

Lietuvos savivaldybių finansinio savarankiškumo problemos ir perspektyvos

Algirdas Astrauskas

Socialinių mokslų daktaras
Vilniaus universiteto
Visuomenės ūkio katedra
L. Giros g. 72–68, Vilnius
Tel. (8 682) 107 20

Jūratė Striškaitė

Viešojo administravimo magistrė
Lietuvos teisės universiteto
Ekonomikos katedra
Ateities g. 20, Vilnius
Tel. (8 656) 050 67
El. paštas: juratestriskaitė@yahoo.com

Šio straipsnio tikslas – apžvelgti fiskalinę decentralizaciją Lietuvoje, atskleisti savivaldybių finansinio savarankiškumo ribotumą ir pateikti galimų problemų sprendimo būdų. Straipsnio pirmoje dalyje pateikiama fiskalinės decentralizacijos samprata, antroje dalyje nagrinėjamos savivaldybių finansinio savarankiškumo problemos Lietuvoje, o trečiojoje – pateikiami galimi iškeltų problemų sprendimo būdai.

Lietuvoje tobulinama viešojo administravimo sistema, siekiant, kad ji labiau atitiktų demokratinio decentralizuoto ir efektyvaus valdymo principus. Tačiau viešojo administravimo sistemos sudedamoji dalis – vietos savivalda – susiduria su daugeliu neišspręstų problemų, iš kurių svarbiausia yra savivaldybių finansinio savarankiškumo stoka arba savivaldybėms paves-tų funkcijų ir joms atlikti reikalingų finansinių išteklių neadekvatumas. Būtent tai yra viena iš pagrindinių priežasčių, kuri trukdo savivaldybėms efektyviai tenkinti visuomeninius gyventojų poreikius.

Pasirinkta **tema aktuali** todėl, kad integracijos į Europos Sąjungos administravimo erdvę kontekstu Lietuvai yra svarbu tobulinti šalies valdymą, įgyvendinant Europos vietos savivaldos chartijos nuostatas, Europos Tarybos rekomendacijas, kuriose yra įtvirtinta fis-

kalinės decentralizacijos plėtros svarba. Tačiau fiskalinei decentralizacijai ir vietinių finansų problematikai Lietuvoje skiriama per mažai dėmesio: neatskleidžiamos esamų problemų priežastys, padariniai, galimi sprendimų būdai. Todėl dabar šalyje yra susiformavęs fiskalinės decentralizacijos ir savivaldybių finansinės situacijos analizės bei tos situacijos tobulinimo galimybių ieškos poreikis.

1. Fiskalinės decentralizacijos samprata

XX a. daugelyje šalių valstybės valdžia vaidino didžiulį vaidmenį visose visuomenės gyvenimo srityse, bet amžiaus antrojoje pusėje požiūris į valstybės valdžią, jos vaidmenį, valdymo principus ir metodus ėmė keistis [žr. plačiau: 14, p. 215, 222; 23; 24, p. 1–34]. Išryškėjo de-

centralizacijos tendencijos. Jos ypač pasireiškė Vakarų valstybėse, kai vis daugiau dėmesio pradėta skirti tyrinėti viešojo valdymo tobulinimo ir finansų problemas. Viešųjų finansų koncepcijos atstovai (J. M. Buchanan, R. A. Musgrave, W. Oates, Ch. Tiebout ir kt.), siekdami sumažinti viešojo administravimo kaštus, išplėtojo fiskalinio federalizmo teoriją. Šios teorijos pagrindinė idėja – nustatyti optimalius fiskalinius įvairių valdymo lygių santykius vadovaujantis *decentralizavimu*. Fiskalinio federalizmo principai vienodai sėkmingai gali būti taikomi ir federacinėse, ir unitarinėse valstybėse [14, p. 60].

Fiskalinė decentralizacija – tai atskirų valdymo lygių sprendimų priėmimo atsakomybės valstybės finansų srityje nustatymo procesas, kuriuo siekiama, kad didėtų žemesniųjų valdymo lygių fiskalinė autonomija.

Subnacionalinių darinių fiskalinės decentralizacijos laipsnis valstybėse gali labai skirtis: nuo „siauros“ fiskalinės dekoncentracijos iki „plačios“ fiskalinės autonomijos suteikimo vietos valdžios lygiams. Nustatyti fiskalinės decentralizacijos laipsnį yra sunku, kadangi mokslininkai, nagrinėjantys vietos valdymo lygių finansinio savarankiškumo fenomeną įvairiose šalyse, dažnai vadovaujasi skirtingais fiskalinės decentralizacijos laipsnį apibūrinančiais kriterijais. Vieni tyrėjai (D. Wetzel, R. Ebel ir kt.) mano, kad tiksliausiai apibrėžti fiskalinės autonomijos laipsnį gali vietos valdžios išlaidų dalis, palyginti su bendrojo šalis vidaus produkto, bei vietos valdžios išlaidų dalis, tenkanti visoms valstybės valdžios išlaidoms [28]. Kiti autoriai (D. King, Y. Ma ir kt.) teigia, kad daugiausia dėmesio turi būti skiriama ne vietos valdžios išlaidoms, bet mokestinėms pajamoms ir jų bei visų šalies mokestinių pajamų santykiui [26; p. 12–13]. Dar kiti tyrėjai (Jr. De Mello,

R. Luiz ir kt.) fiskalinės decentralizacijos laipsnį siūlo nustatyti atsižvelgiant į vietos valdžios darinių priklausomybę nuo valstybės valdžios finansinių pervedimų¹ ir į paskolų gavimo galimybes [25, p. 8–10].

Taigi, apibendrinant skirtingų mokslininkų požiūrį į vietos valdymo lygių fiskalinės autonomijos laipsnio nustatymą, galima teigti, kad fiskalinė decentralizacija yra multidimensinis reiškinys, apimantis atskirų viešosios valdžios lygių išlaidų ir pajamų, finansinių transferų paskirstymo ir skolinimosi mechanizmus bei jų tarpusavio sąveiką, plėtojanč subnacionalinių darinių fiskalinę autonomiją.

2. Fiskalinė decentralizacija Lietuvoje

Atkūrus Lietuvos nepriklausomybę laipsniškai nyko centralizuotos viešojo administravimo ir viešųjų gėrybių teikimo sistemos. Siekiant veiksmingesnio viešojo administravimo šalyje pradėta plėtoti vietos savivalda. Diegiant vietos savivaldos principus buvo manoma, kad bus decentralizuojamos visos viešojo administravimo sritys, iš jų ir viešieji finansai. Tačiau valstybės valdžia nesuteikė savivaldybėms pakankamai laisvės veikti, varžė ir iki šiol varžo savivaldybių finansinį savarankiškumą. Savivaldybių finansinio savarankiškumo stoka Lietuvoje, nepaisant deklaruojamų decentralizavimo principų, pasireiškia visose keturiose fiskalinės decentralizacijos dalyse (savivaldybių išlaidų, pajamų, finansinių pervedimų ir skolinimosi galimybių srityse).

¹ Valstybės valdžia, siekdama finansuoti įvairias valdymo funkcijas, subalansuoti žemesniųjų valdymo lygių biudžetus ir kitais tikslais, skiria žemesniesiems valdymo lygiams finansinius pervedimus (finansinius transferus) – dotacijas, tam tikrų mokesčių dalį ir kt.

2.1. Savivaldybių funkcijos ir jų finansavimas

Vadovaujantis fiskalinio federalizmo teorija, fiskalinę decentralizaciją konkrečioje šalyje reikėtų pradėti nagrinėti nuo žemesniųjų valdymo lygių įgyvendinamų funkcijų ir išlaidų, skirtų toms funkcijoms vykdyti, analizės.

Atkūrus Lietuvos nepriklausomybę valstybės ir vietos savivaldos institucijų funkcijos ne kartą buvo perskirstomos. Visos savivaldybės pavedamos vykdyti funkcijos buvo nurodytos tik 2000 m. spalio 12 d., priėmus Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymą. Iki tol savivaldybių funkcijos buvo nurodytos įvairiuose įstatymuose ir kituose teisės aktuose, todėl dažnai kildavo klausimų, kokios funkcijų įgyvendinimo sprendimai turėtų būti priimami, nuolat iškildavo būtinybė, jau pradėjus rengti preliminarinius sprendimų projektus, domėtis dideliu skaičiumi teisės aktų. Siekiant palengvinti savivaldybių darbą ir padaryti aiškesnį vietos valdžios funkcionavimą naujos redakcijos įstatyme savivaldybių funkcijoms skirtas visas antras skirsnis.

Tikslus savivaldybių funkcijų apibrėžimas ir reglamentavimas dabar galiojančiame Vietos savivaldos įstatyme [2] stiprina vietos valdžios atsakomybės ir atskaitomybės mechanizmą ir palieka mažiau erdves įvairioms interpretacijoms. Tačiau **vietinio valdymo lygio institucijų veikla vis dar išlieka pernelyg ribojama valstybės valdžios**, t. y. savivaldybės Lietuvoje neturi pakankamo savarankiškumo tvarkyti priskirtus viešuosius reikalus. Savivaldybių veiklos ribotumas priskirtų įgaliojimų įgyvendinimo atžvilgiu pasireiškia [19]: 1) *per dideliu savivaldybių funkcijų detalizavimu įstatymais*. Viena vertus, tikslus savivaldybių funkcijų apibrėžimas ir išdėstymas įstatymuose padeda efektyviau įgyvendinti priskirtas funkcijas, tačiau, kita vertus, pernelyg didelis savivaldybių funkcijų

specifikavimas įstatymuose riboja vietos valdžios veiksmų laisvę; 2) *akivaizdžiu valstybinių funkcijų* (t. y. funkcijų, vykdomų valstybės vardu) ir *ribotai savarankiškų funkcijų* (vykdomų laikantis poįstatyminių aktų nustatytos tvarkos ir taisyklių funkcijų) *dominavimu*; 3) *per dideliu administraciniu reglamentavimu* (t. y. yra daug poįstatyminių aktų, kuriuose nustatytos procesinės normos per griežtai riboja savivaldybių veiklą, pernelyg gausu derinimo ar leidimų gavimo prieš priimant sprendimus atvejų). Koreguojant įstatymus ir perskirstant funkcijas, taip pat didinamas tik skaičius valstybinių ir priskirtų funkcijų, kurių atžvilgiu išsaugoma valstybinio lygio institucijų įtaka, o savivaldybių savarankiška kompetencija nėra plečiama. Tai akivaizdžiai rodo apie valstybės valdžios institucijų Lietuvoje nenorą atsisakyti įtakos tam tikrose veiklos srityse ir didinti savivaldybių veiklos savarankiškumą.

Nors savivaldybės pavestų tvarkyti viešųjų reikalų apimtis nuolat didėja (minėjome, valstybės valdžia savivaldybėms deleguoja vis daugiau funkcijų), **savivaldybės neteikiamas poreikius atitinkantis finansavimas**. Taip pažeidžiami finansinio proporcingumo ir lygiagretaus finansavimo principai. Pirmasis principas yra įteisintas Europos vietos savivaldos chartijos 9 straipsnyje: „Vietų valdymo organų finansiniai ištekliai turi būti proporcingi jų atsakomybei, numatytai konstitucijos ir įstatymų“, o finansų sistema, kuria grindžiami vietos valdžios organams prieinami finansiniai ištekliai, turi leisti jiems neatsilikti nuo jų uždavinių įgyvendinimo išlaidų realaus kilimo [10]. Lygiagretaus finansavimo principas įtvirtintas Europos vietos ir regionų valdžių kongreso rekomendacijoje Nr. 79 (2000) ir Nr. 87 (2001), kuriose pabrėžiama, kad: „perduodant ir/ar skiriant savivaldybėms naujus įgaliojimus,

turi būti skiriami finansiniai ištekliai jiems įgyvendinti“ [21; 22].

Finansinio proporcingumo ir lygiagretaus finansavimo principų, numatančių veiksmų ir priemonių finansinę atitiktį užsibrėžtiems tikslams, pažeidimą rodo nuolatinis savivaldybių įsiskolinimas. Lietuvos savivaldybių asociacijos (LSA) duomenimis, savivaldybių bendra skolų našta dabar viršija 1 mlrd. litų, iš kurių 300 mln. litų yra kreditinis įsiskolinimas, daugiau negu 500 mln. litų – ilgalaikės paskolos. Kelių pastarųjų metų praktika rodo, kad naujos funkcijos savivaldybėms nustatomos neskiriant finansinių išteklių arba skiriant jų mažiau nei reikėtų. LSA duomenimis, 1997–2000 metais valstybė savivaldybėms dėl papildomai priskirtų funkcijų ir padidėjusioms išlaidoms neperduotų lėšų „įsiskolino“ apie 430 mln. litų. Nepavykus susitarti su Vyriausybe, 2000 m. rugpjūtį 39 savivaldybės kreipėsi į teismą dėl pažeistų finansinių teisių gynimo, o spalio pradžioje Europos Tarybos Vietos ir regionų valdžios kongreso sekretoriatui buvo įteiktas LSA kreipimasis dėl savivaldos teisių pažeidimo Lietuvoje.

Vilniaus apygardos administracinis teismas 2002 m. sausį įpareigojo Vyriausybę kompensuoti savivaldybėms negautas pajamas. Teismo sprendime nebuvo nurodyta konkreti savivaldybių pretenzijų masto suma, nes jos pagrįstumą buvo paprašyta savo išvada patvirtinti Valstybės kontrolė. Valstybės kontrolės pateiktoje išvadoje dėl 1997–2000 m. papildomai savivaldybėms priskirtoms funkcijoms ir padidėjusioms išlaidoms neperduotų lėšų iš daugiau kaip 400 mln. litų bendros savivaldybių pretenzijų apimties pripažintos pagrįstomis tik 54 savivaldybių pretenzijos dėl 30 mln. litų. Tokia Valstybės kontrolės išvada, iš dalies neigianti valstybės skolos savivaldybėms pagrįstumą, akivaizdžiai rodo, kad šalyje savivaldybių teisės nėra gerbiamos ir saugomos.

Savivaldybių teisių – lygiagretaus finansavimo ir finansinio proporcingumo principų – pažeidimus pripažino ir Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2002 m. sausio 14 d. buvo priimtas Konstitucinio Teismo nutarimas [9], kuriuo pripažįstama, kad 2001 m. Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme nėra atskirai nurodyti asignavimai vykdyti kai kurioms savivaldybėms perduotas valstybės funkcijas, prieštarauja Lietuvos Respublikos Konstitucijos 120 straipsnio antrajai daliai, kurioje teigiama, kad „savivaldybės pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją veikia laisvai ir savarankiškai“ [1, p. 48]. Minėto Konstitucinio Teismo nutarimo penktosios konstatuojamosios dalies 4 punkte nurodoma, kad „Konstitucijoje įtvirtintas savivaldybių veiklos savarankiškumas pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kompetenciją suponuoja tai, kad jeigu įstatymais savivaldybėms perduodamos valstybės funkcijos, taip pat jeigu joms įstatymais arba kitais teisės aktais sukuriamos pareigos, turi būti numatomos ir šioms funkcijoms (pareigoms) reikalingos lėšos. Jeigu biudžetiniams metams nepasibaigus savivaldybėms perduodamos dar ir kitos valstybės funkcijos (nustatomos pareigos), tam taip pat turi būti skiriamos lėšos. Pagal Konstituciją savivaldybės privalo vykdyti įstatymus, taigi ir įstatymus, kuriais savivaldybės įpareigojamos vykdyti joms perduotas valstybės funkcijas. Šios pareigos savivaldybės negalėtų vykdyti, jeigu finansiškai nebūtų užtikrinamas jos vykdymas. Lėšos valstybės savivaldybėms perduotoms funkcijoms įgyvendinti turi būti numatytos valstybės biudžeto įstatyme, o ne biudžeto vykdymo aktuose.“ [9] Tokia Konstitucinio Teismo pozicija sustiprina įstatymuose deklaruojamą savivaldybių veiklos savarankiškumo pagal Konstitucijos ir įstatymų apibrėžtą kom-

petenciją principą, o valstybės valdžia įpareigojama ateityje perduodant savivaldybėms funkcijas kartu skirti reikiamus finansus joms įgyvendinti (t. y. nors tiesiogiai neįvardijami finansinio proporcingumo ir lygiagretaus finansavimo principai, valstybės valdžia įpareigojama jų laikytis).

Nepaisant teismų sprendimų, valstybės valdžia yra linkusi neatsižvelgti ir pažeidinėti minėtų finansinių principus: nors 2003 m. prognozuojamas ekonominių rodiklių nuosėklus augimas (BVP 2003 m. planuojama padidės 4,9 proc., galutinio vartojimo išlaidos – 6,2 proc., vidutinis darbo užmokestis – 4,7 proc., infliacija – 2,5 proc.) bei nacionalinio biudžeto pajamų didėjimas, savivaldybių biudžetų pajamos, plečiant savivaldybių funkcijų ratą, iš esmės nedidindamos. Tai tik dar kartą rodo, kad šalyje iki šiol valstybinė valdžia daugiausia lemia savivaldybių finansinę veiklą.

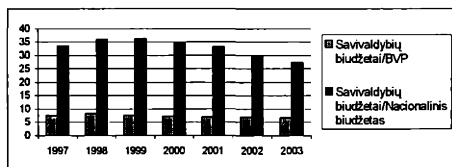
Išanalizavus įstatymus, susidaro įspūdis, kad savivaldybės gali pačios planuoti savo biudžetų išlaidų dalį: asignavimai, išskyrus lėšas, skiriamas tikslinė paskirtimi, paskirstomi savivaldybės tarybos sprendimu. Tačiau įsigaliojus Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo pakeitimo įstatymui [8], kurio nuostatomis Vyriausybė pradėjo vadovautis rengdama 2002 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą, faktinis **savivaldybių savarankiškumas skirstyti asignavimus norimomis kryptimis buvo labai apribotas**. Įsigaliojus minėtam įstatymui, labai pasikeitė ir savivaldybių biudžetų pajamų struktūra. Iki 2002 m. savivaldybės atitekdavo visos fizinių asmenų pajamų mokesčio (FAPM) įplaukos, atskaičius Privalomojo sveikatos draudimo fondui skirtas lėšas. O 2002 m. savivaldybėms buvo skirta tik

43,46 proc. FAPM (2003 m. numatoma skirti 45,78 proc. gyventojų pajamų mokesčio), tuo pat metu labai padidinta tikslinė dotacija iš valstybės biudžeto, kurią savivaldybės įpareigos skirti valstybinėms funkcijoms ir „besimokančiojo krepšeliui“ finansuoti. Išlaidos minėtoms funkcijoms sudaro daugiau nei pusę visų savivaldybių biudžetų išlaidų, o tikslinės dotacijos, kurių panaudojimo paskirtis ribojama įstatymais, 2002 m. ir 2003 m. – apie 56 proc. savivaldybių biudžetų pajamų. Tačiau akivaizdu, kad **dabartinė savivaldybių biudžetų pajamų struktūra ir tų pajamų panaudojimo galimybės riboja savivaldybių finansinį savarankiškumą**.

Vienas iš rodiklių, parodančių šalies fiskalinės decentralizacijos laipsnį, – nacionalinio biudžeto ir bendrojo vidaus produkto (BVP) dalis savivaldybių išlaidoms [13, p. 4; 17, p. 3; 20, p. 6; 28]. Mažai decentralizuotose valstybėse vietos valdymo lygiui tenka tik iki 20 proc. nacionalinių išlaidų ir tik iki 7 proc. BVP. Vidutiniškai decentralizuotose šalyse vietos valdžia disponuoja jau iki 26 proc. nacionalinių išlaidų ir iki 10 proc. BVP. Tikros savivaldos šalyse vietos valdymo lygiams tenka daugiau kaip 26 proc. nacionalinių išlaidų ir per 10 proc. BVP. Kaip matyti 1 pav., savivaldybių biudžetų išlaidos Lietuvoje sudaro didelę dalį nacionalinio biudžeto išlaidų, vidutiniškai – 33 procentus.

Tačiau daryti išvadą, kad Lietuvos savivaldybės yra finansiškai stiprios, o finansinių išteklių numatytoms funkcijoms vykdyti yra pakankama, būtų neteisinga, mat savivaldybių biudžetų išlaidos, palyginti su BVP, per pastaruosius metus labai mažėjo ir vidutiniškai sudarė tik 7,3 proc. BVP. Todėl, vertinant fiskalinės decentralizacijos laipsnį pagal savivaldybių biudžetų ir nacionalinio biudžeto išlaidų santykį, Lietuvą galima priskirti prie pakankamai

decentralizuotų valstybių. Tačiau vertinant savivaldybių biudžetų išlaidų ir BVP santykį, akivaizdu, kad pastaraisiais metais Lietuvai šiuo požiūriu būdingas žema decentralizacija. Tai akivaizdžiai rodo silpnėjant savivaldybių finansinį savarankiškumą.



1 pav. Savivaldybių biudžetų išlaidų ir BVP bei Nacionalinio biudžeto išlaidų santykis 1997–2003 m., %

Svarbu paminėti, kad lyginant savivaldybių išlaidas su nacionalinio biudžeto išlaidomis ir BVP, neatsispindi savivaldybių išlaidų (tiksliau pajamų) formavimo ypatumai: nėra aišku, ar pajamos, skirtos tam tikrų savivaldybių funkcijoms finansuoti, yra gautos iš vietinių mokesčių ar iš valstybės biudžeto kaip tikslinė dotacija, ir pan. Todėl D. King, Y. Ma [26, p. 12–13], J. Rimo [15, p. 114], R. Stačioko [16, p. 342–343] ir kitų autorių nuomone, fiskalinės decentralizacijos laipsnis geriau įvertinamas lyginant ne vietos valdymo lygių išlaidas su nacionaliniu biudžetu ir BVP, bet analizuo-

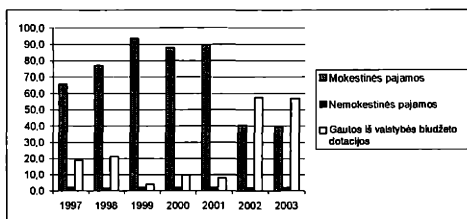
jant savivaldybių pajamų struktūrą. Būtent savivaldybių pajamos ir yra tas rodiklis, kuris tiksliausiai parodo, kiek vietinis valdymo lygis konkrečioje šalyje yra finansiškai savarankiškas.

1.2. Mokestinių pajamų akumuliacinio savivaldybių biudžetuose analizė

Savivaldybių biudžetų įvairioms pajamų rūšims tenka skirtinga lyginamoji dalis. Didžiausią Lietuvos savivaldybių biudžetų pajamų dalį iki 2002 m. sudarė mokestinės pajamos (žr. 2 pav.).

Todėl pagrįstai buvo tikima, kad būtent mokestinės pajamos, kaip pagrindinis fiskalinės decentralizacijos laipsnio didinimo instrumentas, padės savivaldybėms sustiprinti finansinį savarankiškumą. Tačiau dabar **savivaldybių mokestinių pajamų institutas valstybės valdžios sprendimais yra gerokai susilpnintas**. Nuo 2002 m. savivaldybių biudžetų pajamose dominuoja dotacijos.

Periodikoje, moksliniuose straipsniuose, įvairiose studijose pastaruoju metu diskutuojama vietinių mokesčių instituto ir jo įteisinto galimybės Lietuvoje. Nuolat pabrėžiama, kad šalyje nesilaikoma Europos vietos savivaldos chartijos 9 straipsnio trečiojoje dalyje deklaruojamos nuostatos, kad „*vietinės valdžios organai bent dalį finansinių išteklių gauna iš vietinių mokesčių ir rinkliavų, kurių dydį nustato jie patys vadovaudamiesi statutu*“ [10]. Iš tiesų dabar Lietuvos įstatymuose nėra apibrėžta vietinių mokesčių sąvoka ir nėra įteisinta nė vieno vietinio mokesčio. Tačiau tai nereiškia, kad Lietuvoje nėra mokesčių, kurie prilygtini vietiniams. Turto (žemės, žemės nuomos, įmonių ir organizacijų nekilnojamojo turto ir paveldėjimo



2 pav. Savivaldybių biudžetų pajamos 1997–2003 m., %

turto) ir prekyviečių mokesčiais apmokestinami būtent savivaldybėse gyvenantys gyventojai, visos įplaukos iš šių mokesčių perduamos į savivaldybių biudžetus. Apmokestinimo šiais mokesčiais tvarką (nustatytą valstybės valdžios) taip pat lemia savivaldybės. Savivaldybės tik nerenka (neadministruoja) šių joms priskirtų mokesčių (išskyrus žemės nuomos mokesį, kurį pavesta rinkti savivaldybėms nuo 2003 m. sausio 1 d.): tai atlieka valstybinės mokesčių inspekcijos, kurios pveda savivaldybėms priklausančią dalį surinktų pajamų.

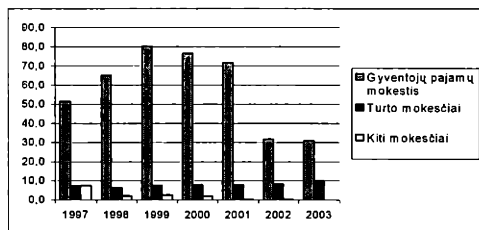
Manoma, kad vietinių mokesčių Lietuvoje negalima įvesti, nes tai prieštarauja Konstitucijos ir kitų įstatymų nuostatomis. Taip manantieji vadovaujasi Konstitucijos 67 straipsnio 15 dalimi (joje numatyta, kad Seimas nustato valstybinius mokesčius ir kitus privalomus mokesčius) ir Konstitucijos 127 straipsnio trečiąja dalimi (joje įtvirtinta, kad mokesčius, kitas įmokas į biudžetus ir rinkliavas nustato įstatymai). Tačiau minėtos įstatymų nuostatos iš tikro nėra kliūtis Lietuvoje įteisinti vietinius mokesčius. Remiantis Konstitucijos 121 straipsnio antrąja dalimi (savivaldybių tarybos savo biudžeto sąskaita gali numatyti mokesčių bei rinkliavų lengvatas) bei Vietos savivaldos įstatymo 36 straipsnio antrąja dalimi (savivaldybės dalį pajamų gauna iš mokesčių, kurių tarifus, neviršydamos įstatymų numatytų dydžių, didina ar mažina savivaldybių tarybos) būtų galima turto ir prekyviečių mokesčius traktuoti kaip vietinius.

Dažnai priežastis, kodėl savivaldybių biudžetams priskirtų mokesčių negalima traktuoti kaip vietinių, nurodoma tai, kad savivaldybių teisė daryti įtaką jų dydžiams yra labai menka: savivaldybės gali tik mažinti minėtų mokesčių tarifus savo biudžeto sąskaita. Tuo pat metu prekyviečių mokeskis (savivaldybės gali 70 proc. didinti ar mažinti mokesčio tari-

fą), nuomos mokeskis už valstybinę žemę ir Valstybinio vidaus vandenių fondo vandens telkinius (savivaldybės gali nustatyti konkretų nuomos mokesčio tarifą: 1,5 proc. – 4 proc. žemės vertės, išnuomojamos ne aukcionu) ir mokeskis už pajamas, gautas iš veiklos, kuria verčiamasi turint verslo liudijimą (savivaldybių tarybos nustato fiksuoto dydžio pajamų mokesį), atseit tėra tik menka bendros taisyklės išimtis. Atrodo, kad savivaldybių teisė tik mažinti (o ne didinti) tam tikro mokesčio tarifą savo biudžeto sąskaita joms yra tik „psichologiškai skausminga“, nes siejama vien su savivaldybių finansinių galių ribojimu. Tačiau įsivaizduokime situaciją, kai valstybės valdžia nustato žemą turto mokesčio tarifą ir leidžia savivaldybėms jį didinti ir mažinti, nepažeidžiant reikalavimų nemažinti savivaldybių biudžetų pajamų ir nedidinti mokesčių naštos gyventojams. Pateikta situacija rodo, kad savivaldybių manevringumo didinti ar mažinti mokesčio tarifą amplitudė abiem atvejais lieka ta pati, tik kinta „judėjimo“ kryptis nustatant mokesčio tarifą. Ekonominis efektas abiem atvejais yra tas pats, tik, įteisinus antrąjį atvejį, psichologiškai atrodo, kad savivaldybės turi daugiau teisių nustatyti turto mokesčių tarifus (taip yra prekyviečių mokesčio atžvilgiu). Paminėti argumentai leidžia teigti, kad Lietuvoje vis dėlto yra prielaidų (netgi nekeičiant Konstitucijos) įteisinti savivaldybių biudžetams priskirtus mokesčius kaip vietinius.

Manome, kad problemos esmė yra ne tik tai, kad savivaldybėms Lietuvoje nesuteikta teisė *savarankiškai* nustatyti vietiniams priskirtinų mokesčių dydžius, bei ir tai, kad pajamos iš šių mokesčių sudaro labai nedidelę dalį savivaldybių pajamų, t. y. 1997–2003 m. turto ir prekyviečių mokesčiai sudaro vidutiniškai tik 7–8 proc. visų savivaldybių biudžetų pajamų (žr. 3 pav.).

Todėl daugiausia dėmesio turėtų būti skiriama ne tiek diskusijoms, savivaldybių biudžetams priskirti mokesčiai gali būti traktuojami ir įteisinti kaip vietiniai ar ne, bet ir didinti pajamas iš vietinių ar jiems prilygintų mokesčių



3 pav. Savivaldybių biudžetų mokesstinės pajamos 1997–2003 m., %

tiesk absoliučiai, tiek santykinai (t. y. didinti pajamų iš vietinių mokesčių dalį visose savivaldybių biudžetų pajamose). Svarbu žinoti, kad kuo didesnės savivaldybių teisės nustatyti vietinių mokesčių dydžius ir kuo didesnę savivaldybių biudžetų dalį sudaro pajamos iš vietinių mokesčių, tuo yra pripažįstamas didesnis fiskalinės decentralizacijos laipsnis. Kartu atsiranda prielaida pasireikšti dar vienam fiskalinės decentralizacijos pranašumui, t. y. teisė didinti vietinių mokesčių tarifus leidžia vietos savivaldai pakilti į aukštesnį savo raidos etapą – atsiranda kitokio pobūdžio vietos valdžios

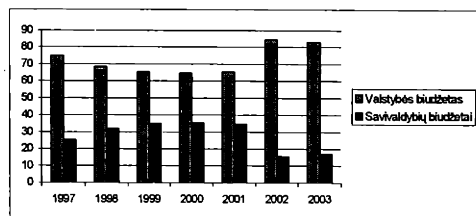
ir vietos bendruomenės santykiai. „Nors savivaldžios bendruomenės nariai ir skausmingai reaguoja į mokesčių didinimą, bet, jei tai vyksta, – niekas geriau nepajėgia kontroliuoti vietos valdžią, kaip pati bendruomenė“ [18, p. 9].

Fiskalinę decentralizaciją Lietuvoje dabar riboja mokesčių, priskirtinų vietiniams, struktūra ir apmokestinimo sąlygos. Šie mokesčiai savivaldybėse įgyvendina tik ekonominio reguliavimo funkciją, t. y. mažinant kai kurių mokesčių tarifus ir taikant jų lengvatas yra skatinama verslo plėtra, sprendžiamos socialinės ir ekonominės ūkio subjektų problemos. Tačiau savivaldybės nepajėgia adekvačiai reaguoti į ekonominius

pokyčius, padidėjus išlaidoms, susiduria su nuolatiniu lėšų trūkumu, nes **savivaldybėms priskirti mokesčiai neatlieka fiskalinės (kaupimo) funkcijos**. Dėl šios priežasties savivaldybės nepajėgia sukaupti papildomų lėšų, kurios yra būtinos nenumatytiems, laikiniams sunkumams įveikti ar gerinti teikiamų paslaugų kokybę [18, p. 9]. Todėl silpnėja savivaldybių fiskalinė iniciatyva ir atsakomybė, ir jų finansinė veikla tampa ne tokia efektyvi.

Lietuvoje taip pat ryškėja tendencija kuo didesnę mokesčių pajamų dalį surinkti ir persikirstyti centralizuotai. Valstybės biudžete

pastaraisiais metais akumuluojama vidutiniškai apie 68 proc. (o 2002 m. net 85 proc.) nacionalinio biudžeto mokesčių pajamų (žr. 4 pav.) Tai rodo didelį fiskalinį centralizmą šalyje. Savivaldybėms 2002 m. atiteko tik 15 proc., o 2003 m. 17 proc. mokesčių pajamų, iš kurių tik mažiau nei dešimtadaliui savivaldybės gali daryti įtaką (t. y. didinti ar mažinti mokesčio tarifą, teikti lengvatas).



4 pav. Nacionalinio biudžeto mokesčių pajamų dalys 1997–2003 m., %

Savivaldybės Lietuvoje turi didesnę įtaką nustatyti vietinių rinkliavų dydžius. Tačiau nors dabar galiojančiame Rinkliavų įstatyme [7] savivaldybių tarybos turi teisę nustatyti devynių rūšių rinkliavas (prieš tai galiojusiam Rinkliavų įstatyme buvo tik keturios rinkliavų rūšys), vietinių rinkliavų institutas šalyje yra menkai išplėtotas. Įplaukos iš rinkliavų savivaldybių biudžetuose vidutiniškai sudaro tik apie 1 proc. visų savivaldybių pajamų.

Nors, kaip matyti iš pateiktų faktų, politinis ir administracinis mechanizmas Lietuvoje buvo decentralizuotas, tačiau fiskalinė decentralizacija, ypač mokestinių pajamų atžvilgiu, iki šiol nėra įgyvendinta. Todėl pagrįstai galima teigti, kad fiskalinė šalies sistema yra greičiau dekoncentruota (Lietuvoje visų fiskalinės decentralizacijos dedamųjų atžvilgiu yra išlikusi stipri valstybės institucijų įtaka), bet ne decentralizuota. **Siaura savivaldybių autonomija mokestinių pajamų atžvilgiu – pagrindinis kriterijus, rodantis, kad fiskalinė sistema šalyje nėra decentralizuota** [28].

Vietinių mokesčių idėjos priešininkai dažnai pastebi, kad mūsų šalies administracinių vienetų teritorijose veikiančių ūkio subjektų ir gyvenimo sąlygos apskritai nėra tokios skirtingos, kad kiekvienoje savivaldybės teritorijoje būtų galima taikyti skirtingus mokesčių dydžius (tarifus, lengvatas ir kt.).

Savaime suprantama, kad skirtingo dydžio mokesčių taikymas savivaldybėse kelia ir tam tikrą grėsmę – atsiranda mokesčių diferenciacija atskirose valstybės teritorijos vietose, todėl gali pasireikšti *Tiebout* modelio efektas², tampa sunkiau taikyti pajamų lyginimo mechanizmus. Tačiau nereikia manyti, kad įteisinus

vietos mokesčius savivaldybės galės nustatinėti jų dydį kada panorėjusios. Mokesčių dydžio skirtingumą savivaldybių teritorijose turėtų sušvelninti įstatymų nustatyti mokesčių tarifų dydžiai: 1) valstybės valdžia paprastai nustato „žemutinę“ ir „aukštutinę“ tam tikro vietos mokesčio tarifo ribą arba 2) nurodo tam tikro dydžio mokesčio tarifą ir leidžia savivaldybėms jį tam tikru dydžiu didinti ar mažinti. Be to, esant efektyviai valstybės regioninei politikai ir gerai suformuotam pajamų tarp savivaldybių išlyginimo mechanizmui, įteisinus vietos mokesčius dažniausiai pasireiškia tik fiskalinės decentralizacijos pranašumai.

2.3. Finansiniai transferai ir savivaldybių skolinimosi galimybės

Dabartinėmis ekonominėmis sąlygomis kai kurios savivaldybės nepajėgia iš savo finansinių išteklių finansuoti būtiniausių išlaidų (t. y. gauti pajamas, proporcingas išlaidoms), o tai lemia šalyje vertikalų ir horizontalų fiskalinį disbalansą. Todėl, siekiant fiskalinės pusiausvyros (tiek vertikalios, tiek horizontalios), savivaldybių biudžetams yra skiriami įvairūs finansiniai transferai (dotacijos, dalijamieji mokesčiai ir kt.).

Lietuvoje savivaldybių finansinio savarankiškumo ribotumas finansinių transferų atžvilgiu pasireiškia todėl, kad:

1. *Savivaldybių gyventojų pajamų mokesčio ir išlaidų struktūrų skirtumų išlyginimas savivaldybių donorų³ sąskaita nėra teisingas.* Tokia

² Ch. Tiebout 1956 m. pateiktas modelis apibūdina mokesčių mokėtojų mobilumą tarp administracinių teritorinių šalies vienetų, ieškant pageidaujamo viešųjų gėrybių ir kainų santykio komplekto [žr. plačiau: 27, p. 416–424].

³ Savivaldybės donorės – tai 7 savivaldybės (jų sąrašas pateiktas Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo pakeitimo įstatymo (Valstybės žinios. 2001, Nr. 94-3307) priedelyje, kurių teritorijose gyventojų pajamų mokesčio, skaičiuojant vienam gyventojui, surenkama santyikiškai daugiau nei vidutiniškai, todėl iš jų atskaitoma nuo 10 proc. iki 80 proc. gyventojų pajamų mokesčio į valstybės iždą. Į valstybės iždą patekusios gyventojų pajamų mokesčio įplaukos skiriamos išlyginti likusių 53 savivaldybių fiskalinį pajėgumą.

praktika, kai dalis gyventojų pajamų mokesčio pervedama į valstybės išdo sąskaitą kitoms savivaldybėms remti, neskaitina savivaldybių donorių didinti šio mokesčio įplaukų savo valdomoje teritorijoje. Nors savivaldybės donorės teritorijoje padaugėjus gyventojų pajamų mokesčio įplaukų santykinai padidės ir jų dalis minėtos savivaldybės biudžete, tačiau padidės ir dalis įplaukų, pervedamų į valstybės išdo sąskaitą. Būtent čia ir yra vienas iš įstatymu įteisintos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos trūkumų, mažinančių savivaldybių donorių suinteresuotumą savo teritorijose didinti gyventojų pajamų mokesčio įplaukus.

2. Įstatymo įteisintas valstybinių funkcijų ir „besimokančiojo krepšelio“ finansavimas tikslinėmis dotacijomis silpnina savivaldybių savarankiškumą, kadangi šių lėšų naudojimo paskirtis yra ribojama įstatymų. Kuo daugiau skiriama dotacijų ir kuo didesnę jų dalį sudaro tikslinė paskirties dotacijos, tuo, manoma, fiskalinės decentralizacija šalyje yra mažesnė. Savivaldybių funkcijų struktūroje dominuoja valstybinės (perduotos savivaldybėms) funkcijos ir jų nuolat daugėja, o tai reiškia, kad savivaldybių biudžetuose taip pat didėja tikslinių dotacijų apimtis (2002 m. tikslinė dotacija savivaldybių biudžetuose buvo 1 945 357 tūkst. Lt, o 2003 m. – patvirtinta 2 009 115 tūkst. Lt tikslinė dotacija [5; 6]).

Nepaisant, kad tikslinių dotacijų skyrimas mažina valstybės valdžios galimybę deleguoti savivaldybėms funkcijas, nepadengtas lėšomis, mažinamos savivaldybių galimybės veikti sava-veiksmiškumo pagrindais.

2002 m. ir 2003 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymuose numatyta savivaldybių teisė tikslines dotacijas naudoti ir kitoms reikmėms finansuoti, pirmaisiai įškoliniams dengti, suteikia savivaldybėms didesnę

finansinį manevringumą. Tačiau iš principo tokia situacija, kai savivaldybių biudžetuose tikslinės dotacijos sudaro daugiau kaip pusę visų pajamų, rodo išgalint fiskalinę centralizaciją. Taigi, nors dabar šalyje galiojantys įstatymai ir deklaruoja savivaldybių savarankiškumą sudaryti, tvirtinti ir vykdyti savo biudžetus, – taip nėra. Valstybės valdžia deramai neįvertina, kad normalus valdymo decentralizavimas neįmanomas be biudžetinių pajamų šaltinių priskyrimo kiekvienam valdymo lygiui ir tik finansinis savarankiškumas sukuria tikros (realios) vietos savivaldos prielaidas.

Pastaraisiais metais savivaldybių skolinimosi limitai buvo didinami: 2000 m. bendra savivaldybės skola negalėjo viršyti 20 proc. (Vilniaus miesto savivaldybės – 30 proc.), 2001 m. – 25 proc. (Vilniaus miesto savivaldybės – 35 proc.), 2002 m. – 35 proc. (Vilniaus miesto savivaldybės – 50 proc.), 2003 m. – 35 proc. (Vilniaus miesto savivaldybės – 50 proc., Kauno miesto savivaldybės – 40 proc.) patvirtintų atitinkamų metų savivaldybės biudžeto pajamų (neįskaitant iš valstybės biudžeto savivaldybei skiriamų specialiųjų tikslinių dotacijų ir nepalūkaninių paskolų, skirtų laikinam biudžeto lėšų trūkumui padengti) [3; 4; 5; 6]. 2003 m. Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme įtvirtintas savivaldybėms aktualus pakeitimas: savivaldybėms, kurių investicijų projektai įtraukti į Valstybės investicijų 2003–2005 m. programą, Vyriausybės sprendimu galės būti nustatyti didesni skolinimosi limitai, išskyrus tas savivaldybes, kurios nemažina kreditinio įškolinimo. Nors ir susidaro įspūdis, kad savivaldybių skolinimosi galimybės metų metus didėja, tačiau reikia nepamiršti ir to fakto, kad nuo 2002 m. savivaldybių biudžetuose pajamos, neįskaitant tikslinių dotacijų, nuo kurių ir priklauso paskolos dy-

dis, ženkliai sumažėjo, palyginti su ankstesniais metais (žr. 2 pav.). Taigi **savivaldybių skolinimosi galimybės realiai ne didėjo, bet sumažėjo**, kartu mažindamos ir fiskalinę decentralizaciją šalyje.

2. Fiskalinės decentralizacijos plėtojimo Lietuvoje galimybės

Siekiant optimizuoti šalies valdymą ir įgyvendinti Europos vietos savivaldos chartijos nuostatas, Europos Tarybos rekomendacijas, tikslinga įstatymų nustatyta tvarka reformuoti dabartinę vietos savivaldos finansavimo sistemą, siekiant plėtoti fiskalinę decentralizaciją:

1. Sukurti aiškią funkcijų ir lėšų, reikalingų joms realizuoti, paskirstymo valstybei ir vietos valdymo lygiams sistemą: a) tiksliai apibrėžti, kiek galima atriboti bei padalyti valstybės ir vietos valdžių funkcijas; b) užtikrinti, kad valstybės valdžia, deleguodama savivaldybėms naujas funkcijas, nepažeidinėtiną finansinio proporcingumo principo; c) sudaryti savivaldybėms sąlygas daugiausia pačioms finansuoti ne tik einamąsias išlaidas, bet ir investicinius projektus; d) kol savivaldybės dėl nesubalansuotų biudžetų neturi pakankamų šaltinių finansuoti investicijas, užtikrinti, kad investicijos iš valstybės biudžeto ir nebiudžetinių fondų savivaldybėms būtų skiriamos pagal ekonomiškai pagrįstas programas, parengtas siekiant užtikrinti šalyje subalansuotą regionų plėtrą.

2. Sudaryti savivaldybėms realias galimybes daryti poveikį formuojant biudžetus, nustatant vietinius mokesčius: a) teisiškai reglamentuoti vietinių mokesčių institutą Lietuvoje, vadovaujantis Europos vietos savivaldos chartija, kurių struktūra ir apmokestinimo jais sąlygos realizuotų savivaldybėse ne tik ekonominio reguliavimo, bet ir finansinių išteklių kaupimo funkciją; b) kad savivaldybės neatsilikų nuo

joms keliamų uždavinių įgyvendinimo, būtina apvarstyti galimybę tam tikrą gyventojų pajamų mokesčio dalį priskirti prie nuosavų vietos savivaldos finansinių išteklių; c) savivaldybių teritorijose svarbu plėtoti ir vietinių rinkliavų institutą; d) būtina tobulinti apmokestinamojo turto įvertinimo, registro ir mokesčių administravimo informacines sistemas, nuolat stiprinti savivaldybių personalo administracinius gebėjimus.

3. Tobulinti finansinių transferų savivaldybėms ir savivaldybių skolinimosi mechanizmus: a) savivaldybių gyventojų pajamų mokesčio ir išlaidų struktūrų skirtumai turi būti išlyginami iš valstybės biudžeto skiriant bendrąją dotaciją; b) savivaldybių biudžetų turi mažėti specialiųjų tikslinių dotacijų dalis; c) padidinti savivaldybių skolinimosi limitus, kad jos pajėgtų tinkamai ir laiku finansuoti tiek einamąsias išlaidas, tiek investicinius projektus; d) suformuoti teisinį-administracinį mechanizmą, leidžiantį savivaldybėms imti tokio dydžio ir trukmės paskolas, kokias jos pajėgtų grąžinti numatytais terminais.

Padarius minėtus pertvarkymus, savivaldybių biudžetai taps savarankiškesni, biudžetų pajamos realiai prognozuojamos ir svarbiausia – priklausys nuo savivaldybių veiklos efektyvumo.

Išvados

1. XX a. daugelio šalių valstybės valdžia vaidino didžiulį vaidmenį visose viešojo administravimo srityse, tačiau amžiaus antrojoje pusėje pagreitį įgauna decentralizacijos tendencija.

2. Viešųjų finansų koncepcijos atstovai (J. M. Buchanan, R. A. Musgrave, W. Oates, Ch. Tiebout ir kt.), ieškodami viešojo administravimo sistemos efektyvesnio funkcionavimo būdų, išplėtoja fiskalinio federalizmo teoriją. Pagrindinė jos idėja – fiskalinių įvairių valdy-

mo lygių santykių optimizavimas vadovaujantis *decentralizavimo* metodu.

3. Fiskalinės decentralizacijos metu didinama subnacionalinių darinių fiskalinė autonomija per keturias visą viešojo administravimo sistemą persmelkiančias ir sąveikaujančias dedamąsias: išlaidų, pajamų ir finansinių transferų paskirstymo bei skolinimosi mechanizmus.

4. Atkūrus Lietuvos nepriklausomybę laipsniškai buvo decentralizuota politinė, administracinė ir ekonominė šalies sistema, tačiau fiskalinė decentralizacija iki šiol nėra pakankama. Būtent tai yra viena iš pagrindinių priežasčių, dėl ko savivaldybės negali efektyviai veikti tenkindamos gyventojų visuomeninius poreikius. Savivaldybių finansinio savarankiškumo ribotumas Lietuvoje pasireiškia visų keturių fiskalinės decentralizacijos dalių (dedamųjų) atžvilgiu:

savivaldybių funkcijų finansavimas: a) nuolat didėjant savivaldybių įstatymuose numatytų įpareigojimų apimčiai, neužtikrinamas savivaldybėms adekvatus įgyvendinamų funkcijų finansavimas; b) įsigaliojus Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo pakeitimo įstatymui [8] savivaldybių savarankiškumas skirstyti asignavimus norimomis kryptimis tapo labai ribotas; c) silpnėjant savivaldybių finansinį savarankiškumą akivaizdžiai rodo kasmet mažėjanti savivaldybių biudžetų išlaidų dalis, palyginti su nacionaliniu biudžetu ir BVP;

mokestinių pajamų akumuliacija: a) iki 2002 m. mokestinės įplaukos sudarė didžiausią savivaldybių biudžetų pajamų dalį. Tačiau dabar savivaldybių mokestinių pajamų institutas valstybės valdžios sprendimais yra akivaizdžiai susilpnintas; b) sa-

vivaldybės Lietuvoje neturi teisės savarankiškai nustatyti vietiniams priskirtinų mokesčių dydžių, o tai sudarytų prielaidas atsirasti kitokiems vietos valdžios ir vietos bendruomenės santykiams, sustiprinantiems vietos valdžios atsakomybės ir atskaitomybės mechanizmą įplaukų iš vietinių mokesčių panaudojimo atžvilgiu. Be to, vietiniams priskirtini mokesčiai sudaro tik nedidelę dalį savivaldybių pajamų; c) šalyje ryškėja tendencija kuo didesnę mokestinių pajamų dalį surinkti ir paskirstyti per valstybės biudžetą;

finansiniai transferai: a) savivaldybių gyventojų pajamų mokesčio ir išlaidų struktūrų skirtumų išlyginimo praktika neskatina savivaldybių donorų savo valdomose teritorijose didinti šio mokesčio įplaukas; b) didelė savivaldybių biudžetų tikslinių dotacijų apimtis susiaurina vietinio valdymo lygio galimybę veikti savarankiškumo pagrindais;

skolinimosi mechanizmas: a) nuo 2002 m. savivaldybių biudžetuose išaugus tikslinių dotacijų ir sumažėjus mokestinių pajamų apimčiai automatiškai sumažėjo ir savivaldybių skolinimosi galimybės.

5. Siekiant optimizuoti šalies valdymą ir įgyvendinti Europos vietos savivaldos chartijos nuostatas, Europos Tarybos rekomendacijas, tikslinga Lietuvoje laipsniškai plėtoti fiskalinę decentralizaciją: sukurti aiškią funkcijų ir lėšų, reikalingų joms realizuoti, paskirstymo valstybės ir vietinio valdymo lygiams, sistemą; sudaryti savivaldybėms realias galimybes daryti poveikį formuojant biudžetus, nustatant vietinius mokesčius; tobulinti finansinių transferų savivaldybėms ir savivaldybių skolinimosi mechanizmus.

LITERATŪRA

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. Vilnius: Teisinės informacijos centras prie Teisingumo ministerijos, 1996.
2. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 91-2418.
3. Lietuvos Respublikos 2000 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas // Valstybės žinios. 1999, Nr. 113-2832.
4. Lietuvos Respublikos 2001 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 111-3567.
5. Lietuvos Respublikos 2002 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas // Valstybės žinios. 2001, Nr. 110-3990.
6. Lietuvos Respublikos 2003 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas // Valstybės žinios. 2002, Nr. 124-5619.
7. Lietuvos Respublikos rinkimų įstatymas // Valstybės žinios. 2000, Nr. 52-1484.
8. Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios. 2001, Nr. 94-3307.
9. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 2001 m. valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo (2000 m. gruodžio 19 d. redakcija), Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžeto pajamų dydį ir išlyginimą lemiančių rodiklių tvirtinimo 2001, 2002 ir 2003 metais įstatymo ir Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo įstatymo 16 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“ // Valstybės žinios. 2002, Nr. 5-186.
10. Europos vietos savivaldos chartija // Valstybės žinios. 1999, Nr. 82-2418.
11. Lietuvos ekonominė ir socialinė raida 2002. Vilnius: Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, 2002.
12. Valstybės ir savivaldybių institucijų finansai 1997, 1998, 1999, 2000. Vilnius: Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės, 1998, 1999, 2000, 2001.
13. Brazas A., Svetikas Ž., Astrauskas A. Savivaldybių finansų sistema // Fiskalinės decentralizacijos iniciatyva Lietuvoje (FDJ-CRE). Vilnius: Lietuvos Respublikos valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerija, 1996.
14. Lane J. E. Viešasis sektorius: sąvokos modeliai ir požūriai. Vilnius: Margi raštai, 2001.
15. Rimas J. Vietiniai mokesčiai. Kaunas: Technologija, 2000.
16. Stačiokas R. Viešojo administravimo institucijų finansai ir biudžetas // Viešasis administravimas (ats. red. A. Raipa). Kaunas: Technologija, 2001.
17. Zinytė D. Savivaldybių finansų sistemos reformos kryptys // Fiskalinės decentralizacijos iniciatyva Lietuvoje (FDJ-CRE). Vilnius: Lietuvos Respublikos valdymo reformų ir savivaldybių reikalų ministerija, 1996.
18. Astrauskas A. Kelios mintys apie vietinius mokesčius // Savivaldybių žinios, 2000 m. gruodžio 14, p. 8–9.
19. Astrauskas A. Vietos savivaldos problemos Lietuvoje // Viešoji politika ir administravimas. 2002, Nr. 3, p. 71–78.
20. Brazas B. Savivaldybių finansų valdymo, vadybos bei plėtos planavimo stiprinimas: situacija, tikslai ir prioritetai // Savivaldybių žinios, 1999 m. liepos 15, p. 6–7.
21. Europos vietų ir regionų valdžių kongresas. Recommendation 79 (2000) on „The Financial Resources of Local Authorities in Relation to their Responsibilities: A Litmus test for subsidiarity“ // <http://www.coe.fr/cplrc>; prisijungimo laikas: 2002-11-11.
22. Europos vietų ir regionų valdžių kongresas. Recommendation 87(2001) on „Local and regional democracy in Lithuania“ // <http://www.coe.fr/cplrc>; prisijungimo laikas: 2002-11-11.
23. Finansų ministerijos fiskalinės politikos Interneto kursas. 9 paskaita: Fiskalinė decentralizacija // <http://finansai.tripod.com/P9.htm>; prisijungimo laikas: 2002-04-23.
24. Tanzi V., Schuknecht L. The Growth of Government and the Reform of the State in Industrial Countries. Washington: International Monetary Fund, 1995.
25. De Mello Jr., Luiz R. Intergovernmental Fiscal Relations: Coordination Failures and Fiscal Outcomes // Public Budgeting and Finance, Spring 99, vol. 19, Issue 1, p. 3–25.
26. King D., Ma Y. Decentralization and Macroeconomic Performance // Applied Economics Letters. Jan 2000, Vol. 7, Issue 1, p. 11–14.
27. Tiebout Ch. A Pure Theory of Local Expenditures // Journal of Political Economy. 1956, No. 64 (5), p. 416–424.
28. Wetzel Deborah: Decentralization in the Transition Economies: Challenges and The Road Ahead. The World Bank // <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/challenges.doc>; prisijungimo laikas: 2002-03-18.

THE EXPRESSION OF FISCAL DECENTRALIZATION IN LITHUANIA: INCREASE OF FINANCIAL AUTONOMY OF MUNICIPALITIES

Algirdas Astrauskas, Jūratė Striškaitė

Summary

In recent decades the world saw a growing tendency of decentralization manifesting itself in federal and unitary states as well as developing and developed countries.

After the restoration of Lithuania's independence, decentralization has affected political, administrative and economic systems. A more effective system of public administration has been pursued in the country by way of the development of local municipalities.

Within more than a decade of independence in Lithuania municipalities have become stronger and gained a wide range of functions and rights. However, on the level of self-government financial autonomy has been low and fiscal decentralization yet rather poorly developed. The main obstacles to the performance of systems on the level of local self-government and public administration are seen to lie in the present financial situation of municipalities and the low level of fiscal decentralization in the country.

The object of this research is fiscal decentralization and the form it assumes in Lithuania as well as

the restricted financial autonomy of municipalities. The research aims at elucidating the concept of fiscal decentralization, analysing the present financial situation of municipalities and the way fiscal decentralization is manifest in Lithuania, corroborating the idea of restricted financial autonomy of municipalities and suggesting ways to improve the present situation.

The goal of the present investigation has assumed the following objectives: to explain the conception of fiscal decentralization; to discuss the manifestation of fiscal decentralization in Lithuania and look at the actual financial situation of municipalities from the points of view of their financing of functions, tax revenue, fiscal transfers and borrowing mechanisms; to corroborate the restricted financial autonomy of municipalities in terms of four constituents of fiscal decentralization by taking quantitative and qualitative dimensions as a basis; to produce guidelines as to the ways the financial autonomy of municipalities in Lithuania may be increased with the aim to enhance the performance of local self-government.

Įteikta 2003 m. balandžio mėn.