

VILNIAUS UNIVERSITETAS
TEISĖS FAKULTETAS
KONSTITUCINĖS IR ADMINISTRACINĖS TEISĖS KATEDRA

Dieninės studijų formos
V kurso finansų ir mokesčių teisės
studijų šakos studento
Andriaus Šarėjaus

MAGISTRO DARBAS

SAVIVALDYBIŲ FINANSINĖ VEIKLA

Vadovas: doc. dr. Bronius Sudavičius

Recenzentas: prof. dr. Vytautas Vaškelaitis

Vilnius, 2007

Turinys

TURINYS.....	2
IŽANGA.....	3
1. SAVIVALDYBIŲ FINANSINĖ VEIKLA KAIP TEISINĖ KATEGORIJA.....	5
1.1 Savivaldybių finansinės veiklos samprata.....	5
1.2 Savivaldybių finansinės veiklos metodai ir formos.....	6
1.3 Savivaldybių institucijos, įgyvendinančios finansinę veiklą.....	9
1.4 Savivaldybių piniginiai fondai.....	10
2. SAVIVALDYBIŲ BIUDŽETAI.....	12
2.1 Savivaldybių biudžetų samprata.....	12
2.2 Savivaldybių biudžetų dalis nacionaliniame biudžete.....	13
2.3 Savivaldybių biudžetinė kompetencija.....	14
2.4 Savivaldybių biudžetų pajamos ir išlaidos (asignavimai).....	14
2.5 Savivaldybių biudžetų subalansavimo problematika.....	23
3. SAVIVALDYBIŲ VEIKLA SUDARANT IR VYKDANT BIUDŽETUS.....	30
3.1 Savivaldybių biudžetų sudarymo principai ir metodai.....	30
3.2 Strateginis planavimas ir jo santykis su einamųjų metų savivaldybių biudžetų sudarymu.....	33
3.3 Savivaldybių biudžetų rengimas bei tvirtinimas.....	34
3.4 Savivaldybių biudžetų vykdymas, jo atskaitomybė ir kontrolė.....	38
4. SAVIVALDYBIŲ SKOLINIMASIS.....	45
4.1 Savivaldybių skolinimosi samprata.....	45
4.2 Savivaldybių skolinimosi limitavimas.....	48
4.3 Trumpalaikių paskolų iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto teikimas...50	
4.4 Savivaldybių obligacijos, kaip alternatyvus skolinimosi būdas.....	51
IŠVADOS.....	54
SANTRAUKA.....	56
SUMMARY.....	57
LITERATŪROS SARAŠAS.....	58

Ižanga

Lietuvos Respublikos Konstitucija¹ laiduoja numatytiems valstybės teritorijos administraciniais vienetams savivaldos teisę. Ši teisė leidžia laisvai ir savarankiškai tvarkytis pagal Konstituciją ir įstatymus per administracinio vieneto nuolatinių gyventojų tiesiogiai išrinktų atstovų savivaldybės tarybą bei jos sudarytą vykdomąją ir kitas institucijas.

Savivaldos teisė – tai plati sąvoka, apimanti kompleksą teisių, kurios pagal Lietuvos Respublikos teisės aktus suteiktos teritoriniam administraciniam vienetai – savivaldybei.

Savivaldybė – valstybės teritorijos administracinis vienetas, turintis juridinio asmens statusą bei Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per savivaldybės tarybą.²

Viena iš sudėtinių savivaldos teisių – finansinės veiklos savarankiškumas. Ši teisė leidžia savivaldybėms, veikiant įstatymų nustatytose ribose, savarankiškai pasirinkti savo veiklos finansavimo būdus ir metodus.

Sąvoką „savivaldybių finansinė veikla“ mokslinėje literatūroje apibrėžiama kaip kompetetingų vietos savivaldos institucijų veiklą, kaupiant, paskirstant ir naudojant piniginius fondus.³ Taigi, savivaldybių finansinė veikla pasireiškia piniginių lėšų kaupimu savivaldybės biudžetiniuose ir nebiudžetiniuose piniginiuose fonduose bei šių lėšų paskirstymu ir naudojimu numatytiems poreikiams finansuoti.

Kadangi pastaruoju metu Lietuvoje ryškėja tendencija daugelį savivaldybių finansinių išteklių kaupti būtent biudžetiniuose pinigų fonduose, o nebiudžetinių fondų reikšmė tolygiai mažėja, todėl ir šiame darbe bus koncentruojamasi ties savivaldybių finansinės veiklos aspektais kaupiant, paskirstant ir naudojant pinigines lėšas jų biudžetuose.

Darbo apimtis neleidžia visapusiškai ištirti užsienio municipalinių vienetų finansinės veiklos ypatumų. Dėl šios priežasties jame didžiausias dėmesys bus skiriamas Lietuvos Respublikos savivaldybių finansinės veiklos analizei, atitinkamai pažymint, kokia municipalinių vienetų finansinės veiklos vienokio ar kitokio aspekto specifika numatyta kitų valstybių teisėje, lyginant su teisiniu reglamentavimu Lietuvoje.

Magistro darbe bus analizuojamos svarbiausios savivaldybių finansinės veiklos kryptys, apžvelgiami Lietuvos savivaldybių biudžetų formavimo principai bei metodai, o taip pat šių biudžetų ypatumai lyginant su valstybės biudžetu. Dėmesys bus skiriamas ir savivaldybių skolinimuisi, kaip svarbiam šaltiniui, leidžiančiam padengti laikiną biudžeto pajamų trūkumą.

Visų pirma šio darbo temos aktualumas pasireiškia praktikoje. Įstatymai savivaldybėms

¹ Valstybės žinios, 1992, Nr. 33-1033.

² Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios, 1994, Nr. 55-1049; 2000, Nr. 91-2832.

³ Химичева Н. И. (et al). *Финансовое право. Москва, 2000.* p. 27-28.

priskiria nemažai funkcijų. Siekiant užtikrinti šių funkcijų tinkamą vykdymą, būtina numatyti adekvačią finansinę bazę bei atitinkamus savivaldybių institucijų įgaliojimus finansų srityje. Juk kiekvienos iš numatytų funkcijų atlikimui reikalingi finansiniai ištekliai, kurie turi būti kaupiami, paskirstomi ir naudojami teisės aktų nustatyta tvarka. Be to, aktualus ir savivaldybių finansinės veiklos savarankiškumo, ko šiuo metu Lietuvoje trūksta, klausimas.

Magistro darbo tikslas – išnagrinėti savivaldybių finansinės veiklos ypatumus, teorines ir praktines šios veiklos problemas.

Darbo tikslo įgyvendinimui keliami šie uždaviniai:

- pateikti bendrą savivaldybių finansinės veiklos apibūdinimą;
- išanalizuoti savivaldybių biudžetų pajamų bei išlaidų rūšis ir pasiskirstymą;
- aptarti savivaldybių biudžetų subalansuotumo problemas ir jų sprendimo būdus;
- apžvelgti savivaldybių biudžetų planavimą, rengimą, tvirtinimą ir vykdymą, vykdymo atskaitomybę bei kontrolę;
- apibūdinti savivaldybių skolinimosi institutą;

Šio darbo objektas – savivaldybių finansinė veikla, pasireiškianti kaip kompetetingų vietos savivaldos institucijų veikla, kaupiant, paskirstant ir naudojant piniginius fondus.

Magistrinio darbo tikslui pasiekti naudojami įvairūs metodai. Loginio metodo pagalba pateikiama savivaldybių vykdomos finansinės veiklos samprata, atliekama šią veiklą reglamentuojančių teisės aktų analizė. Statistinis metodas taikomas analizuojant savivaldybių biudžetų lyginamojo svorio kitimus nacionaliniame biudžete, šių biudžetų pajamų pokyčius atitinkamais biudžetinėmis metais. Teleologinis metodas naudojamas atskleidžiant teisinio reglamentavimo tikslus. Taikant lyginamąjį metodą analizuojamos Lietuvos savivaldybių ir užsienio valstybių municipalinių vienetų galimybės skolintis, įtakoti jų biudžetus patenkančių pajamų dydžius. Lingvistinis metodas naudojamas aiškinant sąvokas.

Magistro darbo tema bent jau Lietuvos mastu yra pakankamai nauja, kadangi iki šiol jokių išsamesnių tyrimų savivaldybių finansinės veiklos klausimais atliekama nebuvo.

Savivaldybių finansinės veiklos klausimas Lietuvos teisės doktrinoje iki šiol nėra visapusiškai išnagrinėtas. Todėl mokslinės literatūros, analizuojančios būtent savivaldybių finansinės veiklos problematiką nėra ypatingai daug. Dėl minėtos priežasties pagrindiniai šaltiniai, kuriais remiamasi šiame darbe, yra Lietuvos Respublikos tiek centrinės valdžios, tiek ir vietos savivaldos institucijų priimti teisės aktai. Nagrinėjant savivaldybių biudžetų subalansavimo problemas, šių biudžetų sudarymo metodus, remtasi lietuvių autorių – R. Stačioko, A. Astrausko ir kitų veikalais. Bendrai savivaldybių finansinės veiklos sampratai pateikti ir nagrinėjant šios veiklos ypatumus užsienio valstybėse buvo naudojamosi rusų autorių - В. Б. Евдокимово, О. Н. Горбуново darbais ir kita mokslinė literatūra.

1. Savivaldybių finansinė veikla, kaip teisinė kategorija

1.1 Savivaldybių finansinės veiklos samprata

Savivaldybės yra švietimo ir sveikatos apsaugos įstaigų steigėjos, valdo kultūros įstaigas (viešąsias bibliotekas, kultūros namus), rengia šventes, varžybas. Joms priklauso bendrovės, kurios užsiima transporto ir komunalinėmis paslaugomis: išveža šiukšles, tvarko šilumos, komunalinį ir vandens ūkį, likviduoja avarijas, veža keleivius. Taigi, savivaldybės vykdo įvairias įstatymais joms priskirtas funkcijas, todėl, kaip ir bet kuriam kitam ūkiniam subjektui, joms reikalingas veiklos finansavimas.

Savivaldybių finansinės veiklos susiformavimą būtent ir lėmė būtinybė savo veikloje naudoti finansinius išteklius. Finansinės veiklos metu vykdomas tikslingas ir planingas savivaldybių biudžetinių ir nebiudžetinių piniginių fondų formavimas, paskirstymas bei naudojimas.

Savivaldybių finansinė veikla vykdoma per vietos savivaldos institucijas. Ja siekiama spręsti vietos socialinius – ekonominius klausimus bei aprūpinti vietos savivaldos institucijas finansiniais ištekliais, reikalingais joms pavestų funkcijų tinkamam vykdymui.

Savivaldybių finansinės veiklos objektas – piniginiai ištekliai, kaupiami tam tikruose savivaldybės piniginiuose fonduose.

Finansinė veikla, vykdoma savivaldybių, yra viešojo pobūdžio ir pirmiausiai nukreipta vietos bendruomenės poreikių patenkinimui. Pagrindinis minėtos veiklos tikslas turėtų būti tokių socialinių ekonominių sąlygų sudarymas, kurios užtikrintų kiek įmanoma pilnavertiškesnį individo gyvenimą, atsižvelgiant į turimus savivaldybės finansinius išteklius.

Vykdamas finansinę veiklą savivaldybei keliami šie uždaviniai:

1. Sukaupti piniginių išteklių, kad būtų užtikrintas jai teisės aktais pavestų funkcijų įgyvendinimas.
2. Efektyviai paskirstyti ir panaudoti piniginius išteklius, atsižvelgiant į prioritetines finansavimo sritis.
3. Kontroliuoti savivaldybės piniginių fondų sudarymą ir panaudojimą.

Kalbant apie savivaldybių finansinę veiklą, negalima nepaminėti jos santykio su valstybės finansine veikla. Savivaldybių finansinės veiklos apimtis nėra tokia plati kaip valstybės. Skirtingai nei valstybė, jos negali reguliuoti ir prižiūrėti finansinių paslaugų teikimo. Tačiau atitinkami įgalinimai finansų srityje pagal Konstituciją bei Lietuvos Respublikos Seimo ratifikuotą Europos vietos savivaldos chartiją⁴ yra suteikti ir savivaldybėms. Savivaldybės turi

⁴ Valstybės žinios, 1999, Nr. 82–2418.

teisę į nuosavus piniginius išteklius, teisę nustatyti vietines rinkliavas, teisę skolintis iš kitų subjektų ir kitų teisių, kurios detalizuojamos įstatymuose.

Finansinės veiklos metu, savivaldybės gali įtakoti vietos socialinius ekonominius procesus ne vien tiesiogiai – skiriant lėšas numatytoms programoms, bet ir netiesiogiai – taikant lengvatas, atleidimus nuo mokesčių. Tuo būdu yra remiamos tam tikros, pripažintos prioritetinėmis (pavyzdžiui, švietimas), sritys. Gali būti taikomos ir atvirkštinės priemonės, kai siekiama pristabdyti kokios nors srities pernelyg sparčią plėtrą ir taip sureguliuoti ekonomiką.

Savivaldybių finansinė veikla pasireiškia per įvairias funkcijas, kurias atlieka vietos savivaldos institucijos kaupiant, skirstant ir naudojant savivaldybių piniginius fondus. Neatskiriamas minėto proceso elementas yra kontrolės funkcija, kuri kyla iš pačios finansų esmės.

Savivaldybių finansinės veiklos ypatumas tas, jog iš vienos pusės tai ekonominės veiklos rūšis, o iš kitos – valdymo veiklos rūšis. Ekonominis šios veiklos pobūdis pasireiškia tuo, jog minėta veikla susijusi su savivaldybės piniginių fondų sudarymu, paskirstymu ir naudojimu. Administracinis šios veiklos pobūdis lemia tai, kad savivaldybių finansinė veikla įgyvendinama valdingų nurodymų davimu ir nuolatinės veiklos kontrolės pagrindu.

1.2 Savivaldybių finansinės veiklos metodai ir formos

Savivaldybių finansinės veiklos metodai – tai sistema būdų ir priemonių, kuriais savivaldybės kaupia, paskirsto ir naudoja savo finansinius išteklius, bei kontroliuoja jų naudojimą.

Pažymėtina, jog finansinės veiklos metodai yra bendri tiek vykdant valstybės, tiek ir savivaldybių finansinę veiklą.

Pagal finansinės veiklos sritis galima išskirti tris metodų grupes:

1. Piniginių išteklių surinkimo ir kaupimo metodai. Jie suprantami kaip teisės aktais nustatyti būdai, kurių pagalba piniginės lėšos sukauptos valstybės ir savivaldybių piniginiuose fonduose. Išskiriami du pagrindiniai piniginių išteklių surinkimo ir kaupimo metodai:

1) Privalomų įmokų metodas. Jo ypatumas tame, jog subjektai, kuriems šis metodas taikomas, privalo besąlygiškai vykdyti teisės aktais nustatytas priveroles valstybei, o tais atvejais, kai jos nėra vykdomos, taikomos poveikio priemonės. Šio metodo pagalba lėšos į savivaldybių piniginius fondus surenkamos, taikant mokesčius, rinkliavas, baudas ar turto konfiskavimą.

2) Laisvanoriško lėšų perdavimo valstybei ar savivaldybei metodas. Juridiniai ir fiziniai asmenys gali laisva valia perduoti savo lėšas valstybei ar savivaldybei. Toks perdavimas turi būti atliekamas laikantis teisės aktų nustatytos tvarkos.

2. Piniginių fondų paskirstymo ir panaudojimo metodai. Tai teisės aktais nustatyti būdai, kuriais remiantis savivaldybės paskirsto savo piniginius išteklius tarp subjektų, įgyvendinančių savivaldybėms pavestas funkcijas. Šiai metodų grupei priklauso:

1) Finansavimo (biudžetinis) metodas. Jis reiškia, kad savivaldybės iš savo biudžetų ar kitų vietinių piniginių fondų planingai teikia pinigines lėšas subjektams, kurie vykdo savivaldybėms priskirtas funkcijas, negražintinumo ir neatlygintinumo pagrindais. Pagal finansavimo apimtį šis metodas skirstomas į pilną finansavimą, taikomą biudžetinėms įstaigoms, ir dalinį, taikomą savivaldybių įmonėms.

2) Kreditavimo metodas. Šio metodo esmė: paskolų teikimas iš savivaldybių piniginių fondų terminuotumo, gražintinumo ir atlygintinumo pagrindais. Šiuo metu praktikoje minėto metodo taikymas yra minimalus ir dažniausiai pasireiškia laikinai laisvų savivaldybės lėšų perskolinimu kredito įstaigoms. Pažymėtina, jog šio metodo taikymas buvo žymiai platesnis, kai buvo taikoma anksčiau galiojusi savivaldybių skolinimosi tvarka⁵, kuri leido perskolinti savivaldybės gautas ilgalaikes paskolas savivaldybės įmonėms ar savivaldybių kontroliuojamoms akcinėms bendrovėms.

3) Finansavimosi metodas. Reiškia, kad visos tam tikro subjekto išlaidos padengiamos iš jo gaunamų pajamų. Šis metodas taikomas savivaldybių įmonių atžvilgiu. Tais atvejais, kai savivaldybių biudžetinės įstaigos užsiima papildoma veikla, duodančia pajamų, minėtas metodas taikomas ir šių įstaigų atžvilgiu.

3. Piniginių fondų kaupimo ir naudojimo kontrolės bei vertinimo metodai. Tai teisės aktais nustatyti būdai, kuriais tikrinamas savivaldybių piniginių fondų sudarymas ir panaudojimas. Piniginių fondų kaupimo ir naudojimo kontrolės bei vertinimo pagrindiniai metodai yra finansinis auditas ir revizija.

Finansinis auditas apsiriboja subjekto finansinės atskaitomybės patikrinimu ir įvertinimu. Tuo tarpu revizija, apima pilną tikrinamo subjekto finansinės ūkinės veiklos patikrinimą, siekiant nustatyti tokios finansinės veiklos teisėtumą.

Savivaldybių finansinės veiklos formos išreiškia tam tikrų savivaldybės institucijų veiksmus įgyvendinant finansų veiklą. Kaip ir finansinės veiklos metodai, savivaldybių finansinės veiklos formos atitinka valstybės finansinės veiklos formas.

Pagal finansų veiklos pobūdį, savivaldybių finansinės veiklos formos skirstomos į teises ir neteises. Teisinių formų turinį sudaro kompetetingų savivaldybės institucijų veikla, sukuriant ir taikant finansų teisės normas. Pagrindinis šių formų įgyvendinimo rezultatas yra finansinių teisinių aktų priėmimas. Savivaldybės, savo kompetencijos ribose, jais reguliuoja

⁵ Savivaldybių skolinimosi tvarka, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. sausio 31 d. nutarimu Nr. 110 // Valstybės žinios, 2001, Nr. 12-335.

visuomeninius santykius, kylančius kaupiant, paskirstant ir naudojant finansinius išteklius, atliekant šių išteklių naudojimo kontrolę. Šiuose aktuose ir yra išreiškiamos teisinės savivaldybių finansinės veiklos formos.

Finansinis teisinis aktas – kompetetingoms savivaldybės institucijoms vykdant finansinę veiklą priimtas atitinkamos formos, turintis teisinės pasekmės sprendimas, kuris sukuria, pakeičia ar panaikina finansų teisės normą arba sukuria, pakeičia ar panaikina finansinį teisinį santykį.

Pagal teisinės savybes savivaldybių institucijų priimti finansiniai teisiniai aktai skirstomi į:

1) Norminius. Jie reglamentuoja tam tikras grupes vienaarūšių finansinių santykių ir įtvirtina bendras šių santykių dalyvių elgesio taisykles. Taigi, norminiais teisės aktais yra įtvirtinamos finansų teisės normos. Pavyzdžiui, savivaldybės tarybos sprendimas dėl savivaldybės biudžeto patvirtinimo; savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymas dėl savivaldybės biudžeto asignavimų valdytojų finansinės ir kitos atskaitomybės teikimo taisyklių patvirtinimo.

2) Individualius. Šie teisės aktai priimami konkrečiu atveju ir adresuojami konkretiems finansinių santykių subjektams. Taigi, jie sukonkretina ir individualizuoja finansinius teisinius aktus. Tuo būdu, individualūs finansų teisės aktai – tai teisės normų taikymo aktai. Jų priėmimas yra būtina sąlyga siekiant praktinio finansinių teisinių aktų pritaikymo bei tinkamo savivaldybės finansinių išteklių sukauptimo, paskirstymo ir panaudojimo. Tokio finansinio teisinio akto pavyzdžiu galėtų būti sprendimas savivaldybės biudžeto sąskaita atleisti konkretų subjektą nuo jam priklausančio mokėti mokesčio.

Labai svarbią vietą tarp savivaldybių finansinių teisinių aktų užima finansiniai planiniai aktai. Nuo kitų finansinių teisinių aktų jie skiriasi savo turiniu. Finansiniai planiniai aktai – savivaldybėms vykdant finansinę veiklą priimami aktai, kurie įtvirtina konkrečius uždavinius finansų srityje tam tikram laikotarpiui.⁶ Tuo būdu, finansiniai planiniai aktai yra finansinių išteklių surinkimo, paskirstymo ir panaudojimo planai.

Finansinių planinių aktų egzistavimą lemia planavimo principo taikymas kaupiant, paskirstant ir panaudojant savivaldybių piniginius išteklius, atsižvelgiant į socialinės ir ekonominės plėtros programas ir planus.

Finansiniams planiniams savivaldybių aktams priskiriami:

1. pagrindinis kiekvienos savivaldybės finansinis planinis aktas – tarybos patvirtintas savivaldybės biudžeto pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams;
2. savivaldybės biudžeto asignavimų valdytojų sąmatos.

Finansiniai planiniai aktai tvirtinami atitinkamais vietos savivaldos institucijų teisės

⁶ Химичева Н. И. (et al). *Финансовое право. Москва, 2000.* p. 104.

aktais. Pavyzdžiui, savivaldybės biudžetas tvirtinamas savivaldybės tarybos sprendimu. Nustatyta tvarka patvirtintas finansinis planinis aktas reguliuoja finansinius santykius ir sukuria teises pasekmes, kaip ir bet kuris finansinis teisinis aktas.

Neteisinėms savivaldybių finansinės veiklos formoms priklauso kompetetingų savivaldybės instiucijų veiksmai, kurie betarpiškai nesukelia teisių pasekmių, bet sudaro sąlygas finansinės veiklos teisių formų realizavimui. Pavyzdžiui, konsultacijų teikimas finansų teisės klausimais; seminarų organizavimas; medžiagos, skirtos finansiniam planavimui, prognozavimui, ruošimas; finansinė – ekonominė analizė.

1.3 Savivaldybių institucijos, įgyvendinančios finansinę veiklą

Finansinės veiklos pobūdis lemia tai, kad ją įgyvendina praktiškai visos savivaldybių institucijos. Tai siejama su faktu, jog jos dalyvauja naudojant savivaldybės piniginius išteklius. Plačiausius įgaliojimus įgyvendinant finansinę veiklą teisės aktai suteikia savivaldybės tarybai, kuri:

1. biudžeto sandaros įstatymo nustatyta tvarka tvirtina savivaldybės biudžetą ir jo įvykdymo ataskaitą, prireikus gali patikslinti savivaldybės biudžetą;
2. priima sprendimus dėl papildomų bei planą viršijančių savivaldybės biudžeto pajamų ir kitų lėšų paskirstymo bei tikslinės paskirties fondų sudarymo ir naudojimo;
3. skirsto biudžetinėms įstaigoms savivaldybės biudžeto asignavimus;
4. priima sprendimus dėl valstybės socialinių ir ekonominių programų tikslinių lėšų ir kitų valstybės fondų lėšų bei materialiojo turto paskirstymo savivaldybės biudžetinėms įstaigoms;
5. nustato kainas ir tarifus už savivaldybės kontroliuojamų įmonių, savivaldybės biudžetinių ir viešųjų įstaigų teikiamas atlygintinas paslaugas bei keleivių vežimą vietiniais maršrutais, taip pat įstatymų nustatyta tvarka nustato centralizuotai tiekiamos šilumos, šalto ir karšto vandens kainas, nustato vietines rinkliavas bei kitas įmokas;
6. Vyriausybės įgaliotos institucijos nustatyta tvarka, laikydamosi įstatymų nustatytų skolinimosi limitų ir gavusi savivaldybės kontrolieriaus išvadą, priima sprendimus dėl naudojimosi bankų kreditais, paskolų ėmimo ir teikimo, garantijų suteikimo ir laidavimo kreditoriams už savivaldybės kontroliuojamų įmonių imamas paskolas;
7. priima sprendimus teikti mokesčių, rinkliavų ir kitas įstatymų nustatytas lengvatas savivaldybės biudžeto sąskaita. Nustato subsidijų ir kompensacijų skyrimo naujas darbo vietas steigiančioms visų rūšių įmonėms tvarką, atitinkamai keičia savivaldybės biudžetą tais atvejais, kai lėšų tam nebuvo numatyta;
8. priima sprendimus dėl kompensacijų tam tikroms vartotojų grupėms mokėjimo už perkamą kurą, elektros ir šilumos energiją, karštą vandenį bei gamtines dujas;

9. priima sprendimus dėl specializuotų (tikslinių) fondų sudarymo;⁷

Savivaldybės tarybos komitetams numatyta teisė svarstyti savivaldybės biudžeto projektą ir biudžeto įvykdymo ataskaitą ir teikti išvadas dėl jų.

Savivaldybės administracijos direktorius, be kitų įgaliojimų, yra atsakingas už savivaldybės finansinę veiklą. Vykdydamas šią veiklą jis turi teisę:

1. administruoti asignavimus, kuriuos savivaldybės taryba suteikė savivaldybės administracijai;

2. savivaldybės tarybos nustatyta tvarka administruoti savivaldybės biudžeto asignavimus;

3. organizuoti savivaldybės biudžeto vykdymą.

Savivaldybės administracija atsakinga už teisės aktų nustatyta tvarka atliekamą, savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų bei kitų piniginių išteklių buhalterinės apskaitos tvarkymo, organizavimą. Be kita ko, ji atlieka sekretoriato, mero, tarybos narių ir savivaldybės kontrolieriaus finansinį aptarnavimą.

Seniūnija nustatyta tvarka gali organizuoti socialinės paramos teikimą ir pašalpų mokėjimą, o atitinkamos seniūnijos seniūnas turi teisę administruoti šiai seniūnijai skirtus asignavimus.

Pažymėtina, jog kai kurių politinių partijų rinkimų programose, parengtose 2007 metų savivaldybių tarybų rinkimams, buvo numatytos nuostatos didinti seniūnijų finansinį savarankiškumą, tvirtinti atskirus jų biudžetus. Tokių nuostatų praktinis įgyvendinimas, bent jau kol kas, yra sunkiai įsivaizduojamas, kadangi esamas teisinis reglamentavimas tokio plataus seniūnijų finansinio savarankiškumo nenumato. Taigi, norint praktiškai įgyvendinti minėtas nuostatas, reikėtų iš esmės keisti seniūnijų teisinį statusą.

1.4 Savivaldybių piniginiai fondai

Savivaldybių funkcijų įvairovė lemia tai, jog šių funkcijų atliktimo finansavimui būtina skirti pakankamai daug lėšų, kurios kaupiamos įvairios paskirties piniginiuose fonduose.

Pagrindinė dalis finansinių išteklių, kuriais disponuoja savivaldybės, kaupiama ir apskaitoma savivaldybių biudžetuose, kurie, remiantis Konstitucijos⁸ 127 straipsnio 1 dalimi ir Lietuvos Respublikos Biudžeto sandaros įstatymo 21 straipsnio 2 dalimi, yra savarankiški. Tuo tarpu savivaldybių nebiudžetiniams fondams tenka palyginti nedidelė lėšų dalis.

Nebiudžetinių fondų atsiradimas siejamas su savivaldybių siekiu kuo efektyviau panaudoti turimus finansinius išteklius. Savivaldybių biudžetų išlaidos nėra priskiriamos konkrečiai

⁷ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios, 1994, Nr. 55-1049; 2000, Nr. 91-2832.

⁸ Valstybės žinios, 1992, Nr. 33-1033.

programai ir dėl to negalimas tikslingas šių lėšų panaudojimas atskiros programos finansavimui. Tuo tarpu, visos nebiudžetinių fondų lėšos naudojamos konkrečiai programai finansuoti. Dėl minėtos priežasties, nebiudžetiniai savivaldybių fondai vadinami tiksliniais.

Galima išskirti tokius šių fondų požymius:

1. tikslinių fondų lėšos apskaitomos atskirai nuo biudžeto;
2. kiekvienas fondas turi griežtai apibrėžtą tikslinę paskirtį;
3. tikslinius fondus steigia kompetetingos savivaldybės institucijos, remiantis atitinkamais teisės aktais;
4. kiekvieno fondo pajamų sistema ir panaudojimo kryptis nustato fondų nuostatai;
5. kiekvieno konkretaus fondo lėšomis disponuoja atitinkama savivaldybės tarybos įgaliota institucija.

Savivaldybių nebiudžetinių fondų pajamų šaltiniai nustatomi savivaldybių tarybų tvirtinamuose šių fondų nuostatuose. Minėtų fondų pajamos gali būti formuojamos iš: savanoriškų fizinių ir juridinių asmenų įnašų; fizinių ir juridinių asmenų perduotų tikslinių lėšų; banko kreditų bei procentų už pinigų laikymą banke ir kitų šaltinių. Nebiudžetinių fondų lėšos kaupiamos banke specialiai tam tikslui atidarytoje sąskaitoje.

Pastaruoju metu savivaldybių nebiudžetinių fondų skaičius ir reikšmė mažėja. Jie konsoliduojami su savivaldybių biudžetais, ko pasekoje stiprinama šių fondų kontrolė. Pavyzdžiui, vietoj anksčiau buvusio Gamtos apsaugos fondo, šiuo metu įsteigta Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialioji programa, kurios lėšos kaupiamos atskiroje savivaldybės biudžeto sąskaitoje.

Iš nedaugelio likusių savivaldybių tikslinių fondų, galima paminėti Privatizavimo fondą. Šio fondo pajamas sudaro lėšos, gautos privatizavus savivaldybei nuosavybės teise priklausantį turtą. Minėto fondo lėšos naudojamos konkrečios savivaldybės tarybos nustatyta tvarka.⁹

Toliau šiame darbe bus nagrinėjama savivaldybių finansinė veikla kaupiant, paskirstant ir naudojant savivaldybių biudžetų lėšas.

⁹ Dažniausiai šios lėšos naudojamos objektų paruošimui privatizuoti, jų vertei nustatyti, savivaldybei nuosavybės teise priklausančio turto būtino remonto išlaidoms padengti, savivaldybės investicinėje programoje numatytiems projektams finansuoti.

2. Savivaldybių biudžetai

2.1 Savivaldybių biudžetų samprata

Pagrindinės savivaldybių veiklai užtikrinti reikalingos pajamos ir planuojamos išlaidos fiksuojamos savivaldybių biudžetuose. Dėl šios priežasties, esminė savivaldybių finansinės veiklos sritis – piniginių lėšų kaupimas, paskirstymas ir panaudojimas per savivaldybių biudžetus.

Dabartine prasme žodis „biudžetas“ pirmiausia imtas vartoti Anglijoje. Šis žodis kildinamas iš seno prancūzų žodžio „*bouge*“ arba „*boulgette*“, kaip išverstinis iš lotyniško „*bulga*“ – odinis krepšys. Anglai, pas kuriuos šis žodis atkeliavo iš normanų, pritaikė jį savo kalboje, padarė „*budge*“ arba „*budget*“ ir suteikė minėtam žodžiui specifinę reikšmę. Taip būdavo vadinamas odinis krepšys, kuriame Anglijos išdo kancleris atsinešdavo į parlamentą savo finansinius projektus.

Vėliau žodžiu „biudžetas“ imti vadinti patys finansiniai projektai, kuriuose būdavo nurodytos reikalaujamų mokesčių sumos ir būsimos išlaidos. Nuo 1802 metų šis žodis oficialiai imtas vartoti žodynuose ir finansų ūkio terminologijoje. XIX amžiuje žodis „biudžetas“ plačiai paplinta visame pasaulyje ir suprantamas kaip viešojo finansinio ūkio pajamų ir išlaidų planas.¹⁰

Konstituciją numato, jog kiekviena savivaldybė turi savarankišką biudžetą. Savivaldybių biudžetų savarankiškumas – svarbus savivaldybių veiklos savarankiškumo pagal Konstitucijos bei įstatymų apibrėžtą kompetenciją konstitucinio principo aspektas. Pažymėtina, jog šis savarankiškumas nėra absoliutus.

Pagal Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymą,¹¹ savivaldybės biudžetas – savivaldybės tarybos patvirtintas savivaldybės biudžeto pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams.

Materialine prasme savivaldybių biudžetai – centralizuoti savivaldybių piniginių išteklių fondai, kurių lėšos naudojamos socialiniams, ekonominiams ir kitiems tikslams įgyvendinti ir savivaldybių įstaigoms finansuoti. Kiekviena savivaldybė gali savo nuožiūra naudoti biudžeto lėšas tos savivaldybės poreikiams tenkinti.

Galima išskirti tokias svarbiausias biudžeto funkcijas:

- 1) Administracinė – teisinė. Ji reiškia, jog visa savivaldybės finansinė veikla turi būti vykdoma griežtai laikantis patvirtintų biudžeto rodiklių;

¹⁰ Горбунова О. Н. (et al). *Финансовое право. Москва, 1996.* p.75.

¹¹ Valstybės žinios, 1990, Nr. 24-596; 2004, Nr. 4-47

2) Ūkinė. Ši funkcija reiškia, kad biudžeto pajamos turi finansiškai užtikrinti savivaldybės funkcijų įgyvendinimą.

2.2 Savivaldybių biudžetų dalis nacionaliniame biudžete

1 lentelė

Nacionalinio biudžeto pajamos 2001 – 2006 metais¹²

tūkst. Lt

Metai	Nacionalinio biudžeto pajamos	Savivaldybių biudžetų pajamos		Valstybės biudžeto pajamos	
		Suma	Lyginamasis svoris proc.	Suma	Lyginamasis svoris proc.
2001	9211891	2867102	31,12	6344789	68,88
2002	10474005	1573706	15,02	8900299	84,98
2003	11214324	1589559	14,17	9624765	85,83
2004	12414749	2010526	16,19	10404223	83,81
2005	14459520	2327538	16,10	12131982	83,90
2006	17200106	2557848	14,87	14642258	85,13

Remiantis statistikos duomenimis, Lietuvos ekonominė padėtis kasmet gerėja. Tokią prielaidą leidžia daryti ne vien augantis bendrasis vidaus produktas, bet ir padidėjusios realios gyventojų pajamos. Dėl minėtų priežasčių kasmet didėja ir nacionalinio biudžeto apimtys. Tai akivaizdžiai matyti iš pateiktų duomenų (1 lentelė).

Nacionalinio biudžeto augimą sąlygoja valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų apimčių didėjimas. Nors absoliutūs skaičiai kasmet didėja, savivaldybių biudžetų lyginamasis svoris nacionaliniame biudžete per analizuojamą laikotarpį tiek didėjo, tiek ir mažėjo. Nepaisant to, jog 2006 metais savivaldybių biudžetai buvo rekordiškai dideli, jų lyginamasis svoris nacionaliniame biudžete buvo mažesnis nei prieš tai buvusių dviejų metų. Tam įtakos turi kitoks funkcijų paskirstymas, gyventojų pajamų paskirsymo procentas į savivaldybių biudžetus, gautos pajamos ir kiti veiksniai, lemiantys biudžetų apimtis.

Akivaizdžiai pastebima, kad 2001 metais savivaldybių biudžetų lyginamasis svoris sudarė beveik trečdalį nacionalinio biudžeto. Tokias savivaldybių biudžetų apimtis lėmė taikyta valstybės finansų politika, kadangi visas surinktas gyventojų pajamų mokeskis (tais laikais vadintas fizinių asmenų pajamų mokesčiu) atitekdavo savivaldybių biudžetams. 2002 metais

¹² Lietuvos Respublikos finansų ministerija. <http://www.finmin.lt/finmin/index.jsp> [2007 03 22]

ėmus šį mokesti dalinti tarp valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų, ženkliai sumažėjo ir savivaldybių biudžetų lyginamasis svoris nacionaliniame biudžete.

Santykinai palyginus nacionalinio biudžeto sudėtines dalis, pastebima, jog savivaldybių biudžetai sudaro tik kiek daugiau nei septintadalį viso nacionalinio biudžeto. Taigi, nors teisės aktais savivaldybėms numatytas platus funkcijų spektras, jų biudžetai sudaro labai nedidelę nacionalinio biudžeto dalį.

2.3 Savivaldybių biudžetinė kompetencija

Savivaldybių biudžetinė kompetencija suprantama kaip visuma savivaldybėms suteiktų įgalinimų, susijusių su dalyvavimu valstybės biudžetinės sistemos funkcionavime. Taigi, teisės aktais savivaldybėms suteikta biudžetinė kompetencija paremta savivaldybių finansinė veikla, kaupiant paskirstant ir naudojant savo biudžetų išteklius. Ši kompetencija realizuojama per atitinkamas savivaldybių institucijas.

Kiekviena savivaldybė turi teisę:

- 1) į savarankišką biudžetą;
- 2) savarankiškai sudaryti, vykdyti ir kontroliuoti savo biudžetą;
- 3) gauti finansinę paramą iš valstybės biudžeto;
- 4) nustatyti vietines rinkliavas kaip papildomą savivaldybės biudžeto pajamų šaltinį;
- 5) gauti kompensacijas iš valstybės biudžeto, jei dėl centrinės valdžios institucijų priimtų sprendimų sumažėja savivaldybės biudžeto pajamos ar padidėja išlaidos;
- 6) savo nuožiūra naudoti vykdant biudžetą papildomai gautas lėšas.

Savivaldybių biudžetinės kompetencijos pagrindu sukuriama finansinė bazė, būtina savivaldybių funkcijų finansavimui. Jos pagrindu savivaldybės gali reguliuoti savo teritorijoje biudžetinius santykius atsižvelgiant į konkrečios vietovės specifiką.

2.4 Savivaldybių biudžetų pajamos ir išlaidos (asignavimai)

Savivaldybių biudžetai, kaip ir bet kurie kiti, susideda iš pajamų ir asignavimų. Minėtos pajamos ir asignavimai gali būti tik piniginės lėšos.

Pajamos - tai piniginiai ištekliai, kaupiami savivaldybių biudžetuose ir naudojami pagal patvirtintas asignavimų kryptis. Pagal teisinį režimą šios pajamos, išskyrus skolintas lėšas, kurios išlieka paskolinusių subjektų nuosavybe ir suėjus terminui turi būti gražintos, yra viešosios nuosavybės objektas, kuriuo disponuoja savivaldybių institucijos.

Savivaldybių biudžetų pajamos formuojamos iš jų teritorijoje gyvenančių asmenų, esančių įmonių, įstaigų ir organizacijų mokamų mokesčių; iš pajamų už savivaldybei priklausantį turta, valstybės dotacijų ir kitų joms pagal įstatymus priskirtų pajamų šaltinių.

Pagal gavimo šaltinius, remiantis Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymu,¹³ visos savivaldybių pajamos skirstomos į mokestines, nemokestines bei valstybės biudžeto dotacijas.

Mokestines pajamas sudaro:

1) gyventojų pajamų mokestis, atskaičius lėšas, skirtas privalomojo sveikatos draudimo fondui pagal Sveikatos draudimo įstatymą, ir valstybės biudžetui;

2) žemės mokestis;

3) paveldimo turto mokestis;

4) nekilnojamojo turto mokestis;

5) mokestis už aplinkos teršimą;

6) mokestis už valstybinius gamtos išteklius;

7) valstybės rinkliava (jei paslauga, už kurią mokama rinkliava, buvo suteikta institucijos, išlaikomos iš savivaldybės biudžeto);

8) vietinės rinkliavos;

Savivaldybių pajamas iš mokesčių sudaro dvejopo pobūdžio mokesčiai:

- „nuosavi“ mokesčiai, kurie pilna apimtimi patenka į savivaldybių biudžetus. Prie jų priskiriama daugelis savivaldybių biudžetams tenkančių mokesčių, išskyrus kelis;

- bendri mokesčiai, kurie paskirstomi tarp valstybės ir savivaldybių biudžetų tam tikru santykiu. Prie jų priklauso gyventojų pajamų mokestis, mokestis už valstybinius gamtos išteklius ir mokestis už aplinkos teršimą.

Pastebėta, jog mokesčiai, kurių visa suma, ar griežtai nustatyta jų dalis priskiriama savivaldybėms, suteikia joms galingus svirtus reguliuoti ekonominę atskirų savivaldybės bendruomenės sluoksnių veiklą visos bendruomenės interesais.

Iki 2002 metų gyventojų pajamų (tuo metu fizinių asmenų pajamų) mokestis pilna apimtimi, tik atskaičius įmokas į Privalomąjį sveikatos draudimo fondą, patekdavo į savivaldybių biudžetus. Tuo metu jis sudarė apie 80 procentų visų savivaldybių biudžetų pajamų. Nuo 2002 metų šis mokestis dalijamas. Kiekvienais metais Lietuvos Respublikos Seimas, tvirtindamas Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą, nustato kokia gyventojų pajamų mokesčio dalis nuo pajamų į nacionalinį biudžetą tenka savivaldybių biudžetams. 2007 metų valstybės biudžeto ir

¹³ Valstybės žinios, 1997, Nr. 69-1743 ; 2001, Nr. 94-3307.

savivaldybių biudžetų patvirtinimo įstatymu¹⁴ šis dydis numatytas 57,45 procentai nuo pajamų į nacionalinį biudžetą. Šiuo metu gyventojų pajamų mokesčio dalis tesudaro apie trečdalį visų savivaldybių biudžetų pajamų.

Teritorinės valstybinės mokesčių inspekcijos, prieš pervesdamos gyventojų pajamų mokesčio dalį (procentais) į savivaldybių biudžetus, pirmiausia tam tikrą procentinę dalį šio mokesčio perveda į Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetą ir į valstybės biudžetą.¹⁵ Procentinė dalis gyventojų pajamų mokesčio, kuri turi būti pervedama Privalomojo sveikatos draudimo fondo ir valstybės biudžetams, nustatoma atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu. Vėliau teritorinės mokesčių inspekcijos į savivaldybių biudžetus perveda Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo¹⁶ priedelyje nurodytą gyventojų pajamų mokesčio procentinę dalį.

Pagal minėtą įstatymą, kai kurioms savivaldybėms pervedamas ne visas jų teritorijoje surinktas gyventojų pajamų mokestis. Prie tokių savivaldybių priklauso Vilniaus miesto savivaldybė, kuriai pervedama 40 procentų šio mokesčio. Atitinkamai Kauno miesto savivaldybei – 74 procentai, Klaipėdos miesto – 64, Panevėžio miesto – 84, Šiaulių miesto – 96 ir Mažeikių rajono savivaldybei – 90 procentų surinkto gyventojų pajamų mokesčio. Likusioms savivaldybėms atitenka 100 procentų mokesčio. Iš nurodytų šešių savivaldybių, kuriose įplaukų iš gyventojų pajamų mokesčio skaičiuojant vienam gyventojui surenkama santykinai daugiau nei vidutiniškai, atskaitytos šio mokesčio dalys pervedamos į Valstybės išdo sąskaitą. Vėliau šios lėšos naudojamos savivaldybių gyventojų pajamų mokesčio ir išlaidų struktūrų skirtumams išlyginti.

Tarp valstybės ir savivaldybių biudžetų dalijamas ir mokestis už aplinkos teršimą. 70 procentų šio mokesčio mokama į tos savivaldybės biudžetą, kurios teritorijoje yra taršos objektas. Gautos lėšos naudojamos pagal tikslinę paskirtį Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiojoje programoje numatytoms priemonėms finansuoti. Tačiau mokestis už aplinkos teršimą gaminių ar pakuotės atliekomis nėra dalijamas ir mokamas tik į valstybės biudžetą.

Savo paskirstymo tarp biudžetų specifiką turi ir mokestis už valstybinius gamtos šteklius. Iš esmės šis mokestis įskaitomas į valstybės biudžetą, išskyrus mokestį už medžiojamųjų gyvūnų išteklius. Pastarasis įskaitomas tokia tvarka: 70 procentų šio mokesčio – į savivaldybės, kurios teritorijoje išgaunami medžiojamųjų gyvūnų ištekliai, biudžetą ir teisės aktų nustatyta tvarka naudojamas Savivaldybių aplinkos apsaugos rėmimo specialiajai

¹⁴ Valstybės žinios, 2006, Nr. 138-5267.

¹⁵ Arimavičiūtė M. (et al). Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas. Vilnius, 2006.p.148.

¹⁶ Valstybės žinios, 1997, Nr. 69-1743 ; 2001, Nr. 94-3307.

programai finansuoti, o likę 30 procentų – į valstybės biudžetą ir teisės aktų nustatyta tvarka naudojami Aplinkos apsaugos rėmimo programai finansuoti.

Pažymėtina, jog pajamos iš mokesčio už aplinkos teršimą ir mokesčio už medžiojamųjų gyvūnų išteklius yra pakankamai menkos ir sudaro labai nežymią dalį savivaldybių biudžetų pajamų.

Savivaldybės viena ar kita forma gali įtakoti visų jų biudžetą patenkančių mokesčių dydį. Tačiau savivaldybių tarybų įgaliojimai šiuo atveju yra pakankamai riboti. Lietuvos Respublikos mokesčių įstatymai ir kiti teisės aktai numato tokias savivaldybių teises priimti sprendimus dėl jiems priskirtų mokesčių dydžių:

1. pagal Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų mokesčio įstatymą,¹⁷ savivaldybės tarybos nustato fiksuoto dydžio pajamų mokestį už pajamas, gautas iš veiklos, kuria verčiamasi turint verslo liudijimą;

2. žemės mokesčio, nekilnojamojo turto mokesčio ir paveldimo turto mokesčio atveju, savivaldybės taryba turi teisę savo biudžeto sąskaita sumažinti atitinkamą mokestį ar visai nuo jo atleisti;

3. savivaldybių tarybos savo biudžeto sąskaita turi teisę mokėtojams sumažinti valstybės rinkliavos dydį arba visai nuo jos atleisti;

4. vietinių rinkliavų atveju, savivaldybių tarybos turi teisę nustatyti šių rinkliavų dydžius bei lengvatas.

Savivaldybės turi gana didelę įtaką nustatant vietinių rinkliavų dydžius. Tačiau nors pagal dabar galiojantį Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymą¹⁸ savivaldybių tarybos turi teisę nustatyti vienuolikos rūšių rinkliavas, vietinių rinkliavų institutas šalyje yra menkai išplėtotas. Įplaukos iš rinkliavų savivaldybių biudžetuose vidutiniškai sudaro tik apie vieną procentą visų pajamų.

Kaip rodo Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika, savivaldybės ne visada tinkamai įvertina teisės aktų suteiktus įgaliojimus reguliuoti jų biudžetus patenkančių mokesčių dydį. Štai, byloje E. A. Žalnerauskas v. Kauno miesto savivaldybė,¹⁹ Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pažymėjo, jog Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymas nesuteikia savivaldybės tarybai teisės vietinės rinkliavos nuostatuose numatyti atsakomybę (sankcijas) už Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymo ar su juo susijusių teisės aktų pažeidimus. Tokią išvadą teismas padarė įvertinęs Vietinės rinkliavos už naudojimąsi

¹⁷ Valstybės žinios, 2002, Nr. 73-3085.

¹⁸ Valstybės žinios, 2000, Nr. 52-1484.

¹⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. gruodžio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹-933-04 E. A. Žalnerauskas v. Kauno miesto savivaldybė. Bylų kategorija 20.1.

nustatytais Kauno miesto vietomis automobiliams statyti nuostatų 15.5 ir 15.6. punktuose numatytas įmokas, kurios buvo įvardytos kaip skirtingų dydžių rinkliava už automobilio stovėjimą, vienintelė sąlyga, kuriai esant jos buvo taikytos – Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymo ir juo remiantis patvirtintų Vietinės rinkliavos nuostatų pažeidimas, pasireiškiantis vietinės rinkliavos už automobilio stovėjimą visišku ar daliniu nesumokėjimu. Atsižvelgdamas į tai, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas konstatavo, kad Vietinės rinkliavos už naudojimąsi nustatytais Kauno miesto vietomis automobiliams statyti nuostatų 15.5 bei 15.6 punktuose numatytos įmokos pagal savo prigimtį yra ne kas kita, kaip teisinės sankcijos asmeniui, pažeidusiam vietinės rinkliavos mokėjimo tvarką, o jas nustatydamas Kauno miesto savivaldybė viršijo Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymu jai priskirtą kompetenciją.

Pažymėtina, jog 2006 metų gegužės 25 dieną Seimui priėmus Nekilnojamojo turto mokesčio įstatymo 6, 8, 15 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymą,²⁰ savivaldybėms numatyta didesnė laisvė reguliuoti nekilnojamojo turto mokesčio tarifus. Pagal šį įstatymą, nekilnojamojo turto mokesčio tarifas nustatomas nuo 0,3 procento iki 1 procento nekilnojamojo turto mokestinės vertės. Konkretų mokesčio tarifą, kuris galios atitinkamos savivaldybės teritorijoje nuo kito mokestinio laikotarpio pradžios, leidžiama nustatyti savivaldybės tarybai. Tai ji turi atlikti iki einamojo mokestinio laikotarpio birželio 1 dienos.

Remdamasi minėto įstatymo nuostata, Vilniaus miesto savivaldybės taryba yra patvirtinusi vienodą nekilnojamojo turto mokesčio tarifą tiek fiziniams, tiek ir juridiniams asmenims 2007 – 2009 metams – 0,9 procento nekilnojamojo turto mokestinės vertės. Tačiau, jei patalpos ar statiniai yra nenaudojami arba naudojami ne pagal paskirtį arba yra apleisti, arba neprižiūrimi, šis tarifas yra 1 procentas nekilnojamojo turto mokestinės vertės. Atitinkamai Švenčionių rajono savivaldybės taryba nekilnojamojo turto mokesčio tarifą 2007 metams yra nustačiusi 0,65 procento nekilnojamojo turto mokestinės vertės.²¹ Savo tarifus nustačiusios ir kitos savivaldybės.

Taigi, palaipsniui kryptama prie to, jog savivaldybėms būtų suteiktos platesnės galimybės reguliuoti mokesčių, kurie patenka į jų biudžetus, dydžius ne vien sumažinant atitinkamą mokestį ar nuo jo atleidžiant, bet ir nustatant konkretų tokio mokesčio tarifą. Tačiau, nepaisant to, savivaldybių kompetencija spręsti šiuos klausimus iki šiol yra nepakankamai išplėtoti, o tai lemia didelę priklausomybę nuo centrinės valdžios institucijų formuojant savivaldybių biudžetų pajamas.

²⁰ Valstybės žinios, 2006, Nr. 65-2384.

²¹ Švenčionių rajono savivaldybės tarybos 2006 m. birželio 29 d. sprendimas Nr. T-105 „Dėl nekilnojamojo turto mokesčio tarifo nustatymo“, paskelbtas www.svencionys.lt

Tuo tarpu, daugelyje Europos valstybių teisės aktai numato gerokai platesnius savivaldos institucijų įgaliojimus reguliuojant jų biudžetus patenkančių mokesčių dydžius. Pavyzdžiui, Prancūzijoje vietos tarybos turi teisę savarankiškai nustatyti beveik visų jų biudžetus patenkančių mokesčių tarifus. Vienintelis ribojimas, kuris nustatomas centrinės valdžios, jog šie tarifai neturi nustatyti dydžiu viršyti vidutinių atitinkamo mokesčio tarifų šalies mastu.²² Vietos tarybų teisė savarankiškai nustatyti vietinių mokesčių tarifus numatyta ir Vokietijoje.

Nemokestines savivaldybių biudžetų pajamas sudaro:

- 1) ilgalaikio materialiojo turto realizavimo pajamos;
- 2) pajamos iš baudų ir konfiskacijos įstatymų nustatyta tvarka;
- 3) nuomos mokestis už valstybinę žemę ir valstybinio vidaus vandens fondo vandens telkinius;
- 4) pajamos už patalpų nuomą;
- 5) savivaldybių biudžetinių įstaigų pajamos, gautos už teikiamas paslaugas;
- 6) dividendai;
- 7) kitos pajamos (palūkanos už depozitus, negražintinė finansinė parama).

Iš esmės nemokestines savivaldybių biudžetų pajamas sudaro lėšos, gaunamos iš savivaldybių vykdomos ekonominės veiklos. Kaip ir kiti subjektai, savivaldybės gali turėti nuosavo turto, kurį, teisės aktų nustatyta tvarka, valdo, naudoja ir juo disponuoja. Jei turimas turtas teikia pajamų, jos patenka į savivaldybės, esančios to turto savininke, biudžetą. Pažymėtina, jog nemokestinės, palyginus su mokestinėmis pajamomis bei valstybės biudžeto dotacijomis, sudaro palyginti nežymią dalį savivaldybių biudžetų įplaukų. Dažniausiai šios pajamos svyruoja tarp 3 – 7 procentų visų konkrečios savivaldybės biudžeto įplaukų.

Valstybės biudžeto dotacijas sudaro:

- 1) bendrosios dotacijos. Jos skiriamos tais atvejais, kai numatoma, kad Valstybės išdo sąskaitoje trūks lėšų, reikalingų savivaldybių mokestinėms pajamoms išlyginti, o taip pat savivaldybių išlaidų struktūros skirtumams, kuriuos lemia nuo savivaldybių veiklos nepriklausantys objektyvūs veiksniai, išlyginti.
- 2) specialios tikslinės dotacijos. Jos skirtos savivaldybėms priskirtoms valstybinėms (perduotoms savivaldybėms), o taip pat ribotai savarankiškoms funkcijoms finansuoti; valstybės investicijų programoje numatytiems projektams vykdyti.

Pagal Konstituciją²³ savivaldybės privalo vykdyti įstatymus, taigi ir įstatymus, kuriais jos įpareigojamos atlikti joms perduotas valstybės funkcijas. Šios pareigos savivaldybės negalėtų tinkamai atlikti, jeigu finansiškai nebūtų užtikrinamas jos vykdymas. Valstybės

²² Pavyzdžiui, žemės mokesčio tarifas, nustatytas vietos tarybos, negali daugiau kaip 2,5 karto viršyti šio mokesčio vidutinio tarifo šalies mastu.

²³ Valstybės žinios, 1992, Nr. 33-1033.

biudžeto dotacijos savivaldybių biudžetams kaip tik ir būtinos tam, jog finansiniai ištekliai būtų adekvatūs savivaldybėms priskirtoms atlikti funkcijoms.

Dotacijos gali būti skiriamos tiesioginiu pavidalu, kaip bendrosios ar tikslinės dotacijos, remiantis atitinkamų metų Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu arba per dalijamų mokesčių mechanizmą, kai dalis surinkto kurio nors mokesčio patenka į valstybės biudžetą, o kita dalis atitenka vietiniams biudžetams. Didžiąją valstybės biudžeto dotacijų vietiniams biudžetams dalį sudaro būtent specialiosios, kurios skirtos savivaldybėms priskirtoms valstybės funkcijoms finansuoti. Nepaisant to, kad tikslinių dotacijų skyrimas mažina valstybės valdžios galimybę deleguoti savivaldybėms funkcijas, nepadengtas lėšomis, jomis iš esmės mažinamos savivaldybių galimybės veikti savaveiksmiškumo pagrindais.²⁴

Kiekvienai valstybinių funkcijų grupei, kurios perduotos vykdyti savivaldybėms, finansuoti skirtos specialiosios dotacijos turi būti konkrečiai nurodomos atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų patvirtinimo įstatyme. Kitu atveju būtų pažeistas savivaldybių veiklos savarankiškumas biudžeto srityje. Tai pažymėjo ir Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, nagrinėdamas 2001 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo atitikties Konstitucijai klausimą.²⁵

Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas²⁶ įtvirtina galimybę atitinkamų metų Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme numatyti valstybės biudžeto bendrosios dotacijos kompensacijas savivaldybių biudžetams ar valstybės biudžetui.

Valstybės biudžeto bendrosios dotacijos kompensacijos savivaldybių biudžetams skiriamos dėl Seimo ar Vyriausybės priimtų sprendimų atsirandantiems savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų pokyčiams kompensuoti. Taigi, šios kompensacijos savivaldybių biudžetams numatomos tais atvejais, kai siekiama 100 procentų kompensuoti ateinantiems biudžetiniams metams prognozuojamų palyginamaisiais dydžiais ir sąlygomis pajamų (be specialių tikslinių dotacijų) mažėjimą, palyginti su einamaisiais biudžetiniais metais apskaičiuotomis pajamomis.

Tuo tarpu, valstybės biudžetui numatomos atitinkamo dydžio valstybės biudžeto bendrosios dotacijos kompensacijos iš tų savivaldybių, kurių ateinantiems biudžetiniams

²⁴ Astrauskas A., Striškaitė J. Lietuvos savivaldybių finansinio savarankiškumo problemos ir perspektyvos // *Ekonomika*. T. 62. 2003. p.10.

²⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarimas dėl Lietuvos Respublikos 2001 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo (2000 m. gruodžio 19 d. redakcija), Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų dydį ir išlyginimą lemiančių rodiklių tvirtinimo 2001, 2002 ir 2003 metams įstatymo ir Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo įstatymo 16 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai // *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 5-186.

²⁶ *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 69-1743 ; 2001, Nr. 94-3307.

metams prognozuojamos palyginamaisiais dydžiais ir sąlygomis pajamos (be specialių tikslinių dotacijų) didėja daugiau kaip 19 procentų, palyginti su einamaisiais biudžetinais metais apskaičiuotomis pajamomis. Šios kompensacijos valstybės biudžetui turi būti gražinamos iš atitinkamos savivaldybės biudžeto.

Minėtų valstybės biudžeto bendrosios dotacijos kompensacijų tikslas – užtikrinti savivaldybių biudžetų stabilumą. Vienos savivaldybės gauna bendrosios dotacijos kompensacijas, kad galėtų užtikrinti joms numatytų savarnakiškų ir ribotai savarankiškų funkcijų vykdymą, tuo tarpu, kitoms iki tam tikro lygio apribojamas pajamų didėjimas.

Pastaruoju metu tikslinis valstybės biudžeto dotacijų lyginamasis svoris visų dotacijų mastu gana žymiai padidėjo, o tai leidžia teigti, jog finansinio savarankiškumo savivaldybėms paliekama vis mažiau.

Nors Lietuvoje valstybės dotacijų lyginamasis svoris savivaldybių biudžetų pajamose ir yra pakankamai didelis, jis vis tiek ženkliai atsilieka nuo dotavimų mastų Didžiojoje Britanijoje. Šioje šalyje net apie 75 procentus²⁷ vietinių biudžetų pajamų sudaro valstybinės dotacijos, o tai liudija apie ženklų finansinį centralizavimą. Pažymėtina, jog Didžiojoje Britanijoje esantis finansinis centralizmas yra 1989 – 1990 metų atliktos finansinės reformos padarinys. Iki minėtos reformos dotacijos vietos biudžetuose sudarė tik kiek daugiau nei 50 procentų visų pajamų.²⁸ Panaši situacija yra ir Italijoje, kur dotacijos sudaro apie 70 procentų savivaldybių pajamų.

Pagal įskaitymo į biudžetą tvarką, visos savivaldybių pajamos skirstomos į:

1) priskirtąsias, kurios pilnai ar įstatymais nustatytu procentiniu dydžiu patenka į savivaldybių biudžetus. Jomis siekiama užtikrinti kiekvieno biudžeto fiskalinį savarankiškumą. Prie šių pajamų priskiriami: žemės mokestis, nekilnojamo turto mokestis, vietinės rinkliavos, nuomos mokestis už valstybinę žemę ir valstybinio vidaus vandenų fondo vandens telkinius, pajamos iš savivaldybės turto, negražintina finansinė parama, paveldimo turto mokestis;

2) skolintas, kurias savivaldybė skolinasi iš užsienio ar vidaus kreditorių;

3) reguliuojamas, kurios kiekvienais metais yra perskirstomos tarp savivaldybių biudžetų, siekiant išvengti kurio nors iš jų deficito. Joms priklauso pajamos, gautos iš gyventojų pajamų mokesčio.

Iki 2002 metų didžiąją savivaldybių pajamų dalį sudarė mokesstinės pajamos, kurios 1999 metais sudarė net maždaug 92 procentus visų gaunamų pajamų. Pasikeitus valstybės politikai finansų srityje, mokesčių pajamų dalis savivaldybių biudžetuose nuo 2002 metų ženkliai

²⁷ o 1992 metais net 84 procentus.

²⁸ *Евдокимов В. Б. Старцев Я. Ю. Местные органы власти зарубежных стран. Москва, 2001. p.77.*

sumažėjo, tuo tarpu valstybės biudžeto dotacijų dalis minėtu laikotarpiu didėjo ir nuo 2002 metų nuolat viršija 50 procentų visų savivaldybių pajamų. Pažymėtina, kad dotavimas siejamas su savivaldybių išsipareigojimais valstybei. Tokia situacija leidžia daryti prielaidą, jog savivaldybių finansinis savarankiškumas, pradedant 2002 –iais metais, sumažėjo, o fiskalinis centralizavimas sustiprėjo.

Šiuo metu pagrindines savivaldybių biudžetų pajamas sudaro mokesčiai (o būtent gyventojų pajamų ir nekilnojamojo turto mokesčiai) ir valstybės biudžeto dotacijos. Tuo tarpu, likusių pajamų lyginamasis svoris biudžetuose yra labai menkas.

Savivaldybių biudžetų asignavimai – konkrečiame biudžete nustatyta biudžetinių įstaigų ir kitų biudžeto lėšas gaunančių subjektų, atliekančių viešojo administravimo funkcijas išlaidoms ir ilgalaikiam materialiajam ir nematerialiajam turtui bei strateginėms atsargoms įsigyti skirta lėšų suma, kurią asignavimų valdytojas turi teisę biudžetiniais metais gauti iš biudžete sukauptų lėšų, pateikęs paraišką savivaldybių administracijai, patvirtintoms programoms finansuoti.²⁹

Pagal bendrą principą asignavimų dydis tiesiogiai priklauso nuo savivaldybės biudžeto pajamų ir negali jų viršyti.

Savivaldybių biudžeto asignavimai naudojami Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatyme³⁰ ir kituose teisės aktuose numatytiems tikslams įgyvendinti:

- 1) savivaldybėms įstatymų deleguotoms funkcijoms vykdyti;
- 2) savivaldybių tarybų patvirtintoms programoms įgyvendinti;
- 3) savivaldybių biudžetinėms įstaigoms išlaikyti;
- 4) viešųjų paslaugų teikimui organizuoti.

Savivaldybių biudžetų asignavimus pagal savivaldybių funkcijas galima skirstyti į tris grupes: asignavimai socialiniai sričiai, asignavimai ekonomikai ir asignavimai kitoms funkcijoms finansuoti. Didžiausią dalį – apie tris ketvirtadalius biudžetų išlaidų sudaro asignavimai, skiriami socialiniai sričiai finansuoti. Iš šiai sričiai skiriamų lėšų, daugiau kaip pusę visų asignavimų tenka švietimo sričiai finansuoti. Šiuo atžvilgiu Lietuvos savivaldybės neišsiskiria iš kitų Vakarų Europos šalių savivaldybių, kadangi panašios tendencijos pastebimos ir ten.

Kitų išlaidų grupių lyginamasis svoris savivaldybių biudžetų asignavimuose yra pakankamai menkas. Asignavimai ekonomikai sudaro tik kiek daugiau nei dešimtadalį savivaldybių biudžetų išlaidų. Didžiausią išlaidų ekonomikai dalį sudaro išlaidos butų ir komunaliniam ūkiui tvarkyti. Praktika rodo, kad šios išlaidos ne visada panaudojamos

²⁹ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas // Valstybės žinios, 1990, Nr. 24-596; 2000, Nr. 61-1826; 2004, Nr. 4-47.

³⁰ Valstybės žinios, 1994, Nr. 55-1049 ; 2000, Nr. 91-2832

pakankamai veiksmingai. Ir pačių butų kokybė, ir komunalinis aptarnavimas yra toli gražu ne šiuolaikinio lygio. Komunalinių savivaldybių ūkį būtina atnaujinti ir tobulinti maksimaliai panaudojant Europos Sąjungos finansinę paramą.³¹ Panaši asignavimų dalis, kaip ir ekonomikai, tenka kitoms savivaldybių funkcijoms finansuoti.

Pastebima tendencija, jog absoliutūs savivaldybių biudžetų asignavimų dydžiai, nors ir palyginti nedideliais tempais, didėja visose savivaldybių finansuojamose srityse. Tačiau tai vis tiek neleidžia patenkinti visų savivaldybės veiklos sričių finansinių poreikių. Tokią padėtį galima bandyti keisti spartinant savivaldybių biudžetų išlaidų augimo tempus. Norint tai atlikti, tektų arba didinti mokesčių našta, arba plėtoti savivaldybių ekonominę veiklą, teikiančią pajamų, ir didinti jos veiksmingumą tiek viešajame, tiek ir privačiame sektoriuje.

Asignavimai gali būti skirstomi ir pagal asignavimų valdytojus, pagal programas bei pagal valstybės funkcijas.

Išskiriamos tokios asignavimų rūšys:

- 1) vietos savivaldos institucijų vykdomoms švietimo, kultūros, sveikatos apsaugos, sporto ir gamtos apsaugos programoms finansuoti;
- 2) savivaldybių ūkiui plėtoti ir reguliuoti;
- 3) vietos savivaldos institucijoms išlaikyti (savivaldybių administracijoms ir savivaldybių įstaigų bei tarnybų funkcionavimui bei jų personalo darbo užmokesčiui);
- 4) išlaidoms, patirtoms dėl važiavimo keleiviniu transportu lengvatų taikymo, kompensuoti;
- 5) kitoms priemonėms pagal Lietuvos Respublikos įstatymus ir savivaldybių tarybų sprendimams įgyvendinti.

Iš valstybės biudžeto gautus asignavimus miestų ir rajonų savivaldybės naudoja pagal tikslinę paskirtį. Jų dydį ir paskirstymą reglamentuoja atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas.

2.4 Savivaldybių biudžetų subalansavimo problematika

Rengiant savivaldybių biudžetų projektus galimos šios situacijos:

- 1) biudžeto balansas, kai biudžeto pajamos sutampa su jo išlaidomis;
- 2) biudžeto perteklius, kai biudžeto išlaidos yra mažesnės už jo pajamas;
- 3) biudžeto deficitas. Situacija, kai biudžeto išlaidos viršija jo pajamas.

Esant situacijai, kai susidaro viršplaninės lėšos, jos savivaldybės tarybos sprendimu paskirstomos biudžetinių metų bėgyje. Šios lėšos gali būti naudojamos asignavimų valdytojų išsiskolinimams dengti, įvairiems projektams finansuoti. Iš viršplaninių lėšų taip pat sudaromi

³¹ Arimavičiūtė M. (et al). Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas. Vilnius, 2006.p.141.

biudžeto lėšų likučiai metų pradžiai. Iš minėtų likučių formuojamos biudžeto kasos apyvartos lėšos virš patvirtintos biudžeto apimties. Jei likučių nepakanka, apyvartos lėšos formuojamos iš biudžeto pajamų. Apyvartos lėšos naudojamos specialiųjų programų nepanaudotų lėšų likučiams grąžinti, taip pat laikinam lėšų trūkumui padengti.

Esant savivaldybės biudžeto deficitui, susidariusiam dėl biudžeto pajamų plano nevykdymo biudžetinėmis metais arba prireikus lėšų tvirtinant biudžetą nenumatytoms išlaidoms, savivaldybės taryba sprendžia dėl trumpalaikių paskolų ėmimo, laikinam lėšų trūkumui padengti.

Siekiant subalansuoto savivaldybių biudžeto būtina jį planuoti. Biudžeto planavimas – tai pajamų ir išlaidų nustatymas biudžetiniams metams. Šis procesas apima savivaldybių biudžetų projektų sudarymo, svarstymo ir tvirtinimo tvarką. Minėta procedūra reglamentuojama atitinkamais valstybės teisės aktais, kuriuos detalizuoja savivaldybių institucijų teisės aktai.

Savivaldybių biudžetų pajamos planuojamos remiantis makroekonominėmis prognozėmis: infliacija, darbo užmokesčiu, taip pat numatomais mokesčių įstatymų pakeitimais. Planuojant pajamas, būtina atsižvelgti į Lietuvos Respublikos Seimo patvirtintus konkrečiai savivaldybei finansinius rodiklius, kelių paskutinių metų faktines pajamų įplaukas, savivaldybės tarybos sprendimus dėl mokesčių lengvatų taikymo savivaldybės biudžeto sąskaita ir numatomas prognozes. Pajamos iš gyventojų pajamų mokesčio planuojamos pagal Seimo patvirtintas šio mokesčio dalis. Kadangi lėšos iš gyventojų pajamų mokesčio dalies savivaldybių biudžetams, pervedamos iš Valstybės išdo sąskaitos gyventojų pajamų mokesčiui ir išlaidų struktūros skirtumams išlyginti, yra prognozuojamos, savivaldybės taryba, tvirtindama biudžetą, gali jas didinti arba mažinti. Pajamos iš turto ir kitų mokesčių planuojamos atsižvelgiant į kelių paskutinių metų faktines įplaukas.³² Pajamos iš specialiųjų tikslinių dotacijų ir bendrosios dotacijos kompensacijos numatomos pagal Seimo patvirtintas sumas.

Prognozuojant pajamas paklaidos yra neišvengiamos, kadangi ekonomika nuolat keičiasi, o pokyčių kryptį ir mastą tiksliai įvertinti neįmanoma. Faktinis biudžeto vykdymas skiriasi nuo planinio dėl prognozių netikslumo, dėl aplinkybių, kurios sudarant biudžeto projektą, nebuvo tinkamai įvertintos. Konkretaus biudžeto pajamų dalies neįvykdymą gali lemti ir prastas mokesčių administravimas. Atsižvelgiant į minėtas priežastis, biudžeto pajamas bei išlaidas geriausiai planuoti tik pagal jau priimtus teisės aktus. Visos prognozės turėtų būti pesimistinės, sąlygojančios verčiau perteklines nei deficitines pajamas.

Kadangi visiškai išvengti prognozių netikslumo neįmanoma, šią riziką galima sumažinti iš anksto nustatant, kaip bus elgiamasi tais atvejais, kai į savivaldybės biudžetą įplaukia mažiau

³² Švenčionių rajono savivaldybės biudžeto rengimo tvarkos aprašas, patvirtintas Švenčionių rajono savivaldybės administracijos direktoriaus 2006 m. rugsėjo 26 d. įsakymu Nr. A-413, paskelbtas www.svencionys.lt

lėšų nei planuota (tokia situacija įmanoma net ir pesimistiškiausiai planuojant biudžeto pajamas) arba, atvirkščiai - surenkama daugiau nei buvo numatyta. Tikslinga planuojamas biudžeto pajamas tvirtinti tik kaip orientacinį dydį.

Lietuvos Respublikos 2007 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo³³ trečio straipsnio pirmoje dalyje įtvirtinta nuostata, leidžianti savivaldybėms vykdant biudžetą dalį nepanaudotų specialiųjų tikslinių dotacijų valstybinėms funkcijoms ketvirtame ketvirtyje panaudoti bendroms savivaldybių biudžetų reikmėms finansuoti. Tokia nuostata eliminuoja netikėtumo faktorių dėl nepanaudotų tikslinės paskirties asignavimų ir, kartu, minėtas lėšas leidžia panaudoti biudžeto subalansavimui, jei kitoms savivaldybių funkcijoms finansuoti lėšų trūksta.

Pagrindinė kiekvieno biudžeto projekto dalis yra biudžeto išlaidos. Jei pajamų surenkama mažiau nei planuota išlaidų, savivaldybės biudžeto išlaidos turėtų būti mažinamos pagal išankstinį planą. Taip užtikrinamas ne vien teorinis, bet ir faktinis nedeficitinis biudžetas. Kadangi įplaukų didinimas nėra lengvai įgyvendinamas uždavinys, tinkamiausias būdas subalansuotumui pasiekti yra savivaldybės biudžeto išlaidų mažinimas. Jei savivaldybės biudžeto išlaidų mažinimo tvarka pajamų nesurinkimo atveju nėra iš anksto numatyta, neišvengiamai kyla neigiamų pasekmių, o išlaidų mažinimas atliekamas skubotai, neturint laiko tinkamai apsvarstyti sprendimus.

Pažymėtina, jog tvirtinant savivaldybės biudžeto projektą, būtina atsižvelgti ne vien į planuojamas išlaidas, bet ir į finansavimo prioritetus.

Pagal Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymą,³⁴ savivaldybių biudžetai turi būti tvirtinami be deficito, o tai reiškia, jog visos planuojamos išlaidos turi būti apmokamos iš planuojamų surinkti pajamų. Tačiau savivaldybės skiriasi pagal savo teritoriją, gyventojų skaičių, ekonomikos išsivystimą, todėl dažniausiai joms nepakanka planuojamų pajamų, o susidariusiam skirtumui padengti ir biudžetui subalansuoti naudojamos reguliuojamosios biudžeto pajamos. Tuo pačiu biudžetinis reguliavimas suprantamas kaip reguliujamų biudžeto pajamų perskirstymas tarp savivaldybių biudžetų, siekiant subalansuoti kiekvieno biudžeto pajamas bei išlaidas ir, tuo pačiu, išvengti biudžeto deficito.

Tokiu būdu per biudžetinį reguliavimą siekiama dviejų tikslų:

1. Išvengti savivaldybių biudžetų deficito.
2. Užtikrinti savivaldybių finansinį savarankiškumą.

Biudžetinio reguliavimo pagrindu yra kiekvienos savivaldybės biudžeto išlaidų sąmata, kuria vadovaujantis nustatomas skirtumas tarp prognozuojamų pajamų ir planuojamų išlaidų.

³³ Valstybės žinios, 2006, Nr. 138-5267.

³⁴ Valstybės žinios, 1990, Nr. 24-596; 2004, Nr. 4-47.

Biudžetiniam reguliavimui pagrindinai naudojamos dvejų rūšių reguliuojamosios pajamos: gyventojų pajamų mokestis ir bendroji valstybės biudžeto dotacija.

Pažymėtina, jog ir Europos vietos savivaldos chartija³⁵ reikalauja, kad būtų įvestos finansinio išlyginimo priemonės, kurios pakoreguotų netolygų finansinių išteklių pasiskirstymą ir savivaldos organams tenkančias finansinės atsakomybės pasekmes. Tačiau šios priemonės neturi mažinti savivaldos veiklos, įskaitant ir finansinės, savarankiškumo ir nepanaikinti pagrindinių jos teisių, nustatytos jurisdikcijos ribose, veikti savo nuožiūra.

Atitinkamų metų Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu Seimas tvirtina šiuos rodiklius:

- gyventojų pajamų mokesčio procentinę dalį (neįtraukiant į ją Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetui ir valstybės biudžetui skiriamų dalių), tenkančią visų savivaldybių biudžetams;³⁶
- valstybės biudžeto bendrosios dotacijos (jei ji numatoma) dalį, skiriamą kiekvienai savivaldybei gyventojų pajamų mokesčiui išlyginti;
- valstybės biudžeto bendrosios dotacijos (jei ji numatoma) dalį, skiriama kiekvienai savivaldybei išlaidų struktūros skirtumams išlyginti;
- valstybės biudžeto specialiąsias tikslines dotacijas, skiriamas kiekvienai savivaldybei;
- valstybės biudžeto bendrosios dotacijos (jei ji numatoma) kompensacijų sumas, skiriamas kiekvienai savivaldybei.

Atsižvelgiant į aukščiau paminėtus rodiklius, galima išskirti tokius, dabar Lietuvoje naudojamus biudžetinio reguliavimo metodus:

1) priskirtųjų pajamų įskaitymo į savivaldybių biudžetus normatyvų nustatymas (dar vadinamas gyventojų pajamų mokesčio įskaitymo į savivaldybių biudžetus normatyvų metodu). Jo esmė – atsižvelgiant į savivaldybių skirtumus pagal gyventojų skaičių, struktūrą ir ekonominę išsivystymą, Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo³⁷ priedelyje nustatyta gyventojų pajamų mokesčio dalis, kuri yra pervedama į kiekvienos savivaldybės biudžetą nuo tos savivaldybės teritorijoje surinktos šio mokesčio sumos. Šiuo metu šie dydžiai svyruoja nuo 40 procentų Vilniaus mieste iki 100 procentų daugelyje rajoninių savivaldybių. Likusi dalis patenka į Valstybės išdo sąskaitą ir naudojama savivaldybių gyventojų pajamų mokesčiui ir išlaidų struktūrų skirtumams, kuriuos lemia nuo savivaldybių veiklos nepriklausantys objektyvūs veiksniai, išlyginti.

³⁵ Valstybės žinios, 1999, Nr. 82–2418.

³⁶ Šis dydis koreguojamas, atsižvelgiant į einamųjų ar ateinančių biudžetinių metų Seimo ar Vyriausybės sprendimų nulemtus savivaldybių išlaidų ar pajamų pokyčius.

³⁷ Valstybės žinios, 1997, Nr. 69-1743 ; 2001, Nr. 94-3307.

2) Negrąžintinos paramos teikimo iš valstybės biudžeto. Ši parama dažniausiai teikiama dotacijų pavidalu. Dotacijos – Seimo patvirtintos tvirtos pinigų sumos, kurios pervedamos savivaldybėms iš valstybės biudžeto kas mėnesį lygiomis dalimis. Pagal pobūdį jos gali būti bendrosios arba specialiosios.

Bendrosios dotacijos skiriamos savivaldybių biudžetų pajamoms ar išlaidoms išlyginti, kurios atsiranda dėl objektyvių priežasčių. Dotacijas gyventojų pajamų mokesčiui išlyginti gauna tos savivaldybės, kurių faktinės praėjusio mėnesio pajamos iš gyventojų pajamų mokesčio vienam gyventojui yra mažesnės už faktines praėjusio mėnesio visų savivaldybių vidutines pajamas iš gyventojų pajamų mokesčio vienam gyventojui, kai prognozuojama, jog Valstybės išdo sąskaitoje tokiam išlyginimui trūks lėšų.

Dotacijas, savivaldybių išlaidų struktūros skirtumams, kuriuos lemia nuo savivaldybės veiklos nepriklausantys objektyvūs veiksniai, išlyginti, gauna tos savivaldybės, kurių išlaidos yra didesnės nei pajamos dėl objektyvių priežasčių ir prognozuojama, jog Valstybės išdo sąskaitoje tokiam išlyginimui trūks lėšų. Tokiomis priežastimis gali būti didesnis savivaldybės plotas, pramonės šioje teritorijoje nebuvimas, darbingo amžiaus asmenų savivaldybės teritorijoje mažėjimas ir panašiai.

Specialiosios (tikslinės) dotacijos skiriamos tam tikra tiksline paskirtimi. Jas gauna savivaldybės dalyvaujančios valstybės investicijų programoje ir savivaldybės, vykdančios valstybės deleguotas funkcijas. Tikslinių dotacijų lėšos turi būti naudojamos griežtai pagal paskirtį, o jas panaudojus ne pagal paskirtį, turi būti grąžinamos į valstybės biudžetą.

Tikslinės dotacijos gali būti skiriamos:

- a) mokinio krepšeliui finansuoti;
- b) melioracijai;
- c) žemės ūkio funkcijoms vykdyti;
- d) socialinėms išmokoms ir kompensacijoms skaičiuoti ir mokėti;
- e) kitiems smulkiems tikslams (senamiesčiui tvarkyti; darželių, mokyklų pastatams remontuoti).

Jeigu Seimas arba Vyriausybė biudžetiniais metais priima sprendimus, dėl kurių keičiasi savivaldybių funkcijos, kartu ir išlaidos, tokiems pokyčiams finansuoti skiriama bendrosios dotacijos kompensacija iš valstybės biudžeto, o jei išlaidos sumažėjo, lėšos, šios kompensacijos pavidalu, grąžinamos atgal į valstybės biudžetą.

3) kredito teikimo iš valstybės biudžeto. Jis reiškia, kad savivaldybės turi teisę gauti trumpalaikes beprocentes paskolas iš valstybės biudžeto. Pagrindinė sąlyga paskolai gauti yra ta, jog savivaldybė neturi apyvartinių lėšų savo išlaidoms padengti. Kredito sutartis sudaroma tarp finansų ministro ir savivaldybės tarybos įgalioto asmens. Paskolos neturi teisės gauti

savivaldybė, jei ji nėra patvirtinusi savo biudžeto. Šis metodas skiriasi nuo kitų reguliavimo metodų tuo, kad kreditavimas taikomas biudžeto vykdymo stadijoje. Tuo tarpu, kiti minėti metodai taikomi dar tik rengiant biudžeto projektą.

Savivaldybių biudžetų subalansavimo problema buvo ypač aktuali 1999 – 2002 metais. Tuo laikotarpiu valstybės valdžios ir valdymo institucijos įstatymais ir kitais teisės aktais delegavo savivaldybėms vis naujas funkcijas ir įsipareigojimus, taip didindamos jų išlaidas, tačiau neskirdamos pakankamo finansavimo. Atkreiptinas dėmesys, jog savivaldybės neturi teisės atsisakyti vykdyti įstatymų ir Vyriausybės nutarimų bei kitų valstybės institucijų teisės aktų, kuriais perduodamos funkcijos ir įsipareigojimai. Tačiau pagal Europos vietos savivaldos chartijos³⁸ devintą straipsnį, savivaldos organų finansiniai ištekliai turi būti proporcingi Konstitucijos ir įstatymų numatytiems įsipareigojimams.

2 lentelė

Savivaldybių biudžetų pajamų surinkimas 2000 – 2006 metais³⁹

tūkst. Lt

Metai	Metinis planas	Sausio – gruodžio mėn faktas	Metinio plano įvykdymas proc.
2000	2911279	2882935	99,0
2001	2968016	2867102	96,6
2002	1519563	1573706	103,6
2003	1546665	1589559	102,8
2004	1648419	2010526	122,0
2005	1803291	2327538	129,1
2006	2215003	2557848	115,5

Kaip matosi iš 2 lentelės, 2000 ir 2001 metais savivaldybėms nepavykdavo taip suplanuoti savo pajamų, jog būtų išvengta deficitinio biudžeto.

Tiek metinio plano, tiek ir faktiškai surinktų pajamų ženklus sumažėjimas 2002 metais sietinas su tuo, jog būtent nuo šių metų gyventojų pajamų mokestis (tuo metu vadintas fizinių asmenų pajamų mokesčiu) imtas dalinti tarp valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų.

Pradedant 2004 metais, savivaldybių finansinė situacija ėmė ženkliai gerėti. Numatyti planai vykdomi su kaupu. Savivaldybėms priskirtos funkcijos finansuojamos pakankamai, nors kartais ir su nedideliu pavėlavimu. Nepaisant to, nepakankamai tobuli bei nuolat besikeičiantys įstatymai sąlygoja problemų atsiradimą, kurios apsunkina savivaldybių biudžetų subalansavimo galimybes.

³⁸ Valstybės žinios, 1999, Nr. 82–2418.

³⁹ Lietuvos Respublikos finansų ministerija. <http://www.finmin.lt/finmin/index.jsp> [2007 03 22]

Atkreiptinas dėmesys, jog nėra visai tinkama šiuo metu taikoma praktika, kai savivaldybių biudžetų pajamos planuojamos iš konfiskacijų. Kaip ir kiekvienas planas, taip ir šitas skatina jį vykdyti, o tai gali lemti drastišką, ne visada teisėtą priemonių taikymą. Pajamos iš baudų ir konfiskacijų turėtų tapti papildomomis biudžeto pajamomis, skirstomomis proporcingai arba pagal teisės aktų nustatytą eiliškumą.

Aktuali problema – Lietuvos savivaldybių fiskalinio savarankiškumo trūkumas. Tai lemia galimybių surinkti būtinas lėšas savo funkcijoms vykdyti nepilną išnaudojimą. Svarbiausius mokesčių elementus (apmokestinimo bazę, tarifus, lengvatas) nustato Seimas. Dėl to slopinama savivaldybių fiskalinė iniciatyva bei atsakomybė, o jų veikla tampa ne tokia efektyvi. Jei būtų sudaryta galimybė vietos savivaldos institucijoms naudotis finansinio savarankiškumo įvairove, išplėtus pajamų ir vietinių mokesčių dalį, būtų galima operatyviau spręsti vietines ekonomines problemas, neprašant lėšų iš valstybės biudžeto. Tai leistų mažinti savivaldybių biudžetų deficito grėsmę, sparčiau augtų nacionalinė ekonomika. Siekiant suderinti vietos savivaldos institucijų finansinius išteklius su jų įstatymiais įsipareigojimais, tikslinga savivaldybėms suteikti daugiau teisių nustatant renkamus mokesčius (apmokestinimo bazę, tarifus) bei juos renkanti, didinti savivaldybių mokesčių pajamų dalį nacionaliniame biudžete.

3. Savivaldybių veikla sudarant ir vykdant biudžetus

3.1 Savivaldybių biudžetų sudarymo principai ir metodai

Siekiant sudaryti, patvirtinti ir įvykdyti savivaldybių biudžetus taip, kad turimi finansiniai ištekliai būtų panaudoti racionaliai bei suteiktų maksimalią naudą, reikia laikytis tam tikrų nustatytų reikalavimų. Savivaldybės, rengdamos biudžetus, turi remtis šiais bendraisiais biudžetinio proceso principais:

1. Biudžeto sudarymo remiantis atitinkamais baziniais duomenimis principas. Pagal šį principą savivaldybės biudžetai sudaromi remiantis:

- a) teisės aktais, kurie įtvirtina savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų kryptis;
- b) įstatymais dėl valstybės biudžeto patvirtinimo;
- c) specialiu Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymu;
- d) valstybinės statistikos duomenimis;
- e) socialinėmis ir ekonominėmis programomis.

2. Programinio metodo taikymo sudarant biudžetą principas. Visų savivaldybių biudžetai nuo 2000 metų sudaromi programiniu metodu. Šis metodas reiškia, kad biudžetų asignavimų valdytojai planuoja savo išlaidas pagal savo veiklos programas, kurios sudaromos 3 metams. Šios programos teikiamos biudžetus sudarančioms institucijoms, kurios nustato biudžetų asignavimus kiekvieniems metams pagal atskirą programą.

3. Biudžeto pilnumo principas. Šis principas reikalauja biudžete numatyti visus galimus pajamų šaltinius ir visas būtinas biudžeto išlaidų kryptis. Tam, kad būtų galima finansuoti ar kompensuoti nenumatytas išlaidas, savivaldybės biudžete sudaromas savivaldybės administracijos direktoriaus rezervas. Be to, siekiant padengti visas einamasis išlaidas laikinai negavus planuojamų pajamų, kiekvienos savivaldybės biudžete sudaromos kasos apyvartos lėšos.

4. Biudžeto realumo principas. Jis reiškia, kad turi būti planuojamos tik realiai galimos gauti pajamos ir tik jas atitinkančios išlaidos. Šis principas leidžia savivaldybėms sudaryti nedeficitinį biudžetą.

5. Biudžeto tvirtinimo terminų nustatymo principas. Pagal šį principą, savivaldybių biudžetai turi būti patvirtinti ne vėliau kaip per 2 mėnesius nuo valstybės biudžeto patvirtinimo.

6. Biudžetinio proceso viešumo principas. Biudžeto projekto svarstymas vykdomas atviruose tarybos posėdžiuose. Tuo siekiama sudaryti sąlygas kiekvienam suinteresuotam asmeniui sužinoti visą reikiamą informaciją apie biudžeto projektą, pateikti savo pastabas.

Pareikštos pastabos ir pasiūlymai turi būti viešai įvertinti ir priimti arba motyvuotai atmesti. Patvirtintas biudžetas skelbiamas vietiniuose leidiniuose, visuomenei skelbiama informacija apie biudžeto vykdymą ir nustatytus pažeidimus.

7. Biudžeto rodiklių klasifikacijos principas. Jis numato, jog savivaldybės biudžeto pajamos turi būti klasifikuojamos pagal jų gavimo šaltinius. Biudžeto išlaidas privaloma klasifikuoti pagal jų kryptis ir paskirtį. Tiek savivaldybių biudžetų, tiek ir valstybės biudžeto pajamos bei išlaidos klasifikuojamos vieningai. Šią klasifikaciją tvirtina Finansų ministras.⁴⁰

8. Biudžeto patvirtinimo formos nustatymo principas. Pagal šį principą, savivaldybės biudžetas turi būti tvirtinamas savivaldybės tarybos sprendimu, vadovaujantis savivaldybės tarybos reglamentu.

9. Taupumo ir ekonomiškumo principas. Sudarydamos ir vykdydamos biudžetą savivaldybės turi siekti maksimalaus rezultato naudojant finansines lėšas. Šis principas leidžia nuolat stebėti ar savivaldybei tikslinga pačiai įgyvendinti tam tikras funkcijas savo išgalėmis, ar perduoti jas vykdyti privačioms struktūroms. Tačiau, vykdamas šį principą, būtina atsižvelgti ir į tai, kad nebūtų taupoma atliekamų funkcijų kokybės sąskaita.

10. Kompetencijos padalijimo tarp valdžios institucijų principas. Remiantis šiuo principu, pagrindiniai įgalinimai biudžeto srityje priklauso valdžios institucijoms. Jos tvirtina, keičia biudžetus, turi teisę priimti papildomus biudžetus, kontroliuoja biudžeto vykdymą, valdžios institucijoms yra tiesiogiai pavaldžios valdymo institucijos, kurios sudaro ir vykdo biudžetą. Jos turi vykdomuosius įgalinimus.

Minėtų savivaldybių biudžetų formavimo principų praktinis įgyvendinimas daro savivaldybių finansinę veiklą kryptingesne bei racionalesne, leidžia sudaryti kokybišką bei ekonomiškai pagrįstą savivaldybės biudžetą.

Savivaldybių biudžetų formavimo principų materializavimo praktika apsprendžia ir šių biudžetų sudarymo metodų taikymą. Sudarant savivaldybių biudžetus, svarbu pasirinkti tinkamą metodą. Tas aktualu, kadangi jų yra ne vienas, be to, pakankamai skirtingų. Pažymėtina, jog savivaldybės, siekdamos optimalaus rezultato, gali derinti kelis skirtingus metodus.

1. Didėjančio biudžeto sudarymo metodas. Pagal jį biudžetas rengiamas atsižvelgiant į ankstesnio biudžeto išlaidas, kartu įvertinant infliacijos poveikį, planuojamus savivaldybės funkcijų pokyčius naujais biudžetiniais metais. Kadangi dauguma savivaldybės veiklos krypčių sureguliuota įstatymais ir yra nuolatinės, šiuo atveju, biudžetas formuojamas kaip

⁴⁰ Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacija, patvirtinta finansų ministro 2003 m. liepos 3 d. įsakymu Nr. 1K-184 // Valstybės žinios, 2003, Nr. 69-3135; 2005, Nr. 118-4287.

atnaujintas praėjusių metų biudžeto variantas. Pagrindinis šio metodo trūkumas tas, jog formuojant biudžetą orientuojamasi ne į ateitį, o į praeitį.

2. Bazinio biudžeto sudarymo metodas. Jis panašus į didėjančio biudžeto metodą. Tačiau čia daugiausia dėmesio skiriama bazės nustatymui. Jis orientuotas į biudžeto plėtojimo galimybes. Taikant šį metodą, aiškiai atskiriamos padarytos ir nepadarytos išlaidos, ilgalaikiai ir trumpalaikiai pokyčiai. Metodo trūkumas – jį parengti reikia daug darbo ir patirties.

3. Siekiamų rezultatų ir jų pagrindu išplėstojo programinio biudžeto sudarymo metodas. Taikant šį metodą, daugiausia dėmesio skiriama tikslams ir programoms, rezultatų gauti siekiant užsibrėžtų tikslų bei išteklių, nukreiptų šiems tikslams pasiekti, naudojimo įvertinimui. Biudžetas padalijamas į programines dalis, o iš savivaldybės tarybos komitetų ir administracijos skyrių, atsakingų už tam tikrą sektorių ar sritį, reikalaujama konkrečių užduočių ir veiklos planų. Programinio biudžeto sudarymo metodui būdinga biudžeto ryšys su keliamais tikslais bei numatomais gauti rezultatais, orientavimasis į ateitį.⁴¹ Šio metodo taikymas yra optimaliausias tais atvejais, kai gerai veikia savivaldybės strateginio valdymo sistema, kuri operatyviai reaguoja į aplinkos pakitimus, leidžia laiku formuoti strategines veiklos kryptis bei kontroliuoti veiklos pokyčius. Modelio trūkumas – pakankamai didelės biudžeto projekto rengimo išlaidos.

4. Pokyčių planavimo metodas. Taikant šį metodą, pagrindinis dėmesys skiriamas naujai savivaldybės veiklai bei pajamų ir išlaidų planuojamam padidėjimui. Tuo pačiu, preziumuojama, jog baziniais ir ankstesniais metais savivaldybės vykdyta veikla bei tam sukaupti ir panaudoti finansiniai ištekliai išliks tokie pat arba pasikeis nežymiai. biudžeto projekto rengime dalyvaujantys komitetai ir savivaldybės administracijos skyriai vadovaujasi rekomendacijomis dėl siūlomų prioritetų bei reikalingų tam išlaidų konkrečiame sektoriuje.

5. Nustatytų ribų (fiksotų limitų) metodas. Taikant šį metodą, savivaldybės tarybos komitetai rengia jų kuruojamo sektoriaus išlaidų sąmatą, nustato finansavimo prioritetus. Finansų komitetas, įvertinęs numatomas gauti pajamas planuojamais biudžetiniais metais, paskirsto komitetams išlaidų limitus.

6. „nulinio pagrindo“ biudžeto formavimo metodas bei jo pagrindu išplėstojo biudžeto sudarymo blokais metodas. Orientuotas į valdymą bei su savivaldybės planavimo ir kontrolės sistemomis susietas modelis. Taikant šį metodą, reikalaujama nuolat peržiūrėti ir tikslinti vykdomas programas, kurių įgyvendinimas ir finansavimas kinta dėl įvairių priežasčių ir savivaldybės institucijų sprendimų. Nuo to ir kildinamas šio metodo pavadinimas. Kadangi

⁴¹ Stačiokas R. Apskaita ir atskaitomybė vietos savivaldybėse. Mokomoji knyga. Kaunas, 2003. p.76.

minėtas metodas reikalauja didelių darbo sąnaudų, dažniausiai jis naudojamas tik kaip bazinio biudžeto sudarymo metodo papildinys.

Šiuo metu Lietuvoje taikomas programinio biudžeto sudarymo metodas, pagal kurį ir yra formuojami visų savivaldybių biudžetai. Tačiau nėra draudžiama prie šio derinti kitus paminėtus metodus.

3.2 Strateginis planavimas ir jo santykis su einamųjų metų savivaldybių biudžetų sudarymu

Sudarant einamųjų metų savivaldybės biudžetą, būtina atsižvelgti į patvirtintus savivaldybių strateginius veiklos planus. Šie planai sudaromi vadovaujantis strateginio planavimo metodika.

Minėta metodika nustato strateginio planavimo sistemą, strateginio planavimo ir biudžeto pagal programas sudarymo principus, taip pat institucijos strateginio veiklos plano rengimo ir ūkio šakos (sektoriaus) plėtros strategijos rengimo tvarką.

Vyriausybės nustatytoje strateginio planavimo metodikoje⁴² šis planavimas apibrėžiamas taip:

Strateginis planavimas – formalizuota sistema, užtikrinanti viso strateginio valdymo proceso, kurio metu nustatomos veiklos kryptys ir būdai, kaip efektyviausiai panaudoti turimus ir planuojamus gauti finansinius, materialinius ir darbo išteklius misijai vykdyti, numatytiems tikslams pasiekti, realizavimą, taip pat veiklos stebėseną ir atsiskaitymas už rezultatus.

Strateginio planavimo metodikoje apibrėžti šie strateginio planavimo privalumai:

- ✓ leidžia analizuoti ir vertinti instituciją kaip sistemą ir siekti, kad visi jos padaliniai siektų užsibrėžtų tikslų;
- ✓ leidžia aiškiau suvokti institucijos tikslus ir racionaliau paskirstyti finansinius, materialinius ir darbo išteklius;
- ✓ nuolatos analizuojant situaciją, iškeliant strateginius tikslus bei numatant laukiamus rezultatus, sudaromos sąlygos geriau koordinuoti institucijos padalinių veiklą ir ją koreguoti.

Strateginis planavimas yra neišvengiamas siekiant efektyviai įgyvendinti įvairių sričių reformas ir spręsti sudėtingas problemas. Tai priemonė, padedanti pasiruošti pokyčiams ir numatyti artimesnius bei tolimesnius žingsnius. Strateginio planavimo proceso metu įgaliota savivaldybės institucija nuolat analizuoja, svarsto, kaip efektyviai panaudoti turimus finansinius, materialinius ir darbo išteklius užsibrėžtiems tikslams pasiekti. Šiuo atveju savivaldybės biudžeto ištekliai ir veikla planuojama taip, kad būtų pasiektas konkretus rezultatas per tam tikrą laikotarpį.

⁴² Valstybės žinios, 2002, Nr. 57-2312; 2007, Nr. 23-879.

Savivaldybės tarybos patvirtintame strateginiame veiklos plane numatomos visos savivaldybės programos, šių programų tikslai, priemonės ir apskaičiuoti asignavimai. Strateginiai planai rengiami ne trumpesniam kaip trijų metų laikotarpiui.

3.3 Savivaldybių biudžetų rengimas bei tvirtinimas

Konstitucijos 121 straipsnio 1 dalis numato: „Savivaldybės sudaro ir tvirtina savo biudžetą“. Ši nuostata įtvirtina labai svarbią savivaldybių teisę, o būtent – teisę savarankiškai parengti ir patvirtinti biudžetą, kuris yra atskiras nuo valstybės biudžeto ir skiriamas būtent atitinkamos savivaldybės funkcijoms finansuoti.

Savivaldybių biudžetų projektus rengia savivaldybių vykdomosios institucijos remiantis Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymu, Lietuvos Respublikos Seimo patvirtintais savivaldybių biudžetų finansiniais rodikliais, Vyriausybės patvirtintomis valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklėmis, oficialiosios statistikos duomenimis, savivaldybės tarybos patvirtintomis socialinėmis ir ekonominėmis programomis, bei savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojų programomis ir jų sąmatų projektais. Savivaldybių biudžetų projektai susideda iš pajamų ir asignavimų projektų.

Savivaldybių biudžetų projektų rengimą organizuoja savivaldybės administracijos direktorius. Jis kasmet nustato kitų metų savivaldybės biudžeto projekto rengimo darbų atlikimo tempus. Be to, jis nustato ir tvarką, pagal kurią yra rengiami konkrečios savivaldybės biudžeto projektai. Pavyzdžiui, Švenčionių rajono biudžeto projektas rengiamas remiantis Švenčionių rajono savivaldybės biudžeto rengimo tvarkos aprašu, patvirtintu Švenčionių rajono savivaldybės administracijos direktoriaus 2006 m. rugsėjo 26 d. įsakymu Nr. A-413.⁴³ Jame detalizuojamos Vyriausybės patvirtintų Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių⁴⁴ nuostatos.

Kaip minėta, Lietuvos savivaldybių biudžetai nuo 2002 metų rengiami taikant programinį metodą. Šį metodą, rengdamos savo biudžetų projektus, jau daugiau kaip trisdešimt metų taiko daugelis Europos savivaldybių. Įtvirtinti jį padėjo ir 1985 metais paskelbta Europos vietos savivaldos chartija, kuria valstybės įsipareigojo suteikti savivaldybėms garantuotas pajamas.⁴⁵

Programinio metodo taikymo formuojant savivaldybių biudžetus privalumai turi būti išnaudojami, nustatant finansavimo tikslus bei suteikiant įgaliojimus biudžeto projektą rengiančiai institucijai pagal šiuos tikslus išrinkti efektyviausią programą. Minėtos programos skirstomos į tarpinstitucines (horizontalias) ir institucines (vertikalias). Lėšos institucinei

⁴³ Paskelbtas www.svencionys.lt

⁴⁴ Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 4 d. nutarimu Nr. 543 // Valstybės žinios, 2001, Nr. 42-1455; 2004, Nr. 96-3531.

⁴⁵ Lazdynas R. Savivalda: filosofija, teorija, praktika. Šiauliai: Saulės delta, 2005. p.214.

programai vykdyti numatomos vienam asignavimų valdytojui, o šios programos tikslai siejami tik su viena valdymo sritimi. Tuo tarpu, rengiant ir įgyvendinant tarpinstitucines programas, dalyvauja kelios institucijos, todėl ir finansavimas būna numatomas keliems asignavimų valdytojams.

Savivaldybės administracijos direktorius, organizuodamas savivaldybės biudžeto projekto sudarymą, duoda nurodymus dėl biudžetinių įstaigų išlaidų sąmatų projektų sudarymo, nustato jų pateikimo terminą ir tvirtina šių įstaigų išlaidų normas, kurios būtinos išlaidų pagal programas sąmatų projektuose numatomiems asignavimams tiksliai apskaičiuoti.

Savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojai, kuriais laikomi savivaldybės biudžetinių įstaigų ar savivaldybės administracijos padalinių, nurodytų savivaldybės biudžete, vadovai, sudaro savo programų sąmatų projektus ir organizuoja pagal veiklos sritį jiems pavaldžių biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų programų arba vykdomų atskirų programos priemonių (projektų) sąmatų projektų sudarymą tokiu būdu:

1. duoda nurodymus dėl jiems pavaldžių biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų programų sąmatų projektų sudarymo ir nustato jų pateikimo terminus. Šie terminai turi būti tokie, kad savivaldybių administracijos laiku gautų informaciją apie asignavimų sumas, būtinas įtraukti į savivaldybių biudžetų projektus;

2. parengia ir praneša jiems pavaldžioms biudžetinėms įstaigoms ir kitiems subjektams prognozuojamus pagrindinius šių įstaigų veiklos rodiklius, pakitusias arba patvirtintas naujas pinigines ir natūrinės išlaidų normas, kreditorinius įsiskolinimus, kitus rodiklius, kurie būtini programų sąmatų projektuose numatomiems asignavimams tiksliai apskaičiuoti;

3. sudaro tiesiogiai (centralizuotai) vykdomų programų ir centralizuotų priemonių programų sąmatų projektus.⁴⁶

Biudžetinės ir viešosios įstaigos, pagal prognozuojamus pagrindinius įstaigos veiklos rodiklius, patvirtintas išlaidų normas, pateikia savivaldybės administracijai (pagal finansų ministro patvirtintas skaičiavimų formas⁴⁷) sąmatų projektus su apskaičiavimais, aiškinamaisiais raštais bei pridėtu savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymu, patvirtinančiu konkrečias išlaidų normas. Programų sąmatų projektai teikiami atskirai pagal kiekvieną valstybės funkciją, atskirai nurodant prognozuojamus įsiskolinimus už einamuosius metus. Kartu su šiais projektais teikiami pajamų už teikiamas paslaugas bei specialiųjų programų išlaidų sąmatų projektai, kitų metų etatų ir kontingento rodiklių projektai.

⁴⁶ Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 4 d. nutarimu Nr. 543 // Valstybės žinios, 2001, Nr. 42-1455; 2004, Nr. 96-3531.

⁴⁷ Lietuvos Respublikos finansų ministro 2006 m. kovo 6 d. įsakymas Nr. 1K-090 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto skaičiavimų, būtinų valstybės biudžeto projektui sudaryti, formų patvirtinimo“ // Valstybės žinios, 2006, Nr. 30-1067.

Atsakomybė už teisingą programų ir jų sąmatų sudarymą tenka savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojams arba jiems pavaldžių biudžetinių įstaigų, arba kitų, jas sudarančių, subjektų vadovams, priklausomai nuo to, kas jas sudaro.

Savivaldybės biudžeto asignavimų projektas rengiamas atsižvelgiant į asignavimų valdytojų pateiktus programų sąmatų projektus.⁴⁸ Asignavimų valdytojams pateikus šiuos projektus savivaldybių administracijoms, šios tikrina ar juose pateikti skaičiavimai yra tikslūs, ar laikytasi taupumo režimo, ar numatyti asignavimai esamiems išskolinimams padengti, prireikus patikslina asignavimus, atsižvelgdami ir į savivaldybių biudžetų bendras finansines galimybes ir įtraukia juos į savivaldybių biudžetų projektus.

Savivaldybės administracijai parengus biudžeto projektą, administracijos direktorius jį pateikia savivaldybės tarybos komitetams. Jie svarsto projektą, pateikia išvadą, kuriomis remiantis minėtas projektas yra tikslinamas.

Įgyvendinant viešumo principą, biudžeto projektas spausdinamas vietinėje spaudoje. Siekiant maksimalaus visuomenės informavimo, jis talpinamas ir savivaldybės interneto svetainėje. Susipažinę su savivaldybės biudžeto projektu, pastabų ir pasiūlymų taip pat gali teikti savivaldybės gyventojai.

Savivaldybės administracijos direktorius parengtą savivaldybės biudžeto projektą pateikia savivaldybių taryboms. Artimiausiam savivaldybės tarybos posėdyje išklausomas savivaldybės administracijos direktoriaus pranešimas apie biudžeto projektą ir pradedamas šio projekto svarstymas. Savivaldybių tarybos svarsto biudžeto projektą atsižvelgdamos į savivaldybių tarybų komitetų pasiūlymus ir išvadą.

Vilniaus miesto savivaldybės tarybos veiklos reglamentas⁴⁹ numato, kad jei pirmą kartą svarstant tarybos posėdyje savivaldybės biudžeto projektas nepatvirtinamas, ne vėliau kaip per 14 dienų nuo pirmojo svarstymo turi būti skiriamas antrasis, kuriame administracijos direktorius pristato pagal gautus pasiūlymus ir pastabas pataisytą projektą.

Savivaldybių biudžetus tvirtina savivaldybių tarybos, priimdamos sprendimą. Sprendime turi būti nurodoma:

- 1) bendra pajamų suma ir jų paskirstymas pagal pajamų rūšis;
- 2) bendra asignavimų suma ir jų paskirstymas biudžetinėms įstaigoms ar savivaldybių administracijos padaliniais programoms vykdyti. Asignavimai skiriami išlaidoms, iš jų – darbo užmokesčiui, ir turtui įsigyti.⁵⁰

⁴⁸ Švenčionių rajono savivaldybės biudžeto rengimo tvarkos aprašas, patvirtintas Švenčionių rajono savivaldybės administracijos direktoriaus 2006 m. rugsėjo 26 d. įsakymu Nr. A-413, paskelbtas www.svencionys.lt

⁴⁹ Vilniaus miesto savivaldybės tarybos veiklos reglamentas, patvirtintas Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2004 m. sausio 14 d. sprendimu Nr. 1-202, paskelbtas www.vilnius.lt

⁵⁰ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas // Valstybės žinios, 1990, Nr. 24-596; 2000, Nr. 61-1826; 2004, Nr. 4-47.

Savivaldybės taryba, tvirtindama savivaldybių biudžetų pajamas, lėšas iš valstybės biudžeto numato pagal Lietuvos Respublikos Seimo patvirtintas sumas, o tvirtindama asignavimų paskirstymą programoms vykdyti nurodo, kiek iš jų skiriama specialiosioms programoms.

Savivaldybės gali sudaryti savivaldybės administracijos direktoriaus rezervą, kuris turi būti ne didesnis kaip vienas procentas patvirtintų savivaldybės biudžeto asignavimų sumos. Konkretų savivaldybės administracijos direktoriaus rezervo dydį kasmet nustato savivaldybės taryba, tvirtindama atitinkamų metų savivaldybės biudžetą. Savivaldybės administracijos direktoriaus rezervo lėšas skirsto savivaldybės administracijos direktorius. Rezervo lėšos naudojamos tik toms reikmėms, kurių negalima numatyti sudarant ir tvirtinant savivaldybės biudžetą. Pagal Biudžeto sandaros įstatymą,⁵¹ minėtos lėšos turi būti naudojamos ekstremalių situacijų padariniams likviduoti ir kitoms reikmėms pagal savivaldybių tarybų nustatytas taisykles.

Savivaldybių tarybos biudžetus turi patvirtinti per du mėnesius nuo valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo. Jeigu savivaldybių biudžetų projektai laiku nepatvirtinami, biudžetus privalu vykdyti atsižvelgiant į numatytus įstatyminius ribojimus. Be to, nustatytu laiku nepatvirtinus biudžeto, lėšos iš valstybės biudžeto atitinkamai savivaldybei laikinai nėra pervedamos, kol ši nepatvirtins biudžeto.

Savivaldybių taryboms patvirtinus savivaldybių biudžetus, bendras asignavimų sumas, savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojai ne vėliau kaip per 10 darbo dienų parengia savo ir jiems pavaldžių biudžetinių įstaigų bei kitų subjektų programas ir jų (arba vykdomų programos priemonių) išlaidų sąmatas⁵² pagal visus funkcinės ir ekonominės klasifikacijos kodus ir jas patvirtina. Minėta klasifikacija patvirtinta Lietuvos Respublikos finansų ministro įsakymu Nr. 1K-280 „Dėl Lietuvos Respublikos finansų ministro 2003 metų liepos 3 dienos įsakymo Nr. 1K-184 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“ pakeitimo“⁵³.

Asignavimų valdytojai turi užtikrinti, jog jų ir jiems pavaldžių įstaigų praėjusių metų skolos būtų numatytos padengti planuojamais metais, neviršijant tiems metams skirtų savivaldybės biudžeto asignavimų.

Savivaldybės administracija, vadovaudamasi patvirtintais savivaldybių biudžetais, pajamų paskirstymu ketvirčiais, programų sąmatomis pagal administracijos direktoriaus nustatytas formas, sudaro metų ketvirčiais paskirstytą savivaldybės biudžeto pajamų ir programų finansavimo planą (išlaidų sąrašą) pagal asignavimų valdytojus, programas, valstybės

⁵¹ Valstybės žinios, 1990, Nr. 24-596; 2000, Nr. 61-1826; 2004, Nr. 4-47.

⁵² Jos sudaromos atskirai pagal kiekvieną pajamų rūšį, be to, sudaroma ir suvestinė sąmata. Prie sąmatų pridunami priklausantys skaičiavimai bei aiškinamieji raštai, o viešosios įstaigos papildomai pristato ir kitų, nebiudžetinių lėšų suvestines.

⁵³ Valstybės žinios, 2003, Nr. 69-3135; 2005, Nr. 118-4287.

funkcijas ir išlaidų ekonominę klasifikaciją. Jį tvirtina savivaldybės administracijos direktorius. Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Finansų ministerijos administruojamų pajamų paskirstymą ketvirčiais savivaldybių administracijos derina su teritorinėmis valstybinėmis mokesčių inspekcijomis.⁵⁴

Savivaldybių administracijų direktoriai patvirtintus savivaldybių biudžetus pateikia Finansų ministerijai pagal finansų ministro nustatytas formas. Kartu pateikiamos ir patvirtintos savivaldybių privatizavimo fondų sąmatos.

3.4 Savivaldybių biudžetų vykdymas, jo atskaitomybė bei kontrolė

Savivaldybių biudžetų vykdymas - biudžetinio proceso stadija, kuri susideda iš savivaldybių biudžetuose numatytų pajamų gavimo ir numatytų išlaidų apmokėjimo.

Šioje stadijoje keliami du pagrindiniai uždaviniai:

1. užtikrinti patvirtintų pajamų surinkimą į savivaldybės biudžetą;
2. užtikrinti tikslingą biudžeto pajamų panaudojimą.

Savivaldybių biudžetų vykdymą organizuoja savivaldybių administracijų direktoriai. Šių biudžetų kasos operacijų vykdymą organizuoja savivaldybių administracijos per Lietuvos Respublikos kredito įstaigas.

Jeigu savivaldybės biudžetas laiku nebuvo patvirtintas, asignavimai metų pradžioje iki biudžeto patvirtinimo kiekvieną mėnesį negali viršyti vienos dvyliktosios praėjusių metų šio biudžeto asignavimų. Šiuo atveju kiekvieno savivaldybės biudžeto asignavimų valdytojo asignavimai kiekvieną mėnesį negali viršyti vienos dvyliktosios praėjusių metų minėto biudžeto šiam asignavimų valdytojui skirtų lėšų ir skiriamos tik tęstinei veiklai bei įstatymuose nustatytiems įsipareigojimams finansuoti bei išskolinimams dengti.

Šis ribojimas netaikomas finansavimui pagal Europos Sąjungos finansinės paramos ir bendrojo finansavimo programas, kurioms asignavimai pervedami vadovaujantis sudarytomis sutartimis.

Pažymėtina, jog ir kitų valstybių teisės aktai numato panašius ribojimus asignavimų paskirstymui esant nepatvirtintam savivaldybės biudžetui. Be to, pavyzdžiui, Lenkijoje numatyta, kad savivaldybės tarybai per tris mėnesius nepatvirtinus biudžeto, jį savo nuožiūra gali priimti regioninis parlamentas.⁵⁵ Taigi, tokiomis nuostatomis siekiama užkirsti kelią savivaldybės lėšų švaistymui, kuris galėtų vykti esant nepatvirtintam biudžetui.

Savivaldybių biudžetų vykdymas susideda iš pajamų bei išlaidų planų vykdymo.

⁵⁴ Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 4 d. nutarimu Nr. 543 // Valstybės žinios, 2001, Nr. 42-1455; 2004, Nr. 96-3531.

⁵⁵ Lazdynas R. Savivalda: filosofija, teorija, praktika. Šiauliai, 2005. p.218.

Pajamų plano vykdymas - tai pajamų surinkimas iš nustatytų šaltinių. Pagrindinis vaidmuo surenkant šias pajamas tenka teritorinėms valstybinėms mokesčių inspekcijoms, kurios:

1. priima įmokas į savo sąskaitas;
2. išieško laiku nesumokėtas įmokas;
3. perveda surinktas lėšas į atitinkamą biudžeto sąskaitą.

Pajamų plano vykdymas pasireiškia numatytų subjektų įmokų mokėjimu, kurios patenka į savivaldybių biudžetus. Pelno siekiantys privatūs asmenys privalo patys apskaičiuoti įmokas ir pervesti į Valstybinės mokesčių inspekcijos sąskaitas. Dažniausiai įmokos iš gyventojų surenkamos per kredito įstaigas, o vėliau pervedamos į Valstybinės mokesčių inspekcijos sąskaitas.

Savivaldybės institucijų, biudžetinių įstaigų lėšos, taip pat savivaldybės biudžeto asignavimų valdytojų administruojamos pajamos įmokamos į savivaldybės biudžetą. Šių įmokų sumos nustatomos kiekvienam savivaldybės biudžeto asignavimų valdytojui atitinkamų metų savivaldybės biudžete. Biudžetinės įstaigos gautas pajamas už teikiamas paslaugas ir viešosios įstaigos surinktas įplaukas už turto nuomą kaupia atskiroje sąskaitoje. Vėliau sumos iš šių sąskaitų įmokamos į savivaldybės biudžetą. Mokėjimai vykdomi per teritorinės valstybinės mokesčių inspekcijos biudžeto surenkamąją sąskaitą: savivaldybių biudžetinės įstaigos, nurodę priskirtą įmokų kodą, gautas pajamas sumoka į teritorinės valstybinės mokesčių inspekcijos biudžeto pajamų surenkamąją sąskaitą, o inspekcija šias įmokas įskaito į tos savivaldybės biudžeto, iš kurio finansuojama įstaiga, pajamas.

Valstybinė mokesčių inspekcija į savivaldybių biudžetus perveda šias lėšas:

- 1) savivaldybės biudžetui priskirtas mokestines pajamas;
- 2) Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo⁵⁶ priedėlyje nurodytą gyventojų pajamų mokesčio dalį (procentais), iš apskaičiuotos gyventojų pajamų mokesčio sumos atskaičius atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu patvirtintas šio mokesčio dalis (procentais) į Privalomojo sveikatos draudimo fondo biudžetą ir į valstybės biudžetą;
- 3) nemokestines pajamas, kurias pagal įstatymus savivaldybės biudžetui sumoka fiziniai ir juridiniai asmenys.

Savivaldybių biudžetams priskirtus mokesčius, kitas įmokas bei rinkliavas teritorinės valstybinės mokesčių inspekcijos perveda į savivaldybių biudžetų sąskaitas su savivaldybių administracijų direktoriais suderintais terminais.⁵⁷

⁵⁶ Valstybės žinios 1997, Nr. 69-1743 ; 2001, Nr. 94-3307

⁵⁷ Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 4 d. nutarimu Nr. 543 // Valstybės žinios, 2001, Nr. 42-1455; 2004, Nr. 96-3531.

Siekiant vykdyti tiesiogiai mokesčių mokėtojų įmokėtų į savivaldybių biudžetus sumų apskaitą, apie tokias sumas teritorinėms mokesčių inspekcijoms savivaldybių vykdomosios institucijos turi pranešti per dvi darbo dienas, mėnesiui pasibaigus. Tai vykdoma pagal savivaldybės administracijos direktoriaus nustatytą ir su teritorinėmis valstybinėmis mokesčių inspekcijomis suderintą tvarką. Vėliau minėti duomenys įtraukiami į Valstybinės mokesčių inspekcijos sudaromą mokesčių ir kitų įmokų į biudžetus apskaitą. Teritorinės valstybinės mokesčių inspekcijos, remiantis savo apskaitos duomenimis, per tris darbo dienas, mėnesiui pasibaigus, pateikia savivaldybių administracijoms pajamų vykdymo atskaitomybę pagal pajamų rūšis.

Dėl įstatymų pakeitimų ar papildymų, naujų savivaldybių funkcijų nustatymo, biudžetinėmis metais gali atsirasti pasikeitimų tarp savivaldybės planuotų pajamų bei išlaidų. Jei šie pasikeitimai sąlygoja žymų savivaldybės pajamų sumažėjimą ar išlaidų padidėjimą, tuomet biudžetas tikslinamas. Savivaldybės biudžeto gautos viršplaninės pajamos skirstomos savivaldybės tarybos sprendimu. Tačiau, taip skirstomos tik tos pajamos, kurios lieka atėmus viršplanines pajamas, įstatymų nustatyta tvarka skirtas kitų savivaldybių negautoms pajamoms padengti. Jeigu numatoma, kad nustatytas pajamų planas iki metų pabaigos nebus įvykdytas, sprendimus dėl biudžete numatytų programų finansavimo tvarkos savivaldybės administracijos direktoriaus teikimu priima atitinkamos savivaldybės taryba. Susidrius minėtai situacijai, taryba turėtų spręsti dėl savivaldybės biudžeto asignavimų valdytojų programoms numatytų asignavimų mažinimo.

Į konkrečių metų savivaldybės biudžeto pajamas įskaitomos įmokos, kurios į Valstybinės mokesčių inspekcijos surenkamąsias sąskaitas bei savivaldybių biudžetų sąskaitas, į kurias mokėtojai įmokas perveda tiesiogiai, patenka iki gruodžio 31 dienos įskaitytinai.

Išlaidų plano vykdymas - tai biudžete numatytų išlaidų apmokėjimas. Jis vykdomas finansuojant programas iš savivaldybių biudžetų, vadovaujantis atitinkamo biudžeto pajamų ir programų finansavimo planais. Ketvirtinius savivaldybių biudžetų pajamų ir programų finansavimo planus tvirtina savivaldybių administracijos direktoriai.

Asignavimai iš savivaldybių biudžetų gali būti skiriami dengti tik toms išlaidoms, kurios numatytos savivaldybių biudžetų nurodytose programose. Biudžetinės įstaigos finansuojamos vadovaujantis patvirtintomis programų sąmatomis. Savivaldybės biudžeto asignavimų valdytojai programų sąmatas turi patvirtinti per dešimt darbo dienų po savivaldybės biudžeto patvirtinimo.

Lietuvos Respublikos laikino tiesioginio valdymo savivaldybės teritorijoje įstatymas⁵⁸ numato, kad iki laikino tiesioginio valdymo įvedimo savivaldybės teritorijoje patvirtintas savivaldybės biudžetas ir toliau turi būti vykdomas nustatyta tvarka. Tačiau, Vyriausybės įgaliotinis, jei to reikalauja situacija, veiksmus suderinęs su Finansų ministerija, gali savivaldybės biudžetą tikslinti.

Esant situacijai, kai laikino tiesioginio valdymo savivaldybės teritorijoje įvedimo metu savivaldybės biudžetas nėra patvirtintas, savivaldybės išlaidos kiekvieną mėnesį ribojamos iki vienos dvyliktosios praėjusių metų tos savivaldybės biudžeto išlaidų.

Betarpaiškai biudžeto asignavimais disponuoja asignavimų valdytojai - savivaldybių biudžetinių įstaigų ar savivaldybių administracijos padalinių, kurie nurodyti patvirtintame konkrečios savivaldybės biudžete, vadovai.

Atsiradus poreikiui, savivaldybės biudžeto asignavimų valdytojai, neviršydami patvirtintų bendrųjų asignavimų išlaidoms, gali keisti jiems numatytų biudžeto asignavimų pagal ekonominę klasifikaciją paskirtį. Tai gali būti atlikta ne vėliau kaip likus 10 dienų iki biudžetinių metų atitinkamo ketvirčio pabaigos. Apie asignavimų paskirties pakeitimą raštu turi būti informuojamas savivaldybės administracijos direktorius.

Išlaidoms numatytus asignavimus pakeitus pagal ekonominę klasifikaciją arba sutaupyta išlaidas panaudojus turtui įsigyti, atitinkamai tikslinamos sąmatos. Iš sutaupytų asignavimų išlaidoms lėšų pirmiausiai turi būti padengiama kreditorinė skola, kuriai suėjęs mokėjimo terminas. Jei skolų nėra, išlaidų ekonomija gali būti skirta turtui įsigyti.

Savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojai įstaigų išlaidų sąmatas gali keisti Lietuvos Respublikos Biudžeto sandaros įstatymo⁵⁹ 6 straipsnyje numatytais atvejais ir tvarka:

- ✓ keičiant asignavimų paskirtį pagal ekonominę klasifikaciją;
- ✓ keičiant asignavimų paskirstymą ketvirčiais (suderinus su savivaldybės administracija);
- ✓ pakeitus specialiąsias programas dėl papildomų pajamų, gautų einamaisiais arba nepanaudotų praėjusiais metais (savivaldybės tarybos sprendimu);
- ✓ padidinus asignavimus materialiajam ir nematerialiajam turtui asignavimų išlaidų sąskaita (nesant skolų, savivaldybės tarybos sprendimu).

Asignavimų valdytojai, organizuodami programų, finansuojamų iš savivaldybės biudžeto, vykdymą, Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymo⁶⁰ nustatyta tvarka turi teisę pirkti paslaugas ir darbus iš įmonių, įstaigų ir organizacijų, jeigu tokiu būdu bus sutaupyti minėtoms programoms vykdyti patvirtinti asignavimai, palyginti su tais, kuriuos panaudotų pats asignavimų valdytojas vykdydamas šias programas. Tokiu atveju su programų vykdytojais

⁵⁸ Valstybės žinios, 1995, Nr. 31-701; 2003, Nr. 57-2532.

⁵⁹ Valstybės žinios, 1990, Nr. 24-596; 2004, Nr. 4-47.

⁶⁰ Valstybės žinios, 1996, Nr. 84-2000; 2006, Nr. 4-102.

atsiskaitoma iš asignavimų valdytojams patvirtintų asignavimų, pagal faktiškai atliktus darbus ar suteiktas paslaugas, numatytas sutartyse.

Į konkrečių metų savivaldybių biudžetų panaudotus asignavimus įskaitomos perduotinos lėšos, kurių mokėjimo pavedimų įvykdymo pradžia nustatyta iki gruodžio 31 dienos įskaitytinai.

Metams pasibaigus, savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojų ir jiems pavaldžių įstaigų disponuojamose sąskaitose esančios biudžeto lėšos, išskyrus nepanaudotus asignavimus specialiosioms programoms ir baigiamiems statybos objektams finansuoti, gražinamos į konkrečios savivaldybės biudžetą ne vėliau kaip iki sausio 10 dienos. Gražinimas vykdomas pervedant šias lėšas iš savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojų ir jiems pavaldžių įstaigų bei kitų subjektų disponuojamų sąskaitų į savivaldybių biudžetų sąskaitas.

Priimtame Lietuvos Respublikos atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme nustatytos savivaldybių biudžetams metų pabaigoje likusios nepanaudotos tikslinės paskirties lėšos, taip pat lėšos, kurios per metus buvo paskirtos savivaldybių biudžetams pagal atskirus įstatymus, Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimus arba panaudotos ne pagal paskirtį, turi būti gražinamos į valstybės biudžetą ir pervedamos iš savivaldybių biudžetų sąskaitų į Valstybės išdo sąskaitą ne vėliau kaip iki sausio 10 dienos.⁶¹ Atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas gali nustatyti ir kitokius gražinimo terminus.

Jei Seimas priima įstatymus arba Vyriausybė, vykdydama įstatymus, priima nutarimus, dėl kurių keičiasi valstybės ir savivaldybių biudžetų einamųjų biudžetinių metų išipareigojimai, Finansų ministerija bei savivaldybių vykdomosios institucijos įstatymų nustatyta tvarka privalo patikslinti valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų tarpusavio atsiskaitymus.

Siekiant užtikrinti savivaldybių biudžetų vykdymo teisėtumą, turi būti sudaromos biudžetų įvykdymo ataskaitos. Jos sudaromos pagal finansų ministro patvirtintas taisykles⁶² ir formas.⁶³ Savivaldybių biudžetų vykdymo atskaitomybė vedama pagal biudžetų pajamas ir išlaidas.

Savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojai privalo vesti išlaidų apskaitą pagal biudžeto išlaidų klasifikacijos kodus ir, kartu su aiškinamaisiais raštais, pateikti ataskaitas, kurios turi būti parengtos pagal visų lėšų gavimo ir panaudojimo apskaitos duomenis, atitinkamos savivaldybės administracijoms jų nustatytais terminais ir tvarka. Pagal Švenčionių rajono savivaldybės biudžeto asignavimų valdytojų finansinės ir kitos atskaitomybės teikimo

⁶¹ Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 4 d. nutarimu Nr. 543 // Valstybės žinios, 2001, Nr. 42-1455; 2004, Nr. 96-3531.

⁶² Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų įvykdymo ataskaitos sudarymo taisyklės, patvirtintos finansų ministro 2007 m. vasario 1 d. įsakymu Nr. 1K-028 // Valstybės žinios, 2005, 17-654.

⁶³ Lietuvos Respublikos finansų ministro 2004 m. gruodžio 29 d. įsakymas Nr. 1K-413 „Dėl valstybės ir savivaldybių biudžetų vykdymo, biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų programų sąmatų vykdymo ataskaitų sudarymo taisyklių ir formų patvirtinimo“ // Valstybės žinios, 2005, 2-21.

taisyklės,⁶⁴ asignavimų valdytojai teikia atskaitomybę rajono administracijos Finansų skyriui. Minėta atskaitomybė turi būti pateikta:

- metų – kitais metais po ataskaitinių metų nuo sausio 15 iki 20 dienos;
- ketvirčio – po ataskaitinio ketvirčio iki kito mėnesio 10 dienos;
- mėnesio – iki kito mėnesio 10 dienos.

Už atskaitomybės pateikimą laiku atsako savivaldybės biudžeto asignavimų valdytojai.

Savivaldybių biudžetų įvykdymo ataskaitas rengia savivaldybių administracijos. Ataskaitos sudaromos remiantis savivaldybių biudžetų apskaitos duomenimis – į savivaldybių biudžetus gautų pajamų ir savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojų panaudotų asignavimų bei asignavimų valdytojų pateiktomis biudžeto programų sąmatų įvykdymo ataskaitomis.⁶⁵

Sudaromos metinės ir ketvirtinės savivaldybių biudžetų įvykdymo ataskaitos, kurios teikiamos Finansų ministerijai, atsakingai už šių biudžetų vykdymo centralizuotą apskaitą. Savivaldybės taryba tvirtina metines savivaldybės biudžeto įvykdymo ataskaitas. Jos tvirtinamos pagal tuos pačius rodiklius kaip ir biudžetas. Patvirtintos metinės savivaldybių biudžetų įvykdymo ataskaitos turi būti pateiktos Finansų ministerijai iki po ataskaitinių metų einančių metų vasario 15 dienos.⁶⁶ Tokių ataskaitų pagrindu Finansų ministerija sudaro savivaldybių biudžetų įvykdymo suvestinę atskaitą ir teikia Lietuvos Respublikos Vyriausybei kartu su valstybės biudžeto įvykdymo apyskaita. Vyriausybė, išnagrinėjusi jai pateiktą suvestinę atskaitą ir minėtą valstybės biudžeto įvykdymo apyskaitą, teikia jas Lietuvos Respublikos Seimui.

Biudžeto vykdymo kontrolė reiškia nuolatinį tikrinimą, kaip surenkamos biudžeto pajamos ir kaip naudojami biudžeto asignavimai.

Kontrolės metu tikrinama ar:

1. įmonės ir kiti ūkio subjektai laiku ir pilnai atsiskaito su biudžetu;
2. tikslingai naudojami biudžeto asignavimai;
3. asignavimų valdytojai teisingai veda finansinę atskaitomybę.

Pagrindinis biudžeto pajamų ir išlaidų kontrolierius yra savivaldybės taryba – tiesioginis bendruomenės atstovas. Pajamų administravimą, savivaldybės viešojo administravimo institucijų atliekamą biudžeto plano įgyvendinimą prižiūri savivaldybės tarybos Kontrolės komitetas. Be to, savivaldybių biudžetų vykdymui kontroliuoti numatyta speciali pareigybė –

⁶⁴ Švenčionių rajono savivaldybės biudžeto asignavimų valdytojų finansinės ir kitos atskaitomybės teikimo taisyklės, patvirtintos Švenčionių rajono savivaldybės administracijos direktoriaus 2006 m. vasario 11 d. įsakymu Nr. A-74, paskelbtos www.svencionys.lt

⁶⁵ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas // Valstybės žinios, 1990, Nr. 24-596; 2000, Nr. 61-1826; 2004, Nr. 4-47.

⁶⁶ Lietuvos Respublikos finansų ministro 2004 m. gruodžio 29 d. įsakymas Nr. 1K-413 „Dėl valstybės ir savivaldybių biudžetų vykdymo, biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų programų sąmatų vykdymo ataskaitų sudarymo taisyklių ir formų patvirtinimo“ // Valstybės žinios, 2005, 2-21.

savivaldybės kontrolierius, kuris yra atskaitingas savivaldybės tarybai. Savivaldybės kontrolierius į pareigas priimamas konkurso būdu. Jis vadovauja savivaldybės kontrolieriaus tarnybai, kurią steigia savivaldybės taryba. Savivaldybių kontrolieriai nepriskiriami Valstybės kontrolės sistemai.

Savivaldybės kontrolieriaus savo veikloje privalo remtis nepriklausomumo, teisėtumo, viešumo, objektyvumo ir profesionalumo principais. Siekiant tinkamo minėtų principų įgyvendinimo, savivaldybės kontrolieriui bei savivaldybės kontrolieriaus tarnybos valstybės tarnautojams neleidžiama būti savivaldybės tarybos nariais. Be to, darbo metu jie negali dalyvauti politinių partijų ar kitų politinių organizacijų veikloje.

Viena svarbesnių savivaldybės kontrolieriaus vykdomų funkcijų yra savivaldybės biudžeto vykdymo audito atlikimas. Atliktų tikrinimų išvadas jis teikia savivaldybės tarybos Kontrolės komitetui. Be to, teisės aktai įtvirtina savivaldybės kontrolieriaus pareigą savivaldybės tarybos reglamento nustatyta tvarka ir terminais pateikti savivaldybės tarybai savo išvadą dėl tvirtinamos metinės savivaldybės biudžeto įvykdymo ataskaitos.

Vidinė biudžeto vykdymo kontrolė atliekama kasdien. Savivaldybės administracijos finansų skyrius, vidaus audito tarnyba ir savivaldybės kontrolierius turi prižiūrėti, jog būtų laikomasi bendrosios biudžetinės politikos ir taisyklių, kontroliuoti finansinę drausmę ir laiku užkirsti kelią nereikalingoms ir kenksmingoms procedūroms.⁶⁷ Kadangi savivaldybės finansų skyrius ir savivaldybės kontrolierius veda nuolatinę biudžete numatytų lėšų apskaitą, jie turi būti informuojami apie bet kokius biudžetui įtakos galinčius turėti asignavimų valdytojų parengtus projektus bei apie visas biudžete nenumatytas išlaidas.

Savivaldybės kontrolieriaus atliekamo audito išorinę peržiūrą atlieka Valstybės kontrolė.⁶⁸ Ji vertina audito ataskaitų kokybę, teikia metodinę paramą. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas⁶⁹ numato, jog prireikus valstybės kontrolieriaus sprendimu Valstybės kontrolė gali atlikti savivaldybių biudžetų vykdymo, taip pat savivaldybių įstaigų bei savivaldybių kontroliuojamų įmonių ūkinės ir finansinės veiklos patikrinimus. Atliekant savivaldybių finansinius ir teisėtumo auditus, vertinama ne visa savivaldybių finansinė veikla ir atskaitomybė, bet tik valstybės biudžeto specialiujų tikslinių dotacijų savivaldybių biudžetams panaudojimas. Kasmet audituojama ne mažiau kaip pusę metams skirtų valstybės biudžeto specialiujų tikslinių dotacijų savivaldybių biudžetams.

⁶⁷ Lazdynas R. Savivalda: filosofija, teorija, praktika. Šiauliai, 2005. p.216.

⁶⁸ Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas // Valstybės žinios, 1995, Nr. 51-1243; 2001, Nr. 112-4070.

⁶⁹ Valstybės žinios, 1994, Nr. 55-1049; 2000, Nr. 91-2832.

4. Savivaldybių skolinimasis

4.1 Savivaldybių skolinimosi samprata

Savivaldybės, finansuodamos savo veiklą, kaip ir kiti subjektai, gali skolintis. Tokią jų teisę įtvirtina Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas.

Tai nėra išskirtinė vien tik Lietuvos savivaldybių teisė, kadangi visose Europos šalyse, vienokiais ar kitokiais būdais, numatytos galimybės municipaliniams vienetams skolintis jų biudžetų pajamų ir išlaidų disbalansui išlyginti arba investicijoms finansuoti. Skolinamasi įvairiais būdais: imant paskolas iš vietinių ar tarptautinių subjektų arba finansinių organizacijų, taip pat teisės aktų nustatyta tvarka išleidžiant municipalines obligacijas.

Visais atvejais skolinimosi galimybes ir mastą savivaldybės privalo susieti su skolos aptarnavimo ir padengimo šaltiniais. Todėl joms tikslinga skolintis, kai skolintomis lėšomis finansuojamos ilgalaikės programos ir projektai, galintys ateityje užtikrinti skolos padengimui reikalingas pajamas.

Lietuvos įstatymais nustatyta, kad savivaldybių biudžetai gali būti patvirtinti tik nedeficitiniai, todėl pačiai savivaldybei nekyla būtinybė skolintis lėšų biudžeto deficitui padengti. Tačiau dažnai savivaldybės susiduria su lėšų, būtinų finansavimui, trūkumu vykdant biudžetą, kai įplaukų gaunama mažiau negu planuota. Tada savivaldybės priverstos skolintis trumpiems laikotarpiais, jei Vyriausybė negali joms suteikti būtinos finansinės pagalbos iš valstybės biudžeto, trumpalaikių paskolų forma.

Kiekviena savivaldybė, turėdama savivaldybės kontrolieriaus (savivaldybės kontrolieriaus tarnybos) išvadą, tarybos sprendimu gali:

1. imti ilgalaikes paskolas (kurių trukmė ilgesnė kaip vieni metai ir grąžinimo terminas ne tais pačiais biudžetiniais metais) tiesiogiai iš vidaus ir užsienio kreditorių investicijų projektams finansuoti, nesunaudojamiesiems kilnojamiesiems ir nekilnojamiesiems daiktams įsigyti, skoloms padengti;

2. imti trumpalaikes paskolas (kurių grąžinimo terminas tais pačiais biudžetiniais metais) tiesiogiai iš vidaus ir užsienio kreditorių biudžetiniais metais laikinam pajamų trūkumui padengti, kai nepakanka šiam tikslui savivaldybės biudžeto apyvartos lėšų.⁷⁰

Tačiau, kaip rodo Lietuvos Respublikos Valstybės kontrolės atliktų auditų duomenys,⁷¹ kartais savivaldybės nesilaiko šių reikalavimų ir ilgalaikes paskolas naudoja, pavyzdžiui,

⁷⁰ Savivaldybių skolinimosi taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. kovo 26 d. nutarimu Nr. 345 // Valstybės žinios, 2004, Nr. 47-1557.

⁷¹ Valstybinio audito ataskaita savivaldybių skola ir skolinimasis // Valstybinis auditas, Valstybės kontrolės leidinys. Nr 13. 2005. p.78.

apyvartinių lėšų trūkumui padengti ar savivaldybės administracijos ir savivaldybei priskirtų biudžetinių įstaigų darbuotojų darbo užmokesčiui sumokėti.

Savivaldybė, tarybos sprendimu, gali imti paskolas iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų, taip pat imti paskolas iš vidaus ir užsienio kreditorių su valstybės garantija, vadovaudamasi teisės aktais, reglamentuojančiais paskolų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų ir valstybės garantijų teikimo ir suteiktų paskolų gražinimo tvarką. Tačiau pagal 2007 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą, 2007 metais naujos valstybės garantijos nėra teikiamos, išskyrus atvejus, kai jos teikiamos suteiktoms paskoloms su valstybės garantija gražinti ir garantijų institucijų prisiimamiems išsipareigojimams užtikrinti.

Be to, savivaldybėms numatyta teisė suteikti garantijas dėl savivaldybės kontroliuojamų įmonių paskolų, naudojamų investicijų projektams finansuoti.

Pažymėtina, jog patys savivaldybės biudžeto asignavimų valdytojai ir jiems pavaldžios biudžetinės įstaigos savo vardu negali skolintis lėšų, prisiimti jokių skolinių išsipareigojimų, išskyrus Lietuvos Respublikos Vyriausybės nustatytas maksimalias lėšų sumas, kurioms einamaisiais biudžetinėmis metais asignavimų valdytojai turi teisę prisiimti išsipareigojimus, sudarydami sutartis dėl projektų, remiamų iš Europos Sąjungos finansinės paramos ir bendrojo finansavimo lėšų, įgyvendinimo.

Savivaldybių skolinimosi atveju vidaus kreditoriai suprantami, kaip finansų įstaigos ir kiti asmenys, turintys ekonominių interesų Lietuvoje, besiverčiantys ūkine ar kuria kita įstatymų nedraudžiama ekonomine veikla ir nuolat arba laikinai, bet ilgiau kaip vienus metus, veikiančios ar gyvenančios Lietuvoje ir suteikę paskolas savivaldybei pagal paskolų sutartis arba kitus išsipareigojamuosius skolos dokumentus.

Užsienio kreditoriais laikomi – užsienio valstybės, tarptautinės finansinės organizacijos, užsienio bankai ir kiti asmenys, turintys ekonominių interesų Lietuvoje, tačiau nuolat veikiančios ar gyvenančios užsienio valstybėse arba veikiančios ar gyvenančios Lietuvoje trumpiau kaip vienus metus ir suteikę paskolas savivaldybei pagal paskolų sutartis arba kitus išsipareigojamuosius skolos dokumentus.⁷²

Savivaldybės skola apima trumpalaikių ir ilgalaikių savivaldybės prisiimtų, bet dar neįvykdytų išsipareigojimų, gražinti kreditoriams lėšas pasirašius paskolų sutartis, lizingo (finansinės nuomos) sutartis ir kitus išsipareigojamuosius skolos dokumentus, sumą.⁷³ Tuo

⁷² Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas // Valstybės žinios, 1996, Nr. 86-2045; 1999, Nr. 66-2117; 2005, Nr. 83-3041.

⁷³ Savivaldybių skolinimosi taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. kovo 26 d. nutarimu Nr. 345 // Valstybės žinios, 2004, Nr. 47-1557.

tarpu, pagal anksčiau galiojusią Savivaldybių skolinimosi tvarką⁷⁴ į jų skolą buvo įskaičiuojami tik tie įsipareigojimai, kuriuos savivaldybės prisiėmė pagal paskolų sutartis. Taigi, pagal galiojantį teisinį reglamentavimą savivaldybių skolos samprata, palyginti su anksčiau egzistavusia, prasiplėtė.

Remiantis statistikos duomenimis⁷⁵, 2006 metų gruodžio 31 dieną didžiausią įsiskolinimą – beveik trečdalį visų savivaldybių pasiskolintų lėšų sumos, turėjo Vilniaus miesto savivaldybė, kurios skola sudarė beveik 206,4 milijono litų. Toks skolos dydis aiškintinas savivaldybės vykdomomis stambiomis miesto infrastruktūros objektų plėtros, modernizavimo, socialinės apsaugos plėtojimo programomis. Pažymėtina, jog kito didžiausio skolininko – Kauno miesto savivaldybės skola yra dvigubai mažesnė negu Vilniaus miesto. Tuo tarpu daugelio kitų savivaldybių esami skoliniai įsipareigojimai yra santykinai nedideli ir neperžengia 10 milijonų litų ribos.

Pagal Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymą,⁷⁶ į valstybės skolą įskaičiuojamos ir savivaldos institucijų skolos, išskyrus savivaldybių turtinius įsipareigojimus pagal paskolas iš valstybės biudžeto apyvartos lėšų. Finansų ministerijai, kaip subjektui administruojančiam valstybės skolą, savivaldybės privalo pateikti prisiimtų skolinių įsipareigojimų ir suteiktų garantijų ataskaitas.

4.2 Savivaldybių skolinimosi limitavimas

Skolinimasis visada susijęs su didesne ar mažesne rizika. Centrinės valdžios institucijos, siekdamos ją minimizuoti bei valdyti, dažniausiai prisiima atsakomybę už savivaldos kredito veiklą, tačiau kartu kontroliuoja vietos valdžios skolinimąsi, nustatydamos paskolų ėmimo sąlygas bei tvarką, ribodamos skolų dydžius, o taip pat panaudodamos ir kitus būdus.

Europos Sąjungos valstybėse narėse municipalitetų skolinimosi dydžių reglamentavimas gana skirtingas. Pavyzdžiui, Belgijoje skolos riba neturi viršyti 60 procentų vietinių mokestinių įplaukų. Nyderlanduose ši riba yra 25 procentai metinio biudžeto pajamų. Danijoje tokia skola apibrėžiama vienam gyventojui, jos maksimali riba lygi 25 kronoms. Švedijoje ir Suomijoje sprendimą dėl paskolų ėmimo iki penkerių metų priima vietos valdžia. Kai kuriose valstybėse šis klausimas sprendžiamas referendumu. Dažniausiai teisė imti paskolas suteikiama didesniems vietos savivaldos administraciniais vienetams. Už vietines paskolas imamos palūkanos dažnai yra didesnės negu vyriausybės obligacijų palūkanos. Jeigu paskolos

⁷⁴ Savivaldybių skolinimosi tvarka, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. sausio 31 d. nutarimu Nr. 110 // Valstybės žinios, 2001, Nr. 12-335.

⁷⁵ Lietuvos Respublikos finansų ministerija. <http://www.finmin.lt/finmin/index.jsp> [2007 03 22]

⁷⁶ Valstybės žinios, 1996, Nr. 86-2045; 1999, Nr. 66-2117; 2005, Nr. 83-3041.

laikotarpis ilgesnis arba savivaldos administracinis teritorinis vienetas yra mažesnis, tai ir palūkanų norma būna didesnė.⁷⁷

Lietuvoje savivaldybių skolinimasis taip pat ribojamas. Tai daroma nustatant savivaldybių skolinimosi limitus. Juos nustato Seimas, tvirtindamas atitinkamų metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinius rodiklius. Iš valstybės biudžeto savivaldybėms suteiktos trumpalaikės paskolos laikinam pajamų trūkumui padengti į savivaldybių skolinimosi limitus nėra įskaitomos.

Šiuo metu konkrečios savivaldybės skola negali viršyti 35 procentų (Vilniaus ir Kauno miestų savivaldybių 50 procentų) patvirtintų tų metų savivaldybės biudžeto pajamų.⁷⁸ Savivaldybėms, kurių investicijų projektai įtraukti į Valstybės ilgalaikę investicijų programą, Vyriausybės sprendimu gali būti nustatyti didesni skolinimosi limitai,⁷⁹ išskyrus tas savivaldybes, kurios nemažina kreditorinio įsiskolinimo.

Pažymėtina, jog ne visoms savivaldybėms pavyksta laikytis nustatytų skolos dydžių. Remiantis 2006 metų gruodžio 31 dienos duomenimis,⁸⁰ skolinimosi limitus buvo viršijusi Šalčininkų rajono savivaldybė. Ankstesniais metais pasitaikydavo daugiau šiuos reikalavimus pažeidusių savivaldybių. Kaip pagrindinę tokių pažeidimų priežastį galima įvardinti nuo 2002 metų sausio 1 dienos pasikeitusią savivaldybių finansavimo schemą, pagal kurią daugiau kaip pusę visų savivaldybių pajamų sudaro specialios tikslinės dotacijos, kurios, skaičiuojant skolinimosi limitus, į savivaldybių pajamas neįskaitomos. Dėl minėtos priežasties savivaldybių pajamos, nuo kurių skaičiuojami skolinimosi limitai, sumažėjo, o savivaldybių skolos procentinė išraiška padidėjo. Nustatytų limitų viršijimui įtakos turėjo ir 2004 metų kovo 26 dieną Vyriausybės patvirtintos savivaldybių skolinimosi taisyklės, pagal kurias į savivaldybių skolą pradėti įskaičiuoti savivaldybių prisiimti turtiniai įsipareigojimai pagal lizingo (finansinės nuomos) sutartis ir kitus skolos įsipareigojamuosius dokumentus.

Metinio savivaldybės grynojo skolinimosi suma negali viršyti 20 procentų, iš jų metinio trumpalaikio skolinimosi suma – 10 procentų patvirtintų tų metų savivaldybės biudžeto pajamų (neįskaitant iš valstybės biudžeto savivaldybei skiriamų specialių tikslinių dotacijų ir valstybės biudžetui gražinamų bendrosios dotacijos kompensacijų).⁸¹ Grynojo skolinimosi limitas sudaro dydį, gaunamą iš einamaisiais metais savivaldybės prisiimtų įsipareigojimų gražinti

⁷⁷ Arimavičiūtė M. (et al). Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas. Vilnius, 2006.p.152.

⁷⁸ Čia neįtraukiamos sumos, kurias savivaldybė gauna specialiųjų tikslinių dotacijų forma arba kurias privalo gražinti į valstybės biudžetą, kaip bendrosios dotacijos kompensacijas.

⁷⁹ Tokie skolinimosi limitai nustatyti, pavyzdžiui, Druskininkų savivaldybei, kurios du įgyvendinami projektai („Druskininkų miesto plėtra. Vandens pramogų parkas“ ir „Druskininkų ligoninės atnaujinimas ir naujų technologijų diegimas“) buvo įrašyti į Valstybės investicijų 2005 – 2007 metų programą.

⁸⁰ Lietuvos Respublikos finansų ministerija. <http://www.finmin.lt/finmin/index.jsp> [2007 03 22]

⁸¹ Lietuvos Respublikos 2007 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas // Valstybės žinios, 2006, Nr. 138-5267.

kreditoriams lėšas, gautas pasirašius paskolų sutartis, lizingo (finansinės nuomos) sutartis ir kitus įsipareigojamuosius skolos dokumentus, atėmus einamaisiais metais pagal šiuos įsipareigojimus gražintas lėšas.

Savo ruožtu, metinis savivaldybės trumpalaikio skolinimosi limitas apima einamaisiais metais savivaldybės prisiimtus trumpalaikius įsipareigojimus gražinti kreditoriams lėšas pasirašius paskolų sutartis, lizingo (finansinės nuomos) sutartis ir kitus įsipareigojamuosius skolos dokumentus, atėmus einamaisiais metais pagal šiuos įsipareigojimus gražintas lėšas.

Savivaldybės garantijų limitas negali viršyti 5 procentų patvirtintų tų metų savivaldybės biudžeto pajamų (neįskaitant iš valstybės biudžeto savivaldybei skiriamų specialių tikslinių dotacijų ir valstybės biudžetui gražinamų bendrosios dotacijos kompensacijų). Į šį limitą įskaitomi savivaldybės prisiimti įsipareigojimai pagal garantijas ir laidavimus dėl savivaldybės kontroliuojamų įmonių prisiimtų, bet dar neįvykdytų įsipareigojimų gražinti kreditoriams lėšas pasirašius paskolų sutartis, lizingo (finansinės nuomos) sutartis ir kitus įsipareigojamuosius skolos dokumentus.

Be minėtų, egzistuoja ir gražintinų sumų už paskolas limitas. Gražintina tais kalendoriniais metais savivaldybės paskolų ir palūkanų bei su paskolų ėmimu susijusių įmokų suma negali viršyti 20 procentų patvirtintų tų metų savivaldybės biudžeto pajamų (neįskaitant iš valstybės biudžeto savivaldybei skiriamų specialių tikslinių dotacijų).

Savivaldybės (išskyrus Vilniaus ir Kauno miestų savivaldybes), kurios vykdo projektus, finansuojamus iš Europos Sąjungos ar kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų, tokiems projektams vykdyti nustatomas papildomas 10 procentų skolos limitas, iš jų 2 procentų limitas – avansiniam šių projektų finansavimui.

Analizuojant paskutinių aštuonių metų savivaldybėms nustatytų skolinimosi limitų dydžius, atkreiptinas dėmesys, jog jie išlieka pastovūs jau nuo 2002 metų. Tačiau, iki minėtų metų jie buvo didinami gana sparčiai. Štai 2000 metais bendra savivaldybės skola negalėjo viršyti 20 procentų, 2001 metais – 25 procentų, o 2002 metais jau 35 procentų patvirtintų atitinkamų metų savivaldybės biudžeto pajamų⁸², neįskaitant iš valstybės biudžeto savivaldybei skiriamų specialiųjų tikslinių dotacijų.

Vilniaus miesto savivaldybės skolinimosi limitai išlieka pastovūs taip pat nuo 2002 metų, tačiau jie visą laiką yra didesni už bendrus kitoms savivaldybėms nustatytus limitus. Atitinkamai 2000 metais jie buvo 30 procentų, 2001 metais – 35, o 2002 metais pasiekė dabartinį dydį – 50 procentų patvirtintų atitinkamų metų savivaldybės biudžeto pajamų, neįskaitant iš valstybės biudžeto savivaldybei skiriamų specialiųjų tikslinių dotacijų.

⁸² Dydžiai pateikiami atsižvelgiant į atitinkamų metų Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo nustatytus savivaldybių skolinimosi limitus.

Nuo 2003 metų didesnis skolinimosi limitas taikomas ir Kauno miesto savivaldybei. Tais metais jis buvo 40 procentų, o nuo 2004 metų susilygino su Vilniaus miesto savivaldybės skolinimosi limitu ir pasiekė 50 procentų patvirtintų atitinkamų metų savivaldybės biudžeto pajamų, neįskaitant iš valstybės biudžeto savivaldybei skiriamų specialiųjų tikslinių dotacijų.

Nors minėtais metais formaliai ir buvo didinami savivaldybių skolinimosi limitai, realiai tai neleido padidinti skolinimosi apimčių, kadangi savivaldybių biudžetų pajamos, nuo kurių skaičiuojami šie limitai, mažėjo.

4.3 Trumpalaikių paskolų iš Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto teikimas

Kartais, vykdydamos biudžetą, savivaldybės pritrūksta apyvartos lėšų. Būtent šiam laikinam pajamų trūkumui pašalinti ir yra numatytos trumpalaikės paskolos savivaldybėms iš valstybės biudžeto. Jas teikia Finansų ministerija. Suteikiamos trumpalaikės paskolos laikomos tikslinėmis ir už jas savivaldybės moka 1 procento metines palūkanas. Šios paskolos nėra įskaitomos į savivaldybių skolinimosi limitus. Dėl šios priežasties, savivaldybės turi teisę paimti trumpalaikes paskolas iš valstybės biudžeto, netgi viršydamos nustatytus skolinimosi limitus.

Savivaldybė, siekianti gauti trumpalaikę paskolą, Finansų ministerijai pateikia savivaldybės vykdomosios institucijos prašymą, savivaldybės kontrolieriaus⁸³ išvadą, savivaldybės tarybos sprendimą imti trumpalaikę paskolą iš Finansų ministerijos ir savivaldybės tarybos įgaliojimą pasirašyti trumpalaikės paskolos sutartį. Gavusi šiuos dokumentus Finansų ministerija imasi nagrinėti trumpalaikės paskolos suteikimo savivaldybei klausimą.

Paskolos sutartį pasirašo savivaldybės tarybos įgaliotas asmuo ir finansų ministras arba jo įgaliotas asmuo. Sudarytoje paskolos sutartyje turi būti nustatyta, kad Finansų ministerija turi teisę paskolos sutartyje nustatytu terminu negrąžintos paskolos sumą įskaityti kaip savivaldybės biudžeto gautas pajamų įmokas, jeigu:

1. savivaldybė negrąžins paskolos iki sutartyje nustatyto termino;
2. savivaldybė nepateiks Finansų ministerijai paskolos panaudojimo pagal tikslinę paskirtį ataskaitos iki sutartyje nustatyto termino;
3. paskola ar jos dalis bus panaudota ne pagal tikslinę paskirtį.⁸⁴

Trumpalaikė paskola gali būti suteikta tik iki biudžetinių metų pabaigos. Jeigu savivaldybės biudžeto finansinė būklė nepagerėja, savivaldybės vykdomosios institucijos

⁸³ Arba savivaldybės kontrolieriaus tarnybos, jei ji yra įsteigta savivaldybėje.

⁸⁴ Savivaldybių skolinimosi taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. kovo 26 d. nutarimu Nr. 345 // Valstybės žinios, 2004, Nr. 47-1557.

prašymu paskolos sutartyje nustatytas paskolos grąžinimo terminas šalių susitarimu gali būti pratęstas, bet ne ilgiau kaip iki biudžetinių metų pabaigos. Ši paskola savivaldybei neteikiama, jeigu savivaldybės biudžetas nepatvirtintas.

4.4 Savivaldybių obligacijos, kaip alternatyvus skolinimosi būdas

Be anksčiau minėtų būdų, teoriškai savivaldybės gali skolintis ir leidžiant vadinamąsias municipalines obligacijas. Tokiais finansiniais instrumentais jau seniai naudojasi daugelis Vakarų Europos savivaldybių. Deja, šiuo metu, Lietuvos Respublikos teisės aktai tokio savivaldybių skolinimosi būdo nenumato. Todėl pagrindinis savivaldybių skolinimosi šaltinis yra paskolos, imamos iš Lietuvos ar užsienio valstybių bankų. Tačiau, siekiant finansiškai stiprios savivaldos, o valstybei perduodant vis daugiau funkcijų įgyvendinti savivaldos lygmenyje, municipalinių obligacijų, kaip papildomo finansinio šaltinio, vaidmuo ateityje neabejotinai turėtų augti.

Įdiegus šį finansinį instrumentą, Lietuvos savivaldybės galėtų dalyvauti kapitalo rinkose, kaip skolos vertybinių popierių emitentai lygiomis teisėmis su valstybe, kas leistų sumažinti skolinimosi kaštus, spartinti savivaldybių ekonominį augimą bei didinti savarankiškumą formuojant biudžetą. Pažymėtina, jog savivaldybių teisę dalyvauti šalies kapitalo rinkoje, su tikslu gauti lėšų kapitalo investicijoms finansuoti, įtvirtina ir Europos vietos savivaldos chartija, kuri yra Seimo ratifikuota.

Savivaldybių obligacijas Jungtinių Amerikos Valstijų (toliau – JAV) Municipalinių vertybinių popierių cirkuliacijos teisinio reglamentavimo taryba apibrėžia kaip obligacijų leidėjo išipareigojimą išmokėti pagrindinę sumą nustatytu laiku kartu su nustatyta palūkanų norma.⁸⁵

Savivaldybių obligacijų privalumai, palyginus su banko ar kitų finansų rinkos dalyvių paskolomis, akivaizdūs. Vienas svarbiausių – ilgesnis paskolos terminas. Tai leidžia savivaldybėms laisviau investuoti į ilgalaikius projektus, tuo pačiu tolygiau biudžete paskirstant lėšas, skirtas obligacijų išpirkimui. Emituojant obligacijas, investuotojų ir emitento santykiai sąlygoja skaidresnes finansines operacijas ir geriau atskleidžia emitento finansinę būklę negu tais atvejais, kai savivaldybė betarpiškai veda derybas dėl paskolos suteikimo su vidaus ar išorės kreditoriais, neinformuojant visuomenės apie paskolos sąlygas ir tikslus. Dažnai obligacijos leidžia pasiskolinti pigiau nei imant paskolas iš vidaus kreditorių. Šiuo atveju svarbus savivaldybės turimas kreditingumo reitingas. Būtina pažymėti, jog pirmosios

⁸⁵ Tarptautinis verslo ir ekonomikos tyrimų centras. Municipalinių obligacijų išleidimo Lietuvoje modelio kūrimas. – V., 2004-2005. p.6.

savivaldybių obligacijų emisijos išleidimo organizavimas reikalauja neabejotinai didesnių išlaidų nei sekančios, todėl ši emisija retai pasižymi ypatingu pelningumu. Tokia situacija paaiškinama tuo, jog pirmą kartą į kapitalo rinkas žengiančioms savivaldybėms reikalinga finansinių konsultantų, patarėjų, finansinių tarpininkų ir kitų dalyvių pagalba. Tuo tarpu, turinčios patirties kapitalo rinkose savivaldybės, pačios gali atlikti kai kuriuos veiksmus, taip minimizuodamos emisijos išleidimo kaštus.

Pagindinė problema pradedant leisti savivaldybių obligacijas yra ta, kad obligacijų rinkos nėra vienodai atviros visiems emitentams. Didesnės ir labiau žinomos savivaldybės sėkmingiau išleidžia obligacijas nei mažiau žinomi vietinės valdžios subjektai.⁸⁶

Analizuojant savivaldybių obligacijas, kaip skolinimosi instrumentą, svarbu pažymėti, jog jas galima leisti pagal įvairius modelius, tačiau plačiausiai taikomi du iš jų. Vienas, vadinamas “amerikietiškuoju”, kai obligacijas leidžia pati savivaldybė. Šis modelis taikomas ne tik JAV, bet ir daugelyje Europos šalių. Jo pavadinimas susiformavo istoriškai, kadangi pirmą kartą savivaldybės obligacijų emisija buvo išleista būtent Amerikoje. Taikydama šį modelį, savivaldybė pati sprendžia dėl obligacijų emisijos išleidimo bei organizuoja emisijos procesą. Tačiau šio proceso vykdymui pasitelkiami kiti dalyviai, atliekantys jų kompetencijai priskirtas funkcijas.

Kitas obligacijų išleidimo modelis vadinamas “skandinaviškuoju”. Šis modelis taikomas tik Skandinavijos šalyse (Danijoje, Norvegijoje, Švedijoje ir Suomijoje). Jo esminis bruožas tas, kad obligacijų emitentas yra savivaldybių kreditavimo institucija. Jos narėmis yra savivaldybės, kurioms reikalingas kreditinis finansavimas. Šios institucijos pagrindinės funkcijos yra paskolų ėmimas savo vardu, išleidžiant municipalines obligacijas ir gautų lėšų paskirstymas tarp savivaldybių – narių, pagal kiekvienos iš jų poreikius plėtros projektų finansavimui.

Minėtų valstybių visos arba beveik visos savivaldybės yra tokios kreditavimo institucijos narėmis. Kiekvienoje iš minėtų valstybių veikia po vieną, turinčią savo istoriją ir tradicijas, tokią instituciją, prie kurios gali jungtis savivaldybės. Kreditavimo institucijų pagrindinis tikslas yra pritraukti kaip galima pigesnes kreditines lėšas, kad būtų minimizuoti savivaldybių skolinimosi kaštai. Kadangi šios institucijos yra ne pelno siekiančios organizacijos, o visoms narėms būdinga solidari atsakomybė (išskyrus Norvegijos savivaldybes), tai lemia aukštą kreditorių pasitikėjimą ir, tuo pačiu, mažus skolinimosi kaštus. Pažymėtina, jog kreditavimo institucijos skolina išimtinai savivaldybėms.

⁸⁶ Tarptautinis verslo ir ekonomikos tyrimų centras. Municipalinių obligacijų išleidimo Lietuvoje modelio kūrimas. – V., 2004-2005. p.6.

Kalbant apie Lietuvos savivaldybių galimybes ateityje išleisti savo obligacijas, reikėtų pažymėti, jog mūsų sąlygomis priimtinesnis būtų “amerikietiškas” savivaldybių obligacijų modelis. Tokią prielaidą leidžia daryti esamas teisinis reglamentavimas. Kadangi savivaldybių kreditavimo institucija turi tiek akcinės bendrovės, tiek ir tikrosios ūkinės bendrijos bruožų, jos veikla neturėtų teisinio pagrindimo. Kita tai lemianti priežastis – pernelyg politizuotas požiūris į savivaldybių valdymą, kas lemtų visų savivaldybių politinių ir ekonominių pozicijų sunkų suderinamumą, bendros kreditavimo institucijos steigimo klausimais. Be to, savivaldybių obligacijų išleidimo praktikos Lietuvoje nebuvimas sąlygotų didesnę investuotojų nepasitikėjimą tokios institucijos leidžiamomis obligacijomis. Todėl potencialiems investuotojams būtų patogiau įvertinti vienos ar kelių, finansiškai stipresnių, savivaldybių finansinę padėtį ir pasitikėti jų kreditingumu.

Kaip minėta anksčiau, savivaldybių skolinimasis ribojamas Seimo kasmet nustatomais skolinimosi limitais. Į juos būtų įskaitomos ir emitavus savivaldybės obligacijas pasiskolintos lėšos. Todėl, siekianti emituoti obligacijas savivaldybė, turėtų atkreipti dėmesį į skolos lygio planavimą, kad nesusidarytų situacija, kai esama skola būtų didesnė už leidžiamą jos ribą.

Savivaldybei, nusprendusiai skolintis leidžiant obligacijas, būtų tikslinga taikyti skolų limitų išimtis. Tai galėtų atlikti, pavyzdžiui, Seimo įgaliota institucija, remdamasi motyvuotu savivaldybės prašymu bei pateiktu investicijų finansavimo projektu. Tokia tvarka būtų neišvengiama siekiant reguliuoti bendrą šalies skolos dydį, kadangi skolos limitus didinti visoms savivaldybėms, neatsižvelgiant į jų finansų valdymo bei investicinių projektų patikimumo lygį gana rizikinga.

Jei pasiteisintų savivaldybių obligacijų išleidimas pagal “amerikietiška” modelį, paruošus atitinkamą teisinę bazę, galima būtų planuoti ir savivaldybių kreditavimo institucijos steigimo galimybę. Jos įsteigimas būtų neabejotinai naudingas mažesnėms savivaldybėms, kurios neturi galimybės skolintis savarankiškai emituojant obligacijas.

Kaip minėta anksčiau, šiuo metu Lietuvos teisės aktai tiesiogiai nenumato galimybės savivaldybėms skolintis išleidžiant savo obligacijas. Tačiau, galima išvelgti požymių, jog palaipsniui kryptama prie teisinio tokios galimybės įtvirtinimo. Daryti tokią prielaidą leidžia anksčiau galiojusios Savivaldybių skolinimosi tvarkos palyginimas su šiuo metu galiojančiomis Savivaldybių skolinimosi taisyklėmis. Minėtose taisyklėse nebeliko anksčiau buvusios nuostatos, jog „savivaldybė savo prisiimtų įsipareigojimų <...> vykdymą užtikrina savo biudžeto lėšomis”. Taigi, bent jau formaliai nebeliko draudimo leisti pajamomis garantuotų obligacijų. Tuo tarpu, anksčiau galiojusios skolinimosi tvarkos minėta nuostata įtvirtino tik bendrojo įsipareigojimo savivaldybių obligacijų, kurių išpirkimas garantuojamas pačios savivaldos kreditingumu ir patikimumu, leidimo formalią galimybę.

Išvados

1. Finansinė veikla – būtina siekiant tinkamai atlikti teisės aktais savivaldybėms pavestas funkcijas. Tai viena iš savivaldybių vykdomų veiklos rūšių, turinti savo metodus bei formas. Esminis šios veiklos ir valstybės vykdomos finansinės skirtumas – siauresnė jos apimtis nei atitinkamos valstybės vykdomos veiklos. Vykdydamos ją, savivaldybės kaupia, paskirsto ir naudoja joms priklausančius piniginius fondus. Būtinybė savo veikloje naudoti finansinius išteklius lemia tai, jog finansinę veiklą vykdo iš esmės visos savivaldybių institucijos. Savivaldybių finansinė veikla iš esmės pasireiškia tiek kaip ekonominė, tiek ir kaip valdymo veikla.

2. Finansiniai ištekliai, kuriais disponuoja savivalda, kaupiami savivaldybių piniginiuose fonduose. Esamas teisinis reguliavimas lemia šių fondų skirstymą į biudžetinius ir nebiudžetinius. Nebiudžetinių piniginių fondų lėšų panaudojimo specifika įtakoja jų, kaip tikslinių fondų, statusą. Šiuo metu vykdoma valstybės politika finansų srityje lemia tai, jog didžiąją dalį savivaldybių finansinių išteklių siekiama kaupti jų biudžetuose, tuo pačiu mažinant nebiudžetinių piniginių fondų reikšmę.

3. Įstatymiškai numatytas pakankamai platus spektras savivaldybių biudžetų galimų pajamų šaltinių. Be mokestinių įplaukų, šie biudžetai pildomi nemokestinėmis lėšomis, gautomis iš savivaldybių vykdomos ekonominės veiklos, o taip pat dotacijomis iš valstybės biudžeto. Minėtų trijų grupių pajamų šaltinių pasiskirstymas nėra tolygus. Pagrindinis savivaldybių biudžetų pajamų šaltinis – mokesčiai, tuo tarpu nemokestinės pajamos sudaro menką dalį šių biudžetų įplaukų. Valstybės biudžeto dotacijos siejamos su įpareigojimais savivaldybėms ir, tuo pačiu, su ribojimu savivaldybėms skirstyti savo biudžetų asignavimus norimomis kryptimis; todėl jau kelis metus besilaikantis pakankami svarus šios grupės įplaukų lyginamasis svoris savivaldybių biudžetuose rodo savivaldybių finansinio savarankiškumo mažėjimą ir tuo pačiu šalies fiskalinio centralizmo padidėjimą.

Siūlymas. Reikėtų teisinėmis priemonėmis siekti didinti mokestinių pajamų dalį savivaldybių biudžetuose, tuo pačiu, plečiant šių biudžetų finansinį savarankiškumą.

4. Egzistuoja didelė savivaldybių biudžetų priklausomybė nuo centrinės valdžios sprendimų. Šių biudžetų formavimas vykdomas ne atsižvelgiant į realius savivaldos poreikius, o pagal centrinės valdžios apskaičiuotus ir įvertintus rodiklius. Mokestinių įplaukų akumuliacija į savivaldybių biudžetus iš esmės priklauso nuo to, kaip sėkmingai Valstybinė mokesčių inspekcija surinks minėtiems biudžetams priklausančias lėšas, kaip operatyviai jos bus pervestos savivaldybėms. Tokia centralizuota įplaukų administravimo tvarka nepalieka savivaldos institucijoms galimybių racionaliai planuoti ir naudoti savo biudžetų lėšų, neužtikrina realios savivaldos.

Siūlymas. Reikėtų teisės aktuose numatyti galimybę, bent dalį savivaldybių biudžetams priskiriamų mokesčių patikėti administruoti pačioms savivaldybėms, taip sudarant palankesnes sąlygas planuoti ir naudoti savo biudžetų lėšas.

5. Esminė savivaldybių biudžetų subalansavimo priemonė – biudžetinis reguliavimas, leidžiantis biudžeto reguliuojamų pajamų perskirstymu tarp savivaldybių išvengti konkrečios savivaldybės biudžeto deficito. Lietuvoje taikomas savivaldybių fiskalinių pajėgumų išlyginimo, kartu apimant ir išlaidų poreikių išlyginimą, modelis, nepaisant nežymių savo trūkumų, leidžia pakankamai efektyviai subalansuoti savivaldybių biudžetus. Tai užtikrina didesnę šių biudžetų finansinį stabilumą ir įgalina optimaliau finansuoti savivaldybių vykdomas funkcijas.

6. Skolinimasis – svarbi savivaldybių veiklos finansavimo priemonė. Tačiau, tiek dėl centrinės valdžios priimtų sprendimų, tiek ir dėl objektyvių priežasčių, savivaldybėms ne visada pavyksta optimaliai išnaudoti šį finansinį instrumentą. Nuo 2002 metų savivaldybių biudžetuose išaugus tikslinių dotacijų ir sumažėjus mokesčių pajamų apimčiai, sumenko ir savivaldybių skolinimosi galimybės.

Siūlymas. Siekiant sudaryti savivaldybėms palankesnes galimybes naudotis nustatytais skolinimosi limitais, reikėtų peržiūrėti savivaldybių pajamų, nuo kurių skaičiuojami šie limitai, sistemą arba pačių limitų dydžius.

7. Nepagrįstai Lietuvos Respublikos teisės aktai neįtvirtina savivaldybėms galimybės skolintis leidžiant municipalines obligacijas. Juo labiau, jog šis pažangus finansavimosi būdas taikomas daugelyje Europos valstybių, o jo taikymas pasiteisina.

Siūlymas. Lietuvai siekiant būti pažangia europietiška valstybe, būtina teisiškai įtvirtinti municipalinių obligacijų leidimo galimybes, o konkrečiai savivaldybė galėtų savarankiškai apsispręsti, kokį konkretų skolinimosi būdą jai naudingiau pasirinkti.

Santrauka

Savivaldybių finansinė veikla

Magistro darbas skirtas apžvelgti savivaldybių finansinės veiklos ypatumus, teorines ir praktines šios veiklos problemas. Šis darbas sudarytas iš keturių pagrindinių struktūrinių dalių, kuriose aptariami esminiai savivaldybių finansinės veiklos klausimai.

Pirmoje dalyje pateikiama savivaldybių finansinės veiklos samprata, šios veiklos metodai bei formos. Čia taip pat pristatomos minėtą veiklą įgyvendinančios institucijos, įvardijamos konkrečios jų funkcijos vykdant finansinę veiklą. Šioje dalyje apibūdinami ir piniginiai fondai, kuriuose vykdant finansinę veiklą kaupiami savivaldybių piniginiai ištekliai.

Antroje dalyje pateikiama savivaldybių biudžetų, kaip pagrindinių kiekvienos savivaldybės piniginių fondų, samprata. Šioje dalyje atskleidžiami savivaldybių biudžetų pajamų šaltiniai bei šių piniginių fondų panaudojimo kryptys. Minėtoje dalyje įvardijamos savivaldybių biudžetų subalansavimo problemos bei pateikiami jų sprendimo būdai.

Trečioji dalis skirta savivaldybių biudžetų formavimo procesui aptarti. Šioje dalyje įvardijami šių biudžetų formavimo principai bei metodai. Čia taip pat detalai pristatoma minėtų biudžetų rengimo, tvirtinimo bei vykdymo tvarka. Be to, aptariama ir biudžetų vykdymo atskaitomybė bei kontrolė, kaip svarbios priemonės finansiniam skaidrumui bei teisėtumui užtikrinti šioje savivaldybių finansinės veiklos srityje.

Ketvirtoje dalyje apžvelgiamas savivaldybių skolinimasis, kaip svarbi priemonė savivaldybių biudžetų disbalansui panaikinti ar investiciniams projektams finansuoti. Čia pateikiama savivaldybių skolinimosi samprata, įvardijami subjektai, iš kurių savivaldybės gali skolintis. Šioje dalyje aptariami savivaldybėms nustatyti skolinimosi limitai, kaip priemonė, ribojanti skolinimąsi. Minėtoje dalyje pristatoma ir municipalinių obligacijų, suteikiančių savivaldybėms papildomas skolinimosi galimybes, problema Lietuvoje.

Darbas užbaigiamas išvadomis, suformuluotomis atsižvelgiant į atlikto savivaldybių finansinės veiklos tyrimo rezultatus.

Summary

Functioning of the Local Governments' financial system

The purpose of the Master's Paper is to review the peculiarities of the Local Governments' financial system functioning and the associated theoretical and practical problems. The paper consists of four parts, in which the essential aspects of the topic are considered.

In the first part the concept of the local governments' financial system functioning, its methods and forms are introduced. The institutions, whose purpose is to put into practice the above-mentioned financial activity are presented and its specific functions are defined. The definition of pecuniary funds, whose aim is to accumulate the local governments' money resources, is also given in this part.

At the beginning of the second part the concept of the local governments' budget as the basis of any local governments' pecuniary fund is introduced. Then the sources of the local governments' budget revenue and the ways of spending the pecuniary funds are explained. At the end of this part I tried to define the problems of balancing out the local governments' budgets and to show the ways how to solve these problems.

The aim of the third part of the paper is to discuss the process of the formation of the local governments' budget. The methods and principals of forming the budgets are presented and the order of formation, confirmation and implementation are introduced here in detail. The accountability and control of the implementation of the budget as the important means of the financial clearness are discussed here as well.

The purpose of the fourth part is to review the loans as they are very important to balance the local governments' budgets and to sponsor certain projects. The concept of the loans is introduced and the subjects, from whom the local governments can borrow are defined. The limits for loans and the problem of the local governments' bonds, which give an extra opportunity for loans are mentioned at the end of the fourth part.

In the last part the conclusions are given, which were formulated considering the results of the analysis of the local governments' financial system done in this paper.

Literatūros sąrašas

I. Teisės norminiai aktai

- 1.1 Lietuvos Respublikos Konstitucija // Valstybės žinios, 1992, Nr. 33-1033.
- 1.2 Europos vietos savivaldos chartija // Valstybės žinios, 1999, Nr. 82–2418.
- 1.3 Lietuvos Respublikos 2000 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas // Valstybės žinios, 1999, Nr. 113-3295.
- 1.4 Lietuvos Respublikos 2001 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas // Valstybės žinios, 2000, Nr. 111-3567.
- 1.5 Lietuvos Respublikos 2002 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas // Valstybės žinios, 2001, Nr. 110-3990.
- 1.6 Lietuvos Respublikos 2003 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas // Valstybės žinios, 2002, Nr. 124-5619.
- 1.7 Lietuvos Respublikos 2004 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas // Valstybės žinios, 2003, Nr. 121-5466.
- 1.8 Lietuvos Respublikos 2005 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas // Valstybės žinios, 2004, Nr. 171-6303.
- 1.9 Lietuvos Respublikos 2006 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas // Valstybės žinios, 2005, Nr. 150-5462.
- 1.10 Lietuvos Respublikos 2007 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas // Valstybės žinios, 2006, Nr. 138-5267.
- 1.11 Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas // Valstybės žinios, 1990, Nr. 24-596; 2000, Nr. 61-1826; 2004, Nr. 4-47.
- 1.12 Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų mokesčio įstatymas // Valstybės žinios, 2002, Nr. 73-3085
- 1.13 Lietuvos Respublikos laikino tiesioginio valdymo savivaldybės teritorijoje įstatymas // Valstybės žinios, 1995, Nr. 31-701; 2003, Nr. 57-2532.
- 1.14 Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas // Valstybės žinios, 1997, Nr. 69-1743 ; 2001, Nr. 94-3307.
- 1.15 Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas // Valstybės žinios, 2004, Nr. 63-2243.
- 1.16 Lietuvos Respublikos mokesčio už valstybinius gamtos išteklius įstatymas // Valstybės žinios, 1991, Nr 11-274; 2006, Nr 65-2382.
- 1.17 Lietuvos Respublikos mokesčio už aplinkos teršimą įstatymas // Valstybės žinios, 1999, Nr. 47-1469; 2002, Nr. 13-474.

1.18 Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto mokesčio įstatymas // Valstybės žinios, 2005, Nr. 76-2741.

1.19 Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto mokesčio įstatymo 6, 8, 15 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas // Valstybės žinios, 2006, Nr. 65-2384.

1.20 Lietuvos Respublikos rinkliavų įstatymas // Valstybės žinios, 2000, Nr. 52-1484.

1.21 Lietuvos Respublikos savivaldybių aplinkos apsaugos specialiosios programos įstatymas // Valstybės žinios, 2003, Nr. 61-2760.

1.22 Lietuvos Respublikos valstybės kontrolės įstatymas // Valstybės žinios, 1995, Nr. 51-1243; 2001, Nr. 112-4070.

1.23 Lietuvos Respublikos valstybės skolos įstatymas // Valstybės žinios, 1996, Nr. 86-2045; 1999, Nr. 66-2117; 2005, Nr. 83-3041.

1.24 Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas // Valstybės žinios, 1994, Nr. 55-1049; 2000, Nr. 91-2832.

1.25 Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų įstatymas // Valstybės žinios, 1996, Nr. 84-2000; 2006, Nr. 4-102.

1.26 Lietuvos Respublikos žemės mokesčio įstatymas // Valstybės žinios, 1992, Nr. 21-612.

1.27 Paskolų iš valstybės vardu pasiskolintų lėšų bei valstybės garantijų teikimo ir suteiktų paskolų gražinimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. birželio 4 d. nutarimu Nr. 152 // Valstybės žinios, 2001, Nr. 49-1713; 2005, Nr. 105-3882.

1.28 Savivaldybių sklinimosi taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. kovo 26 d. nutarimu Nr. 345 // Valstybės žinios, 2004, Nr. 47-1557.

1.29 Savivaldybių skolinimosi tvarka, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. sausio 31 d. nutarimu Nr. 110 // Valstybės žinios, 2001, Nr. 12-335.

1.30 Strateginio planavimo metodika, patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimu Nr. 827 // Valstybės žinios, 2002, Nr. 57-2312; 2007, Nr. 23-879.

1.31 Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. gegužės 4 d. nutarimu Nr. 543 // Valstybės žinios, 2001, Nr. 42-1455; 2004, Nr. 96-3531

1.32 Valstybės rinkliavos objektų sąrašas ir šios rinkliavos dydžiai bei valstybės rinkliavos mokėjimo ir gražinimo taisyklės, patvirtintos Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2000 m. gruodžio 15 d. Nutarimu Nr. 1458 // Valstybės žinios, 2000, Nr. 108-3463.

1.33 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. lapkričio 19 d. nutarimas „Dėl nuomos mokesčio už valstybinę žemę ir valstybinio vidaus vandens fondo vandens telkinius“ // Valstybės žinios, 2002, Nr. 112-4993.

1.34 Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacija, patvirtinta finansų ministro 2003 m. liepos 3 d. įsakymu Nr. 1K-184 // Valstybės žinios, 2003, Nr. 69-3135; 2005, Nr. 118-4287.

1.35 Lietuvos Respublikos finansų ministro 2002 m. birželio 20 d. įsakymas Nr. 180 „Dėl darbo grupės vietos mokesčių koncepcijos metmenims parengti sudarymo“ // Valstybės žinios, 2002, Nr. 65-2679.

1.36 Lietuvos Respublikos finansų ministro 2004 m. gruodžio 29 d. įsakymas Nr. 1K-413 „Dėl valstybės ir savivaldybių biudžetų vykdymo, biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų programų sąmatų vykdymo ataskaitų sudarymo taisyklių ir formų patvirtinimo“ // Valstybės žinios, 2005, 2-21.

1.37 Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų įvykdymo ataskaitos sudarymo taisyklės, patvirtintos finansų ministro 2007 m. vasario 1 d. įsakymu Nr. 1K-028 // Valstybės žinios, 2005, 17-654.

1.38 Lietuvos Respublikos finansų ministro 2006 m. kovo 6 d. įsakymas Nr. 1K-090 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto skaičiavimų, būtinų valstybės biudžeto projektui sudaryti, formų patvirtinimo“ // Valstybės žinios, 2006, Nr. 30-1067.

1.39 Vilniaus miesto savivaldybės tarybos veiklos reglamentas, patvirtintas Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2004 m. sausio 14 d. sprendimu Nr. 1-202, paskelbtas www.vilnius.lt

1.40 Mokesčių lengvatų teikimo taisyklės, patvirtintos Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2003 m. spalio 1 d. sprendimu Nr. 01A-41-89, paskelbtos www.vilnius.lt

1.41 Vilniaus miesto savivaldybės tarybos 2006 m. liepos 26 d. sprendimas Nr. 1-1252 „Dėl 2007-2009 metų nekilnojamojo turto mokesčio tarifų“, paskelbtas www.vilnius.lt

1.42 Švenčionių rajono savivaldybės tarybos veiklos reglamentas, patvirtintas Švenčionių rajono savivaldybės tarybos 2006 m. birželio 29 d. sprendimu Nr. T-99, paskelbtas www.svencionys.lt

1.43 Švenčionių rajono savivaldybės tarybos 2007 m. sausio 25 d. sprendimas Nr. T-1 „Dėl Švenčionių rajono savivaldybės 2007 metų biudžeto patvirtinimo“, paskelbtas www.svencionys.lt

1.44 Švenčionių rajono savivaldybės 2006-2008 m. strateginis veiklos planas, patvirtintas Švenčionių rajono savivaldybės tarybos 2005 m. lapkričio 25 d. sprendimu Nr. T-141, paskelbtas www.svencionys.lt

1.45 Švenčionių rajono savivaldybės biudžeto asignavimų valdytojų finansinės ir kitos atskaitomybės teikimo taisyklės, patvirtintos Švenčionių rajono savivaldybės administracijos direktoriaus 2006 m. vasario 11 d. įsakymu Nr. A-74, paskelbtos www.svencionys.lt

1.46 Švenčionių rajono savivaldybės tarybos 2006 m. birželio 29 d. sprendimas Nr. T-105 „Dėl nekilnojamojo turto mokesčio tarifo nustatymo”, paskelbtas www.svencionys.lt

1.47 Švenčionių rajono savivaldybės biudžeto rengimo tvarkos aprašas, patvirtintas Švenčionių rajono savivaldybės administracijos direktoriaus 2006 m. rugsėjo 26 d. įsakymu Nr. A-413, paskelbtas www.svencionys.lt

II. Specialioji literatūra

2.1 Marcijonas A., Sudavičius B. Mokesčių teisė. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003.

2.2 Astrauskas A., Galinienė B. Vietos savivalda Lietuvoje: teoriniai ir istoriniai aspektai. Vilnius, 2003.

2.3 Arimavičiūtė M. (et al). Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas. Vilnius, 2006.

2.4 Žigienė G. Municipalinių obligacijų išleidimo Lietuvoje modelio kūrimas. Tarptautinis verslo ir ekonomikos tyrimų centras. Vilnius, 2004-2005.

2.5 Stačiokas R. Apskaita ir atskaitomybė vietos savivaldybėse. Mokomoji knyga. Kaunas, 2003.

2.6 Lazdynas R. Savivalda: filosofija, teorija, praktika. Šiauliai, 2005.

2.7 Jarašiūnas E. (et al). Lietuvos konstitucinė teisė. Vilnius, 2002.

2.8 Dedelienė I. (et al). Vietos savivalda Lietuvoje: trumpas žinynas savivaldybių darbuotojams. Vilnius, 1998.

2.9 Valstybinio audito ataskaita savivaldybių skola ir skolinimasis. Valstybinis auditas, Valstybės kontrolės leidinys. Nr. 13. 2005.

2.10 Šileikis E. Savivaldos teisė: aktualūs aiškinimo ir įgyvendinimo klausimai. Teisė. Mokslo darbai. T.42. 2002.

2.11 Markovas P. Vyriausybės ir savivaldybių vertybiniai popieriai: sąvoka, rūšys ir apyvartos gairės. Mokslo darbai. T. 51. 2004.

2.12 Astrauskas A., Striškaitė J. Lietuvos savivaldybių finansinio savarankiškumo problemos ir perspektyvos. Ekonomika. Mokslo darbai. T. 62. 2003.

2.13 Astrauskas A. Savivaldybių biudžetų sudarymas. Ekonomika. Mokslo darbai. T. 48. 1999.

2.14 *Химичева Н. И. (et al). Финансовое право. Москва, 2000.*

2.15 *Евдокимов В. Б. Старцев Я. Ю. Местные органы власти зарубежных стран. Москва, 2001.*

2.16 *Горбунова О. Н. (et al). Финансовое право. Москва, 1996.*

III. Praktinė medžiaga

3.1 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2002 m. sausio 14 d. nutarimas dėl Lietuvos Respublikos 2001 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo (2000 m. gruodžio 19 d. redakcija), Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų dydį ir išlyginimą lemiančių rodiklių tvirtinimo 2001, 2002 ir 2003 metams įstatymo ir Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo įstatymo 16 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai // Valstybės žinios, 2002, Nr. 5-186.

3.2 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. gruodžio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A¹-933-04 E. A. Žalnerauskas v. Kauno miesto savivaldybė. Bylų kategorija 20.1.

IV. Interneto tinklapiai

4.1 Lietuvos Respublikos finansų ministerija. <http://www.finmin.lt/finmin/index.jsp>
[2007 03 22]

4.2 Vilniaus miesto savivaldybė <http://www.vilnius.lt/newvilniusweb/index.php/1/>
[2007 04 20]

4.3 Švenčionių rajono savivaldybė <http://www.svencionys.lt/> [2007 04 20]