovo 26 d. nutarimas Nr. 345** „Dėl savivaldybių skolinimosi taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios, 2004, Nr. 47-1557
38. **Lietuvos socialinių tyrimų centras.** Piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams teikimo, vykdančią savarankiškąją savivaldybių funkciją, perspektyvos. – Vilnius, 2013.
39. **Local public finance in Europe.** Balancing the budget and controlling debt / Dafflon B. editor. – Great Britain: Biddles Ltd, 2002. – 302 p. – ISBN 1-84064-878-3
40. **Neyapti, B.** Fiscal Decentralization and Deficits: International Evidence. – *European Journal of Political Economy*, Vol. 26, p. 155–166, 2010. - URL: <http://yoksis.bilkent.edu.tr/pdf/files/10.1016-j.ejpoleco.2010.01.001.pdf> [žiūrėta 2014 02 20]
41. **Oates W. E.** Fiscal Federalism. New York: Hartcourt Brace Jovanovich, 1972. URL: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/4224188?uid=3738480&uid=2129&uid=2134&uid=2&uid=70&uid=4&sid=21103854887847> [žiūrėta 2013 12 12]

42. **Oates W. E.** On the Theory and Practice of Fiscal Decentralization. –IFIR Working Paper No 2006-05, 2006. URL: http://www.ificr.org/publication/ifir_working_papers/IFIR-WP-2006-05.pdf [žiūrėta 2013 12 12]
43. **Oates W. E.** The role of fiscal decentralization in economic growth // National Tax Journal. 1993, Vol. XLVI, No. 2, p. 237–242. – URL: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABP362.pdf [žiūrėta 2012 11 30]
44. **Paulikas V., Adomonis V.** Vietos savivalda ir sprendimų priėmimas. – Vilnius, 2003, Nr. 4 – ISSN 1648-2603
45. **Pečkaitis J. S., Mačerinskienė I.** Magistro baigiamojo darbo rengimo tvarka: mokomoji knyga. – Vilnius: MRU Leidybos centras, 2008. – 80 p. – ISSN 978-9955-19-083-7
46. **Penkioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos programa.** 2008. http://www.smm.lt/veikla/docs/lrv/15_vyr_programa.pdf [žiūrėta 2013 12 21]
47. **Plekhanov A., Singh R.** How Should Subnational Government Borrowing Be Regulated? Some Cross-Country Empirical Evidence. - IMF Staff Papers, Vol. 53, 2007.- URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.398.5087&rep=rep1&type=pdf> [žiūrėta 2014 03 12]
48. **Pollitt Ch., Boickaert G.** Viešojo valdymo reforma: lyginamojo analizė. – Vilnius: Algarvė, 2003. – 359 p. – ISBN 9986-856-84-1
49. **Prud'homme R.** The Dangers of Decentralization / The world bank research. – Washington, DC: Manufactured in the United States of America, 1995, p. 201–227. – ISSN 025-3032
50. **Raipa A., Backūnaitė R.** Decentralizacijos reformų teoriniai ir taikomieji aspektai // Viešojo politika ir administravimas. – Vilnius, 2004, Nr. 7, p. 23–32. – ISSN 1648-2603
51. **Research Department of Dexia Credit Local.** Subnational public finance in the Euroean Union. 2012, Summer. – URL: http://www.dexia.com/EN/news/in_short/Documents/NDCE_july_2011_EN.pdf [žiūrėta 2013 10 16]
52. **Rodden, J.** The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World. - American Journal of Political Science, Vol. 46, No. 3, 2002. -URL: <http://www.stanford.edu/~jrodden/AJPS.2002.pdf> [žiūrėta 2014 02 01]
53. **Statistikos departamento duomenų bazė.** <http://db1.stat.gov.lt/statbank/default.asp?w=1280> [žiūrėta 2013 10 10]
54. **Urmonas A., Novikovas A.** Europos vietos savivaldos chartijoje įtvirtintų principų įgyvendinimo vietos savivaldoje ir inkorporavimo nacionalinėje teisės sistemoje ypatumai. – Vilnius, 2011, 18(3) – ISSN 1392-6195
55. **Valstybės tarnybos įstatymo ir su juo susijusių teisės aktų taikymo ir įgyvendinimo 2008 metų ataskaita.** <http://www.vtd.lt/index.php?-2059211288> [žiūrėta 2013 09 16]

56. **Vidrinskaitė S.** Savivaldos institucijų veiklos ypatumai / Viešojo sektoriaus institucijų administravimas: kolektyvinė monografija. – Vilnius: Lietuvos teisės universitetas, 2002, p. 94–120. ISBN 9955-442-72-7

57. **Wolman H., Page E.** The Impact of Intergovernmental Grants on Subnational Resource Disparities: A Cross-National Comparison. - DOI: 10.1111/1540-5850.d01-234

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

Fedosovaitė S. Fiskalinės decentralizacijos plėtotė ES kontekste/ Finansų valdymo magistro baigiamasis darbas. Vadovė prof. habil. dr. O. G. Rakauskienė. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Ekonomikos ir finansų valdymo fakultetas, 2014. – 90 p.

ANOTACIJA

Šiame magistro baigiamajame darbe išanalizuota ir įvertinta 2008–2012 m. fiskalinė decentralizacija Lietuvoje. Pirmoje darbo dalyje, išanalizavus mokslinę literatūrą, apibendrinta fiskalinės decentralizacijos samprata, jos principai ir rūšys. Antroje darbo dalyje nagrinėjami Lietuvos savivaldybių raidos aspektai, aptariamas fiskalinės decentralizacijos teisinis reglamentavimas, savivaldybių finansų sistema bei fiskalinės decentralizacijos vieta Europos Sąjungoje. Paskutiniame darbo skyriuje įvertintas 2008–2012 m. fiskalinės decentralizacijos lygis remiantis išlaidų, pajamų, finansinių pervedimų ir skolinimosi dedamosiomis bei Lietuvos fiskalinė decentralizacija palyginta su Europos Sąjungos šalimis narėmis. Baigiamojo darbo pabaigoje pateikiamos išvados ir siūlymai, paremti atlikto tyrimo rezultatais.

Pagrindiniai žodžiai: fiskalinė decentralizacija, vietos savivalda, savivaldybės finansų sistema, Europos vietos savivaldos chartija, subnacionalinės valdžios institucijos.

Fedosovaitė S. The development of the fiscal decentralization in the EU context/Financial Management Master thesis paper. Supervisor assoc. prof. habil. dr. O. G. Rakauskienė. – Vilnius: Faculty of Economics and Finance Management, Mykolas Romeris University, 2014. – 90 p.

ANNOTATION

This Master thesis paper contains the analysis and evaluation of the fiscal decentralization in Lithuania in the years 2008-2012. The conception, principles and types of the fiscal decentralization in Lithuania is summarized in the first part of the work. The development aspects of Lithuanian municipalities are covered in the second part of the work, where the legal regulations of fiscal decentralization, financial system of municipalities and the position of the fiscal decentralization in the European Union are overviewed. The last part of the paper includes the fiscal decentralization level evaluation of the years 2008-2012 based on expenses, revenues, financial transactions and the borrowing components as well as the comparison of Lithuanian fiscal decentralization to the Member States of the European Union. The conclusion and proposals, based on the results of the research analysis, are provided at the end of the paper.

Key words: fiscal decentralization, local government, municipalities fiscal system, European Charter of Local Self Governance, subnational governments institutions.

Fedosovaitė S. Fiskalinės decentralizacijos plėtotė ES kontekste/ Finansų valdymo magistro baigiamasis darbas. Vadovė prof. habil. dr. O. G. Rakauskienė. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Ekonomikos ir finansų valdymo fakultetas, 2014. – 90 p.

SANTRAUKA

Finansų valdymo magistro baigiamojo darbo tema yra aktuali, kadangi studama į Europos tarybą Lietuva įsipareigojo pasirašyti ir ratifikuoti Europos vietos savivaldos chartiją, kuri remiasi subsidarumo principu. Chartijos ratifikavimas neabejotinai buvo teigiamas žingsnis plėtojant demokratiją, įgyvendinant decentralizacijos ir subsidarumo principus Lietuvoje. Todėl kyla poreikis įvertinti ir išanalizuoti fiskalinės decentralizacijos lygį šalyje bei palyginti su kitomis Europos Sąjungos šalimis. Šio darbo problema – koks Lietuvos fiskalinės decentralizacijos lygis ES kontekste. Darbo objektas – fiskalinė decentralizacija, o tikslas – nustatyti fiskalinės decentralizacijos lygį Lietuvoje ir palyginti su ES. Šiam tikslui pasiekti buvo iškelti tokie uždaviniai: apibrėžti fiskalinės decentralizacijos sampratą, apžvelgti fiskalinės decentralizacijos teisinį reglamentavimą Lietuvoje, išanalizuoti fiskalinės decentralizacijos lygį Lietuvoje, lyginant su kitomis ES šalimis, pateikti išvadas ir siūlymus dėl fiskalinės decentralizacijos Lietuvoje.

Rengiant magistro darbą buvo naudojami tokie mokslinio tyrimo metodai: mokslinės literatūros analizė, teisinių aktų analizė, statistinių duomenų analizė, lyginamoji analizė. Gauti tyrimo rezultatai parodė, kad fiskalinės decentralizacijos lygis Lietuvoje, atsižvelgus į fiskalinės decentralizacijos dedamąsias, yra vidutinis. Fiskalinės decentralizacijos atžvilgiu Lietuva tarp ES narių yra per vidurį, tačiau atsilieka nuo ES vidurkio. Darbe pastebėti ir neigiami fiskalinės decentralizacijos aspektai (kompetencijos stoka, korupcija, region netolygus vystymasis ir kt.). Todėl atsižvelgus į juos būtina plėsti fiskalinę decentralizaciją Lietuvoje, nes ji yra demokratijos pagrindas.

Fedosovaitė S. The development of the fiscal decentralization in the EU context/Financial Management Master thesis paper. Supervisor assoc. prof. habil. dr. O. G. Rakauskienė. – Vilnius: Faculty of Economics and Finance Management, Mykolas Romeris University, 2014. – 90 p.

SUMMARY

Financial Management Master's thesis topic is relevant, since Lithuania entering the European Council committed to ratify the European Charter of Local Self-Government, which is based on the principle of subsidiarity. The ratification of the Charter was undoubtedly a positive action reinforcing the development of democracy, implementing decentralization and the principles of subsidiarity in Lithuania. This is the reason demanding to analyze and evaluate the level of fiscal decentralization in the country and to compare to other European Union member countries. The problem raised in the thesis is to define the level of the Lithuanian fiscal decentralization in the context of the EU. The objective of the thesis – fiscal decentralization, and aim – to define the level of fiscal decentralization in Lithuania and to compare with EU. In order to meet the aim the following tasks were determined: to define the conception of the fiscal decentralization, to overview the legal regulation of the fiscal decentralization in Lithuania, to analyze the level of the fiscal decentralization in Lithuania comparing to another EU countries, to provide the conclusions and recommendations for the fiscal decentralization in Lithuania.

In order to establish this Master thesis the following methods of research analysis were used: the analysis of scientific literature, the analysis of legal regulations, the analysis of statistical data, the comparative analysis. The obtained results showed that the level of fiscal decentralization in Lithuania is average, taking into account the components of the fiscal decentralization. In respect of fiscal decentralization Lithuania is in the middle among other EU member states, but lags behind the EU average. The thesis paper disclosed some negative aspects of fiscal decentralization too (lack of competence, corruption, unbalanced regional development and similar). Taking them into consideration it is important to promote fiscal decentralization as it is the core for the democracy.

PRIEDAI

1 PRIEDAS

VALSTYBĖS IR SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETŲ IŠLAIDŲ STRUKTŪRA PAGAL FUNKCINĘ KLASIFIKACIJĄ,

TŪKST. LT. IR PROC.

Valstybės, savivaldybių funkcijos	2008 m.				2009 m.				2010 m.				2011 m.				2012 m.			
	Valstybės biudžetas	proc.	Savivaldybių biudžetas	proc.	Valstybės biudžetas	proc.	Savivaldybių biudžetas	proc.	Valstybės biudžetas	proc.	Savivaldybių biudžetas	proc.	Valstybės biudžetas	proc.	Savivaldybių biudžetas	proc.	Valstybės biudžetas	proc.	Savivaldybių biudžetas	proc.
Bendros valstybės paslaugos	6328000	25,8	1262599	17,8	6328313	25,7	849224,8	12,4	6851418	27,9	831983,1	12,2	7502939	29,9	825277,7	11,2	4431597	18,2	824108,6	11,2
Gynyba	1470115	6	10544,2	0,1	1163559	4,7	8375,5	0,1	986751	4	7340,3	0,1	1039097	4,1	5899,7	0,1	1084850	4,5	5315,5	0,1
Viešojo tvarka ir visuomenės apsauga	2015922	8,2	66107,4	0,9	1709316	6,9	55709,9	0,8	1818261	7,4	56751,1	0,8	2010782	8	58264,5	0,8	2058664	8,4	66003,4	0,9
Ekonomika	6137081	25	381753,4	5,4	6309411	25,6	285084,9	4,2	6180734	25,2	248808,8	3,7	6140488	24,5	320503,5	4,3	5993592	24,6	405590,4	5,5
Aplinkos apsauga	735358	3	217142	3,1	870610	3,5	202614,8	3	1063725	4,3	225422,1	3,3	757371	3	246722,8	3,3	770460	3,2	253126,7	3,5
Būstas ir komunalinis ūkis	41626	0,2	301987,7	4,2	551812	2,2	210181,9	3,1	17133	0,1	247831,3	3,6	13741	0,1	281762,8	3,8	13546	0,1	262180,6	3,6
Sveikatos apsauga	1632151	6,6	72258,9	1	1903226	7,7	43828,9	0,6	2288828	9,3	31163,4	0,5	2194361	8,7	49047,3	0,7	1878344	7,7	59354	0,8
Poilsis, kultūra ir religija	729680	3	496101,2	7	584706	2,4	448015,8	6,5	525574	2,1	325895,8	4,8	568738	2,3	435695	5,9	552014	2,3	406670,9	5,5
Švietimas	2656833	10,8	3629577,8	51,1	2299588	9,3	3946054,3	57,7	2301957	9,4	3645147,2	53,6	2552790	10,2	3747878,4	50,8	4360622	17,9	3586415,4	48,9
Socialinė apsauga	2825667	11,5	668836,8	9,4	2896469	11,8	791844,2	11,6	2494253	10,2	1186522,5	17,4	2305722	9,2	1400611,2	19	3234916	13,3	1465876,8	20
Iš viso išlaidų	24572433	100	7106908,4	100	24617010	100	6840935	100	24528634	100	6806865,6	100	25086029	100	7371662,9	100	24378605	100	7334642,3	100

Šaltinis: Lietuvos statistikos departamento duomenų bazė, Finansų ministerijos duomenys

2 PRIEDAS

VALSTYBĖS IR SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETŲ PAJAMŲ KITIMAS TŪKST. LT

Pajamų rūšys	Valstybės biudžetas					Savivaldybių biudžetai				
	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
MOKESČIAI IŠ VISO	17982213	13265005	12688688	14583016	15760134	3804993	3198236,8	3032757,8	2812784,6	2960214,4
Gyventojų pajamų mokestis	1714471	1042965	916506	1443573	1542126	3391847,3	2745080,2	2553443,6	2329266,1	2462204,4
Prekių ir paslaugų mokesčiai						105510,5	126888,5	124608,8	148849,8	174189
Turto mokesčiai						307635,2	326268,1	354705,4	334668,7	323821
KITOS PAJAMOS IŠ VISO	1736647	1515878	1845147	1899180	2132012	384855	370381,1	386812,9	398612,5	386065,1
ES parama	3482047	5928053	5345199	5808609	6333846					
Iš viso pajamų	23200907	20708936	19879034	22290805	24225992	4189848	3568617,9	3419570,7	3211397,1	3346279,5
Dotacijos	-2898569,1	-3118019,5	-3447639,3	-3610788,7	-3531663,3	2898569,1	3118019,5	3447639,3	3610788,7	3531663,3
IŠ VISO SU DOTACIJOMIS	20302337,9	17590916,5	16431394,7	18680016,3	20694328,7	7088417,1	6686637,4	6867210,0	6822185,8	6877942,8

Šaltinis: Lietuvos statistikos departamento duomenų bazė, Finansų ministerijos duomenys

3 PRIEDAS

**VALSTYBĖS BIUDŽETO SPECIALIOS TIKSLINĖS DOTACIJOS IR BENDROSIOJOS
DOTACIJOS KOMPENSACIJOS SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETAMS, TŪKST. LT**

Valstybės skiriamos dotacijos savivaldybėms		2008	2009	2010	2011	2012
Specialios tikslinės dotacijos	Valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti	531093,6	560540,7	704312,7	1162526,9	1115720,5
	Mokinio krepšeliui finansuoti	1747227,1	2211176,1	1966803,8	2107053,9	2000361,2
	Specialiųjų poreikių moksleiviams išlaikyti	4492	2278	2278	2278	2187
	Aglomeracijų strateginiams triukšmo žemėlapiams parengti	668	478,9	562	513	563,2
	Valstybės investicijų programoje numatytiems projektams finansuoti	310643,7	165378,5	3831	1632,3	78074,8
	Perduotoms iš apskričių įstaigoms išlaikyti				106637,9	105558,4
	Kitoms reikmėms	24963,9	6254,5			
	Iš viso:	2619088	2946107	2677788	3380642	3302465
Bendrosios dotacijos kompensacijos		7384,5	45452,5	197860,2	144366	178322,1

4 PRIEDAS

**ES ŠALIŲ NARIŲ POPULIACIJA, TERITORIJA IR SUBNACIONALINIŲ LYGMENŲ
SKAIČIUS 2011 M.**

	Teritorinių subnacionalinių valdymo vienetų skaičius			Populiacija (mln.žm.)	Šalies teritorija (km²)
	Pirmas lygis	Antras lygis	Trečias lygis		
Šalys, turinčios vieną subnacionalinį valdžios lygį					
Bulgarija	264 savivaldybės			7,37	111002
Kipras	379 savivaldybės			0,84	5695
Estija	226 savivaldybės			1,34	45227
Suomija	336 savivaldybės	2 regionai (Kainuu ir Aland)		5,37	338145
Airija	114 vietos tarybų			4,57	69797
Latvija	119 savivaldybės			2,07	64589
Lietuva	60 savivaldybių			3,05	65300
Liuksemburgas	106 savivaldybės			0,51	2586
Malta	68 vietos tarybų			0,42	316
Portugalija	308 savivaldybės	2 autonominiai regionai (Madeira ir Azores)		10,57	92152
Slovėnija	210 savivaldybių			2,05	20273
Šalys, turinčios du subnacionalinius valdžios lygius					
Austrija	2357 savivaldybės	9 federalinės valstijos		8,4	83871
Čekija	6249 savivaldybės	14 regionų		10,49	78868
Danija	98 savivaldybės	5 regionai		5,56	43098
Graikija	325 savivaldybės	13 regionų		11,31	131957
Vengrija	3177 savivaldybės	19 apskričių		9,99	93029
Nyderlandai	418 savivaldybės	12 provincijų		16,66	41528
Rumunija	3181 vietos valdžios institucijos	41 departamentai		21,41	238391
Slovakija	2930 savivaldybių	8 regionai		5,39	49034
Švedija	290 savivaldybių	20 apskričių iš kurių 4 regionai		9,42	449964
Šalys, turinčios tris subnacionalinius valdžios lygius					
Belgija	589 savivaldybės	10 provincijos	6 bendruomenės ir regionai	11	30528

				4 priedo tęsinys	
Prancūzija	36697 savivaldybės	102 departamentai	27 regionai	65,05	663210
Vokietija	11553 savivaldybės	301 kaimo apylinkės	16 federalinių valstijų	81,75	357027
Italija	8094 savivaldybės	110 provincijos	20 regionų iš kurių 5 su specialiu statusu	60,63	301336
Lenkija	2479 savivaldybės	379 apskritys	16 regionų	38,53	312685
Ispanija	8116 savivaldybės	52 provincijos	17 2	46,15	505997
Jungtinė Karalystė	406 vietos valdžios institucijos	28 apskritys	3 atskirtos tautos (Škotija, Velsas ir Šiaurės Airija)	63	243820
Iš viso EU27	89149 savivaldybės ir vietos valdžios institucijos	1126 regionės ir tarpinės institucijos	105 regionai	502,9	4439425

Šaltinis: Dexia ir CEMR ataskaitos

5 PRIEDAS**ES ŠALIŲ NARIŲ IŠLAIDOS PAGAL SUBSEKTORIUS 2012 M. MLN. EURŲ**

	Centrinė valdžia	Regioninė valdžia	Vietinė valdžia	Socialinė apsauga
EU27	3483233	613799,5	1526276	2099413
LT	7024,1		3109	4295,5
BE	118298,2	57610,2	27569,4	83294,2
BG	10958,7		2700,7	5656,3
CZ	47507,3		15707,6	9205,5
DK	107793,8		92856,5	11891,7
DE	369600	341770	202630	521330
EE	5163,7		1731,2	905,6
IE	59054,1		8494	8873,8
EL	77588		6242	43669
ES	214373	186042	61497	160405
FR	453084,5		242484,5	549025,5
IT	448093		236137	317970
CY	6593,4		354,1	1579,6
LV	4671,4		2208,3	2014,5
LU	13713,1		2348	7957,8
HU	32507,1		9005,4	15349,5
MT	2941,9		54,4	
NL	173373		97819	118279
AT	82311,3	28377,3	24163,5	54632,8
PL	90433,2		50580,4	63186,4
PT	58175,2		9862,8	22694
RO	32960,9		12721,3	15856,9
SI	10412,3		3394,2	6902,6
SK	15315,8		4505	10134,1
FI	53897		44802	36719
SE	119235,9		104177,2	27584
UK	868152		259121,7	

Šaltinis: Eurostat duomenys

6 PRIEDAS

SUBNACIONALINIŲ VALDŽIOS INSTITUCIJŲ IŠLAIDŲ IR PAJAMŲ DALIS VALDŽIOS SEKTORIAUS IŠLAIDOSE, IŠLAIDŲ DALIS BVP IR VALDŽIOS SEKTORIAUS IŠLAIDŲ DALIS BVP, PROC.

	Valdžios sektoriaus išlaidų dalis, kurią sudaro subnacionalinių valdžios institucijų išlaidos, proc.	Subnacionalinių valdžios institucijų išlaidų dalis BVP	Valdžios sektoriaus išlaidų dalis BVP	Valdžios sektoriaus pajamų dalis, kurią sudaro subnacionalinių valdžios institucijų pajamos, proc.
EU27	28,9	14,6	49,3	36
LT	26,2	9,4	36,1	28,1
BE	37	19,7	55	43,5
BG	18,9	6,8	35,9	20,1
CZ	23,1	10,3	44,5	25,4
DK	63,7	37,9	59,4	68
DE	37,6	18	44,7	45,5
EE	25,2	9,9	39,5	24,9
IE	12,2	5,2	42,6	14,9
EL	6	3,2	53,6	8
ES	47,9	22	47,8	60,5
FR	21,1	11,9	56,6	22,7
IT	29,8	15,1	50,6	32
CY	4,4	2	45,3	5
LV	27,2	9,9	36,5	27,3
LU	12,4	5,5	44,3	12
HU	19,1	9,4	48,7	21,3
MT	1,8	0,8	43,3	1,9
NL	32,4	16,3	50,4	34,3
AT	34,8	18,1	51,7	34,6
PL	31,4	13,3	42,2	34
PT	12,6	6	47,4	15,9
RO	26,4	9,7	36,6	27,4
SI	20	9,6	48,1	22,1
SK	16,8	6,3	37,8	19,5
FI	41,1	23,3	56,6	40,1
SE	49,2	25,5	52	49,5
UK	28	13,5	47,9	31,4

Šaltinis: Eurostat duomenys

7 PRIEDAS

ES SUBNACIONALINIŲ VALDŽIOS INSTITUCIJŲ PAJAMOS 2012, MLN. EURŲ

	Mokestinės pajamos			Iš viso mokestinių pajamų	Dotacijos	Nemokestinės pajamos	IŠ VISO PAJAMŲ
	Pajamų, turto ir kt. mokesčiai	Gamybos ir import mokesčiai	Kapitalo mokestis				
EU27	481285,7	419078,6	11044,4	911408,7	893835	310012	2115255,7
LT	724,7	131,5	1,2	857,4	1984,7	185	3027,1
BE	4335,3	9921		14256,3	53163,2	15946,6	83366,1
BG	55,6	176	96,8	328,4	2197,2	279	2804,6
CZ	3663,1	3716,8	0,4	7380,3	5591,1	2617,1	15588,5
DK	28317	3367,3		31684,3	53610,6	7309,2	92604,1
DE	185850	115120	4310	305280	145940	91640	542860
EE	665,1	75,2		740,3	779,7	178,9	1698,9
IE	0	1435		1435	4563,2	2406,6	8404,8
EL	255	178	42	475	4485	1941	6901
ES	54770	83585	3717	142072	74099	14950	231121
FR	18855	96128		114983	80699	43704,5	239386,5
IT	36618	71812	45	108475	107299	23330	239104
CY	29,9	50,1		80	198,3	75,3	353,6
LV	1038,9	163,2		1202,1	733	198,1	2133,2
LU	624,1	46,4		670,5	1246	464,3	2380,8
HU	204,6	2177,3	2,6	2384,5	6231,1	1012	9627,6
MT	0	0		0	49,4	3,3	52,7
NL	3705	5272	1	8978	67408	18944	95330
AT	12839,7	15268,7	10	28118,4	15930,2	8166,3	52214,9
PL	11282,8	4363	70	15715,8	28490,9	5387,5	49594,2
PT	1212,1	2344,6		3556,7	4781,5	2380,5	10718,7
RO	467,6	872,4		1340	10071,5	719,6	12131,1
SI	1186,5	272,9	9,3	1468,7	1454,6	534,2	3457,5
SK	1708,6	395,7		2104,3	1786,2	705	4595,5
FI	19342	1		19343	12866	10547	42756
SE	61223,1	1781,2		63004,3	26289,3	14474,5	103768,1
UK	32312,2	424,2		32736,4	181845,4	39493,5	254075,3

Šaltinis: Eurostat duomenys

8 PRIEDAS

**ES IR LIETUVOS BIUDŽETŲ IŠLAIDŲ PASKIRSTYMAS PAGAL VALSTYBĖS FUNKCIJAS,
PROC.**

Valstybės funkcijos pagal COFOG	EU27	Lietuva	EU27 regioninė+vie tinė valdžia	Lietuvos vietinė valdžia
Bendros valstybės paslaugos	4,5	6,6	2,7	0,6
Gynyba	1,5	1,1	0	0
Viešoji tvarka ir visuomenės apsauga	1,9	1,9	0,8	0,3
Ekonomika	4	4	2	0,8
Aplinkos apsauga	0,9	0,9	0,6	0,8
Būstas ir komunalinis ūkis	0,9	0,3	0,8	0,3
Sveikatos apsauga	7,3	6,7	2,2	1,9
Poilsis, kultūra ir religija	1,1	1	0,8	0,5
Švietimas	5,3	5,8	3,5	3,6
Socialinė apsauga	19,6	12,6	3,3	1,4

Šaltinis: Eurostat duomenys