

ŠIAULIŲ UNIVERSITETAS
SOCIALINIŲ MOKSLŲ FAKULTETAS
EKONOMIKOS KATEDRA

Aurelija BACEVIČIŪTĖ
Ekonomikos studijų programos studentė

**ŠIAULIŲ RAJONO SAVIVALDYBĖS BIUDŽETO PAJAMŲ
IR IŠLAIDŲ 2008-2012 M. SOCIALEKONOMINĖ
ANALIZĖ**

Magistro darbas

Šiauliai, 2013

ŠIAULIŲ UNIVERSITETAS
SOCIALINIŲ MOKSLŲ FAKULTETAS
EKONOMIKOS KATEDRA

Aurelija BACEVIČIŪTĖ

ŠIAULIŲ RAJONO SAVIVALDYBĖS BIUDŽETO PAJAMŲ
IR IŠLAIDŲ 2008-2012 M. SOCIALEKONOMINĖ
ANALIZĖ

Magistro darbas
Ekonomika (L100),

Darbo vadovas:
prof. habil. dr. Algis ŠILEIKA

Teigiu, kad magistro darbas, kurį teikiu Ekonomikos studijų krypties magistro kvalifikaciniam laipsniui įgyti yra originalus autorinis darbas.

(Studento parašas)

SANTRAUKA

Aurelija Bacevičiūtė

Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų 2008-2012 m. socialekonominė analizė.

Magistro darbas.

Magistro baigiamajame darbe analizuojamos 2008-2012 metų Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamos ir išlaidos, kadangi racionaliai sukurta savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų sistema leidžia kryptingai planuoti, paskirstyti, koordinuoti ir kontroliuoti finansus, kurių pagalba yra užtikrinama ekonominė ir socialinė gerovė. Pagrindinė problema - savivaldybės nepajėgia surinkti pakankamai pajamų, kad galėtų finansuoti būtinausias išlaidas.

Tyrimo tikslas - išanalizavus savivaldybės biudžeto pajamas ir išlaidas bei nustačius jų kitimo tendencijas, numatyti biudžeto pajamų ir išlaidų tobulinimo kryptis ir priemones. Darbe pateikiama savivaldybės biudžeto analizė teoriniu aspektu bei atliktas praktinis tyrimas, remiantis Šiaulių rajono savivaldybės 2008-2012 m. duomenimis. Tyrimo metu patvirtinta suformuluota mokslinio tyrimo hipotezė, kad Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto tiek pajamose, tiek ir išlaidose yra nepanaudotų rezervų.

SUMMARY

Aurelija Bacevičiūtė

The social-economic analysis of the municipality of districts Šiauliai budget revenue and expenditure in 2008-2012.

Master's work.

The budget revenue and expenditure of municipality of the districts of Šiauliai in 2008-2012 years is analysed in this final Master's Work, because rationally designed municipal budget revenue and expenditure framework allows for a purposeful planning, allocation, coordination and control of finances, which would help to optimize the cost of municipal and properly to maximize the economic and social well-being. The main problem - the municipality is unable to generate sufficient revenues to fund essential costs.

The aim - analysis of the municipal budget revenues and expenses, and an evaluation of their trends, budgetary revenue and expenditure of development policies and measures. The final Master's Work presents a theoretical analysis of the municipal budget aspect, and in a case study based on the Šiauliai district for 2008-2012 year's data. The study confirmed the research hypothesis is formulated to Šiauliai district budget both revenue and expenditure, and the unused reserves.

TURINYS

ĮVADAS	7
1. SAVIVALDYBĖS BIUDŽETO SAMPRATA IR SANDARA	10
1.1. Savivaldybės biudžeto samprata ir struktūra	10
1.2. Pagrindiniai savivaldybės biudžeto formavimo principai ir metodai	17
1.3. Savivaldybės biudžeto pajamų struktūra	22
1.4. Savivaldybės biudžeto išlaidos	27
1.5. Savivaldybės biudžeto rengimo, tvirtinimo ir vykdymo ypatybės	31
1.6. Šiaulių rajono savivaldybės charakteristika	39
1.7. Savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų tyrimo analizės metodai	41
2. ŠIAULIŲ RAJONO SAVIVALDYBĖS BIUDŽETO PAJAMŲ IR IŠLAIDŲ 2008-2012 M. SOCIALEKONOMINĖ ANALIZĖ	44
2.1. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų 2008-2012 m. socialekonominė analizė	45
2.2. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidų 2008-2012 m. socialekonominė analizė	58
2.3. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamas ir išlaidas įtakojančių veiksnių koreliacinė analizė	67
2.4. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų prognozavimas	71
3. ŠIAULIŲ RAJONO SAVIVALDYBĖS BIUDŽETO TOBULINIMO KRYPTYS IR PRIEMONĖS	74
3.1. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto sudarymo problemos ir jų sprendimo būdai	74
3.2. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų didinimo galimybės	76
3.3. Šiaulių rajono savivaldybės išlaidų minimizavimo galimybės	79
IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS	83
LITERATŪRA	86
PRIEDAI	91
1 priedas Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų prognozavimo skaičiavimai	91
2 priedas Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidų prognozavimo skaičiavimai	91

LENTELIŲ SĄRAŠAS

1 lentelė Savivaldybių funkcijos	155
2 lentelė Valstybės biudžeto dotacijos.....	26
3 lentelė Didžiausios Šiaulių rajono įmonės	39
4 lentelė Koreliacijos koeficiento įvertinimo skalė	42
5 lentelė Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų pokyčiai 2008-2012 m.....	477
6 lentelė Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto mokestinių pajamų kitimas 2008-2012 m., tūkst. Lt	49
7 lentelė Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto dotacijų kitimas 2008-2012 m., tūkst. Lt	53
8 lentelė Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto nemokestinių pajamų kitimas 2008-2012 m., tūkst. Lt	56
9 lentelė Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidų kitimas 2008-2012 m., tūkst. Lt	60
10 lentelė Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų ir įtakojančių veiksnių tarpusavio ryšio priklausomybė 2008-2012 m.	68
11 lentelė Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidų ir įtakojančių veiksnių tarpusavio ryšio priklausomybė 2008-2012 m.	70
12 lentelė Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų apimties prognozavimas.....	72
13 lentelė Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidų apimties prognozavimas.....	73

PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS

1 pav. Savivaldybės finansiniai ištekliai.....	13
2 pav. Biudžetų formavimo metodai	20
3 pav. Savivaldybės biudžeto pajamos	23
4 pav. Savivaldybės biudžeto mokesčiai	24
5 pav. Savivaldybės biudžeto pajamos	25
6 pav. Savivaldybės biudžeto išlaidos	29
7 pav. Biudžeto ciklas.....	32
8 pav. Savivaldybių biudžetų sudarymo procedūrinė schema.....	34
9 pav. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų dinamika 2008-2012 m., tūkst. Lt... 44	
10 pav. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto planinės ir faktinės pajamos 2008-2012 m., tūkst. Lt45	
11 pav. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų pasiskirstymas 2008-2012 m., proc. 48	
12 pav. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų struktūros kitimas 2008-2012 m., proc. 48	
13 pav. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto mokestinių pajamų kitimas 2008-2012 m., proc..... 50	
14 pav. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto dotacijų kitimas 2008-2012 m., proc. 54	
15 pav. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto nemokestinių pajamų kitimas 2008-2012 m., proc... 57	
16 pav. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto planinės ir faktinės išlaidos 2008-2012 m., tūkst. Lt 60	
17 pav. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidų pagal valstybės funkcijas dinamika 2008-2012 m., tūkst. Lt..... 61	
18 pav. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidų struktūra 2008-2012 m., proc. 64	
19 pav. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidų struktūros kitimas pagal bendrąsias funkcijas 2008-2012 m., proc..... 67	
20 pav. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų kitimo prognozė 2013-2015 m., tūkst. Lt..... 72	
21 pav. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidų kitimo prognozė 2013-2015 m., tūkst. Lt..... 73	

ĮVADAS

Tyrimo aktualumas. Vietos savivaldos atliekamos funkcijos neatsiejamos nuo savivaldybės sudaryto biudžeto, todėl „biudžetas – vienas svarbiausių administravimo ir valdymo apskaitos ir perspektyvinės kontrolės elementų“ (Stačiokas, 2003, p. 325). Spartus socialinis ir ekonominis vystymasis kiekvienai savivaldybei sukelia finansinių sunkumų, kadangi ne visos savivaldybės pajėgia surinkti pakankamai pajamų ir jas efektyviai paskirstyti, kad galėtų užtikrinti savivaldybės gyventojų poreikius. Be to, vietos savivaldybės atlieka ir valstybės deleguotas funkcijas, kurių finansavimą turi užtikrinti valstybė, skirdama įvairius finansinius transferus.

Viešieji finansai šiandiena yra stebimi visuomenės kaip niekad anksčiau (Rosenbloom, Kravchuk, 2005, p. 260), kadangi kiekvienas pilietis yra sunerimęs dėl neefektyvaus biudžeto lėšų paskirstymo. Biudžetas yra pagrindinis savivaldybės planuojamos veiklos teisės aktas, kuriame atsispindi visas savivaldžios bendruomenės gyvenimas, pradedant pajamomis, surenkamomis iš savivaldybės gyventojų ir verslo subjektų mokamų mokesčių bendruomeniniams reikalams tvarkyti, ir baigiant ataskaita, kaip tie pinigai buvo panaudoti per metus (Lazdynas, 2005, p. 203).

„Savivaldybių finansų vaidmuo vietiniuose biudžetuose didėja“ (Kazlauskienė, 2012, p. 53), todėl būtina užtikrinti racionalų savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų paskirtymą, kuris užtikrintų vietinių valdžios organų funkcijų įgyvendinimą. „Nuo paprasto piliečio centrinė valdžia yra per daug nutolusi, kad tenkintų jo kasdieninius poreikius ir spręstų problemas“ (Mačiulytė, Ragauskas 2007, p. 15). Tik savivaldybės yra pajėgios išspręsti vietos gyventojų problemas, o tai padaryti būtinas tinkamai suformuotas biudžetas.

Racionaliai sukurta savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų sistema leidžia kryptingai planuoti, paskirstyti, koordinuoti ir kontroliuoti finansus, kurie padėtų optimizuoti savivaldybės išlaidas ir tinkamai maksimizuoti ekonominę ir socialinę gerovę. Netinkamas savivaldybės finansų paskirstymas viena iš pagrindinių priežasčių dėl piliečių gyvenimo kokybės blogėjimo ir visuomenės nepasitenkinimo, todėl yra susiformavęs savivaldybių biudžetų analizės ir tobulinimo galimybių paieškos poreikis. Savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų efektyvus valdymas ir kontrolė yra gyvybiškai svarbūs veiksniai savivaldybės ekonomikai ir socialiniai gerovei, kadangi „biudžetas padeda organizacijai įgyvendinti jos tikslus efektyviausiai ir su didžiausia nauda“ (Kazlauskienė, 2012, p. 31).

Biudžetų sudarymu domisi ne tik mokslininkai bei specialistai praktikai, bet ir valstybės tarnautojai, politikai, privataus ir viešojo verslo atstovai, kadangi biudžetai „padeda pasiekti įvairiausius tikslus, geriau interpretuoti atitinkamus faktus, skaičius ir įvykius, atskleisti svarbius dalykus, nukreipia dėmesį nuo mažiau svarbesnių, suteikia racionalaus ūkinio ir visuomeninio elgesio prasmę“ (Mackevičius, 2005, p. 154). Savivaldybių finansus ir biudžetų sudarymą nagrinėjo

E. Buškevičiūtė, G. Davulis, A. Astrauskas, G. Gipienė, R. Stačiokas, A. Mažeika, R. Rupšys, J. Rimas, D. Zinytė, V. Kazlauskienė, I. Skačkauskienė, S. F. Lane, J. K. Shim, A. Premchand, A. Rosenbloom, ir kt.

Tyrimo problema. „Savivaldybių biudžetų parengimas ir vykdymas yra svarbiausia teritorinių vienetų finansinės veiklos sritis“ (Buškevičiūtė, 2006, p. 121), tačiau savivaldybių biudžeto sudarymo ir vykdymo, jų pajamų ir išlaidų paskirstymo problemos nėra plačiai nagrinėjamos ekonominėje literatūroje. Dažniau yra nagrinėjamos savivaldybių pajamos, tačiau tiek biudžeto išlaidoms, tiek pajamoms ir jų paskirstymui skiriama per mažai dėmesio, todėl savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų paskirstymas – viena aktualiausių šiandienos problemų Lietuvoje. Kadangi Lietuva nėra viena iš ekonomiškai stipriausių valstybių Europos Sąjungoje, kyla klausimas, kaip tinkamai subalansuoti savivaldybės pajamas ir išlaidas, siekiant efektyviai įgyvendinti visuomenės poreikius. Kai kurios savivaldybės nepajėgia surinkti pakankamai pajamų, kad galėtų iš savo finansinių išteklių finansuoti būtiniausias išlaidas, todėl būtina ir valstybės finansinė pagalba, tuo labiau, kad daugelis funkcijų yra deleguotos valstybės.

Tyrimo objektas. Savivaldybių biudžeto pajamos ir išlaidos.

Tyrimo tikslas. Išanalizavus savivaldybės biudžeto pajamas ir išlaidas bei nustatčius jų kitimo tendencijas, numatyti biudžeto pajamų ir išlaidų tobulinimo kryptis ir priemones.

Uždaviniai:

- Aptarti savivaldybės biudžeto sampratą bei biudžeto pajamų ir išlaidų formavimo teorinius klausimus.
- Išnagrinėti savivaldybės biudžeto planavimo, sudarymo ir vykdymo problemas.
- Išanalizuoti 2008 - 2012 m. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamas ir išlaidas bei išsiaiškinti veiksnius įtakojančius jų kitimą.
- Pagrįsti Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto tobulinimo kryptis ir priemones.

Tyrimo hipotezė. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto tiek pajamose, tiek ir išlaidose yra nepanaudotų rezervų.

Tyrimo metodai. Magistro darbe naudoti Lietuvos ir užsienio šalių autorių mokslinės, publicistinės literatūros ir internetinių šaltinių analizė. Taip pat naudoti statistinių duomenų lyginamoji analizė, grupavimas, detalizavimas, indukcija, dedukcija, sisteminimas, abstrakcija, sintezė, dinaminių eilučių analitinių rodiklių skaičiavimas, koreliacinė analizė, prognozavimas ir apibendrinimas. Rezultatams iliustruoti naudojamos lentelės, diagramos bei grafikai.

Pirmoje darbo dalyje teoriniu aspektu pateikiama biudžeto samprata, savivaldybių biudžetų formavimo principai ir metodai, apibrėžiama, kas yra savivaldybių biudžeto pajamos ir kas sudaro savivaldybių išlaidas, bei nagrinėjamas biudžeto planavimo, sudarymo, vykdymo ir kontrolės mechanizmas.

Antroje darbo dalyje atliekama Šiaulių rajono savivaldybės 2008-2012 m. biudžeto social ekonominė analizė, apžvelgiama biudžeto struktūra, dinamika, atskleidžiami veiksniai ir priežastys įtakojančios Šiaulių rajono savivaldybės biudžetą, taip pat atliktas savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų prognozavimas. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų duomenys naudojami, remiantis Šiaulių rajono savivaldybės tarybos 2008-2012 m. sprendimais, dėl savivaldybės biudžetų vykdymo ataskaitų.

Trečiojoje dalyje pateikiamos savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų sudarymo bei panaudojimo tobulinimo galimybės.

Tyrimo rezultatai. Darbe pateikiama savivaldybės biudžeto formavimo ir struktūros analizė teoriniu aspektu, bei atliktas praktinis tyrimas, remiantis Šiaulių rajono savivaldybės 2008-2012 m. duomenimis. Praktinėje tyrimo dalyje pateikiama Šiaulių rajono savivaldybės 2008-2012 m. biudžeto pajamų ir išlaidų kiekybinių pokyčių išsami analizė ir atskleistas jų kitimas, bei pateiktos galimos kitimo tendencijos. Tyrimo metu patvirtinta suformuluota mokslinio tyrimo hipotezė. Remiantis mokslinės literatūros šaltiniais ir tyrimo rezultatais - numatomos biudžeto tobulinimo kryptys ir priemonės, numatomos biudžeto sudarymo problemos ir jų sprendimo būdai, biudžeto pajamų didinimo ir išlaidų minimizavimo galimybės. Tyrimo metu gauti rezultatai turėtų sudominti Šiaulių rajono savivaldybės gyventojus, kuriems įdomu, kokiais tikslais ir ar efektyviai naudojami savivaldybės finansai. Taip pat savivaldybės darbuotojams ir tarybos nariams, kurie turi racionaliai paskirstyti biudžetą, kad jis nebūtų deficitinis.

Darbo apribojimai. 2012 m. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų duomenys, remiantis Šiaulių rajono savivaldybės administracijos Finansų skyriaus pateikta informacija, kadangi Šiaulių rajono savivaldybės taryba dar nėra patvirtinusi 2012 m. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų plano įvykdymo ataskaitos.

1. SAVIVALDYBĖS BIUDŽETO SAMPRATA IR SANDARA

1.1. Savivaldybės biudžeto samprata ir struktūra

„Kiekvienos savivaldybės paskirtis – kurti, tobulinti ir pertvarkyti ekonominę, socialinę, kultūrinę ir ekologinę valdomos teritorijos sandarą, derinant savivaldžios bendruomenės ir valstybės interesus“ (Stačiokas, Rimas, 2002, p. 147), tačiau visa to padaryti neįmanoma be tinkamai paskirstytų finansų. Tiek valstybė, tiek kiekviena savivaldybė siekia tinkamai subalansuoti biudžetą, kuris „susideda iš įvairių dalių: rinkodara, vadovavimas, personalas, produktai, tikslai, kontrolė, tyrinėjimai, paskirstymas, įstatymai, technologijos“ (Shim, 2008, p. 47). Tik tinkamai paskirstytas biudžetas padeda užtikrinti vykdomą veiklą savivaldybės valdomame administraciniame teritoriniame vienetė.

Pagrindinė savivaldybių finansinės veiklos sritis – piniginių lėšų rinkimas, paskirstymas ir panaudojimas. Pasak Premchand (1994), biudžetas yra painus ir kompleksinis procesas, susidedantis iš daug dalių, tai tarsi dėlionė. Dalys negali visada būti išdėstytos nuosekliai, nes kelios iš jų sąveikauja tuo pačiu metu. Svarbu tai, kad šios dalys turi kartu atskleisti jų tarpusavio ryšius. Tai sujungia bendrus ir preliminarius biudžeto proceso elementus į visumą (p. 350). Biudžetas tai priemonė, pasiekti savivaldybių plėtros tikslus naudojant savivaldybės politikos kryptis ir programas (Olurankinse, 2012, p. 145), todėl reikalinga išanalizuoti savivaldybių biudžetų ypatybes, būtina aptarti savivaldybės biudžetų sampratą bei struktūrą teoriniu aspektu.

Biudžeto sąvoka pradėta vartoti Anglijoje, kuri kilo iš seno prancūzų žodžio *bouge* arba *bougette*, kaip išvestinio iš lot. *bulga*, odinis krepšys. 1802 m. prancūzai pradėjo žodį biudžetas oficialiai vartoti žodynuose ir finansų ūkio terminologijoje. XIX a. žodis „biudžetas“ pasklido po visą pasaulį ir pradėtas šiuo žodžiu žymėti viešojo finansinio ūkio pajamų ir išlaidų planas (Kazlauskienė, 2012, p. 30).

Biudžeto sąvoka yra daugialypė, todėl darbe tikslinga išanalizuoti įvairių autorių pateikiamus biudžetų apibūdinimus, kurie leis suprasti biudžetą įvairiais aspektais:

„Biudžetas – valstybės pajamų ir išlaidų sąmata tam tikram laikui, patvirtinta įstatymu; spėjamas valstybės pajamų ir išlaidų apskaičiavimas tam tikram laikui“ (Snieška, Baumilienė, Bernatonytė, ir kt., 2001, p. 77).

„Biudžetas – gaunamų pajamų ir daromų išlaidų sąmata“ (Stačiokas, Rimas, 2002 p. 59).

„Biudžetas – tai sąmata, pagal kurią išlaidos turi atitikti laukiamas pajamas“ (Smalenskas, 2002, p. 99).

„Biudžetas 1) įstatymų tvarka patvirtintas valstybės pajamų ir išlaidų tam tikram laikotarpiui aprašas; 2) valstybės įstaigos arba atskiro asmens laukiamų pajamų ir išlaidų tam tikram laikotarpiui numatomas (ap)skaičiavimas“ (Buckiūnienė, Meidūnas, Puzinauskas, 2003, p. 74).

Rosenbloom ir Kravchuk (2005) siūlo tokį apibrėžimą, „biudžetas - siūlomų pajamų ir išlaidų ateinančiais finansiniais metais, ar ilgiau, planas. Biudžetas nustato finansinį išteklių paskirstymą ir rodo politikos prioritetus“ (p. 258).

Klimaitienės ir Kanapinskienės (2009) straipsnyje pateikiamas analogiškas apibūdinimas: „bendra prasme biudžetai suprantami kaip planuojamų pajamų ir išlaidų sąmata tam tikram laikui“ (p. 112).

Ekonominiu požiūriu biudžetas – „pajamų ir išlaidų sąmata nustatytam laikotarpiui, dažniausiai kalendoriniams metams. Ši sąmata sudaroma iš dviejų viena nuo kitos neatsiejamų dalių – pajamų ir išlaidų“ (Gipienė, 2004, p. 290). Ekonomikos literatūroje taip pat dažniausiai nurodoma, kad biudžetas yra įmonės planas (Klimaitienė, Kanapinskienės, 2009, p. 112). Biudžeto sampratą galima apibūdinti ir juridiniu požiūriu. Naraškevičiūtės ir Lakštutienės (2007), knygoje „Valstybės finansai“ biudžetas juridine prasme apibūdinamas taip: „remiantis įstatymine baze patvirtintas aktas, kuriuo iš anksto numatomos ūkio subjekto pajamos ir išlaidos“ (p. 60).

Skačkauskienė (2012) pateikė tokį biudžeto apibrėžimą: „biudžetas – tai apibrėžto laikotarpio numatomų pajamų ir išlaidų informacija, atspindinti prisiimtų įsipareigojimų finansavimo mastą“ (p. 8).

Kazlauskienės (2012) knygoje „Finansai“ rašoma, jog „biudžetas ekonominis, planavimo, politinis, teisinis ir socialinis dokumentas. Tai visapusiškas finansinis planas, sudarytas tam tikram laikotarpiui ir numatantis organizacijos būtinas išlaidas ir galimus lėšų šaltinius“ (p. 31).

Weetman (2006) pažymi tris svarbiausius biudžetų privalumus (p. 88):

- biudžetai išreiškiami piniginiiais vienetais ir tai galima įvertinti įvairias įmonės veiklos sritis ir turimus išteklius;
- biudžetai nustato aiškius veiklos atlikimo per tam tikrą laiką standartus;
- kaip papildoma kontrolės funkcija biudžetai yra viena iš svarbiausių įmonės veiklos koordinavimo priemonių.

Teorijoje biudžeto, kaip ir bet kokios ekonominės kategorijos, esmė - jo atliekamos funkcijos (Kazlauskienė, 2012, p. 33):

- Biudžetinių fondų formavimas. Šią funkciją atlieka biudžeto pajamos.
- Biudžetinių fondų panaudojimas. Funkcija susijusi su tikslinėmis biudžetinėmis išlaidomis.
- Biudžetinių fondų formavimo ir panaudojimo kontrolė. Funkcija atspindi valstybės galimybę daryti veiksmingą įtaką visiems ekonominiams procesams.

Apibendrinat galima teigti, kad sąvoką „biudžetas“ tiek lietuvių, tiek užsienio autoriai apibūdina taip pat, tik skirtingais žodžiais. Biudžetas dažniausiai sudaromas vieniems metams, tačiau organizacijos savo veiklą planuoja ir ilgesniam laikui. Taip pat visi autoriai sutinka, jog biudžetas tai planas, kuris dažniausiai yra koreguojamas metų bėgyje, kadangi dažniausiai įvairios

aplinkybės keičiasi. Biudžeto išlaidos ir pajamos planuojamos „remiantis tiek ilgalaikiais, tiek trumpalaikiais tikslais, todėl šiame plane atsispindi suformuoti įmonės strateginiai ir operatyvieji tikslai (Klimaitienė, Kanapinskienės, 2009, p. 113). Apžvelgus biudžeto sampratą bendrąją prasme, turi būti išanalizuoti savivaldybių biudžetų svarba ir reikšmė, kadangi kiekvienais metais savivaldybių biudžetų perengimas sulaukia vis didesnio dėmesio.

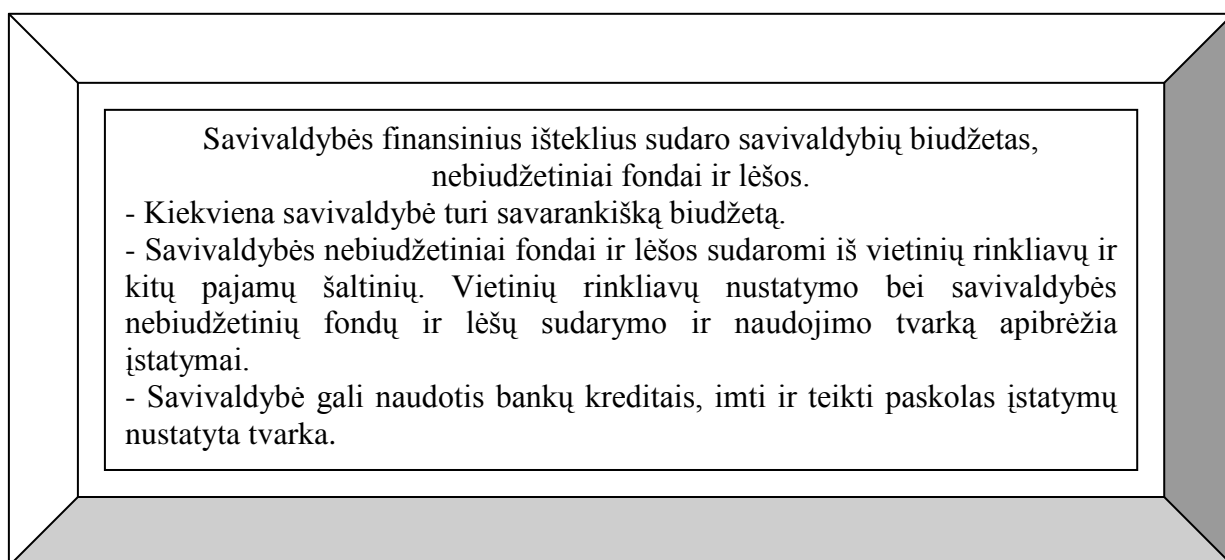
Demokratinėje valstybėje veikia dvi viešosios valdžios sistemos: valstybės valdymas ir vietos savivalda. Minimos valdžios sistemos nėra sulyginamos, tačiau tarp jų yra sąveika (Žilinskas, 2010, p. 92). „Pamatinis demokratijos principas – piliečių teisė dalyvauti tvarkant viešuosius reikalus efektyviausiai gali būti įgyvendinamas per vietos savivaldą“ (Davulis, 2006, p. 19). Atsižvelgiant į Europos vietos savivaldos chartijos 3 straipsnį būtina paminėti, kad joje vietos savivalda reiškia, „kad vietinės valdžios organai įstatymų nustatytose ribose turi teisę ir gebėjimą tvarkyti ir valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį, už tai prisiimdamos pilną atsakomybę ir vadovaudamosi vietos gyventojų interesais.

Centrinė vyriausybė ir jai pavaldžios įstaigos daugiausia sprendžia politinius uždavinius (pavyzdžiui, gynyba, užsienio ryšiai, nacionaliniai finansai), o tam tikros valdymo funkcijos (švietimas, labdara ir globa, kelių priežiūra ir eksploatavimas, viešosios tvarkos saugojimas ir pan.) atiduotos vietinės valdžios organams (Stačiokas, Rimas, 2002, p. 145). Esant decentralizacijai, centrinės valdžios funkcijos perduodamos savivaldybėms. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas savivaldybę apibrėžia: „Savivaldybė – įstatymo nustatytas valstybės teritorijos administracinis vienetas, kurio bendruomenė turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per to valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų išrinktą savivaldybės tarybą ir jos sudarytas, jai atskaitingas vykdomąją ir kitas savivaldybės institucijas ir įstaigas“. Savivaldybė neturi suverenių teisių, todėl tik valstybė gali perduoti ir perduoda apibrėžtas funkcijas savo sukurtiems administraciniams teritoriniams vienetais.

Kiekviena savivaldybės veikla turi būti paremta vietos gyventojų interesais ir jų gyvenimo kokybės gerinimu, o tai priklauso nuo tinkamų savivaldybės lėšų paskirstymo. Atsižvelgiant į Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo savivaldybės apibrėžimą ir Europos chartijos įstatymo vietos savivaldos apibūdinamą galima teigti, kad valstybinių funkcijų vykdymas yra griežtai reglamentuojamas ir jam skiriamas atitinkamas finansavimas, todėl savivaldybių atliekamų funkcijų kokybė priklauso nuo savivaldybių sudarytų biudžetų.

Vienas pagrindinių kiekvienos savivaldybės tikslų – užtikrinti savivaldybės teritorijoje gyvenančių piliečių gerovę, t.y. socialinių ekonominių gyvenimo standartų siekimas. Siekiant užtikrinti tikslingą savivaldybės socialinę ekonominę plėtrą, būtina tinkamai suformuoti biudžetą ir jį tinkamai paskirstyti.

Buškevičiūtė (2006) savivaldybių finansus apibūdina, kaip „visumą piniginių santykių, kuriems esant sudaromi ir naudojami finansinių išteklių fondai, skirti savivaldybių poreikiams tenkinti bei funkcijoms vykdyti“ (p. 121). 1 pav. pateikiama informacija apie tai kas sudaro savivaldybių išteklius bei yra išskirti savivaldybių finansų aspektai. Savivaldybių finansus atspindi savivaldybių sudaromi biudžetai, todėl toliau nagrinėjama savivaldybių biudžetų samprata bei jų sudarymo svarba.



1 pav. Savivaldybės finansiniai ištekliai

Šaltinis: Stačiokas R., Rimas J. (2002). Lietuvos savivaldybių raida ir veiklos finansavimas. Monografija. Kaunas: Technologija. p. 154.

Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatyme pateiktas šis apibrėžimas: „savivaldybės biudžetas - savivaldybės tarybos tvirtinamas savivaldybės biudžeto pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams“. Pasak Stačioko (2003) savivaldybės biudžetuose sukaupiamos lėšos socialinėms ir ekonominėms bei kitoms vietinės reikšmės programoms finansuoti ir vietos savivaldos įstaigoms išlaikyti (p. 339).

Savivaldybės biudžetas taip pat apibūdinamas kaip pagrindinis savivaldybės dokumentas, kuriame numatomos viešųjų paslaugų, investicijų bei kitų funkcijų pajamos ir išlaidos (Mziu, Xarba, Shehu, 2012, p. 270).

Biudžetas vertinamas kaip Vyriausybės politikos priemonė, padedanti paskirstyti ribotus valstybės išteklius socialiniams ir ekonominiams poreikiams tenkinti. Taip pat biudžetas yra valstybės valdymo ir administravimo priemonė: nusako būdus Vyriausybės paslaugų teikimo ir valstybinių programų vykdymo būdus, nustato išlaidų dydį ir kriterijus, kuriais galima įvertinti veiklos efektyvumą kasmet ir per ilgesnį laikotarpį (Zinytė, Pajuodienė, 1994, p. 4).

Nors yra daug skirtumų, tačiau įvairių valstybės vietos savivaldybių biudžetai turi bendrą bruožą (Žilinskas, 2010, p. 101):

Pirma, savivaldybių biudžetai sudaromi iš tų pačių šaltinių:

- Vietinių mokesčių ir rinkliavų;
- Valstybės dotacijų, investicijų ir kt.;
- Paskolų (daugelyje valstybių savivaldybių imamos paskolos griežtai kontroliuojamos);
- Pajamų iš veiklos, kuri dažniausiai yra nekomercinio pobūdžio;
- Pajamų iš savivaldybių turto.

Antra, savivaldybių biudžetas pirmiausia skirtas deleguotoms funkcijoms įgyvendinti.

Apibendrinant galima teigti, kad savivaldybės biudžetas suvokiamas kaip savivaldybės pajamų ir išlaidų planas tam tikram laikui ir yra patvirtinamas įstatymu. Biudžeto sąvoka – vartojama savivaldybės ūkio pajamų ir išlaidų planui apibūdinti, kuris yra sudarytas „remiantis tiek ilgalaikiais, tiek trumpalaikiais tikslais“ (Klaimaitienė, Kanapinskienė, 2009, p. 113). Savivaldybės biudžetai padeda „geriau tvarkyti savo veiklą, ją kontroliuoti ir numatyti ateitį“ (Stačiokas, 2003, p. 325). Kiekvienai savivaldybei biudžeto subalansavimas yra labai svarbus norint užtikrinti visuomeninius poreikius, bei užtikrinti tolimesnę savivaldybės plėtrą. Šia savivaldybės biudžeto samprata vadovaujamosi darbe.

Išanalizavus tiek biudžeto sampratą, tiek savivaldybės biudžeto apibūdinimus gali išskirti tris pagrindinius bruožus, kuriais pasižymi kiekvienos organizacijos sudaromi biudžetai:

- *Biudžetas yra planas.*
- *Biudžetas sudaromas tam tikram laikotarpiui.*
- *Biudžetas sudaromas tam tikriems organizacijų tikslams pasiekti.*

Vienas iš svarbiausių savivaldybių biudžetų sudarymo aspektų, tai tam tikrų išsikeltų tikslų pasiekimas, biudžeto sudarymo tikslus galima nurodyti tokius (Bagdžiūnienė, 2006, p. 68):

- planavimo proceso formalizavimas – konkrečių planų užduočių pavedimas skaitmenine informacija;
- pasiektų rezultatų vertinimo bazės parengimas;
- padalinių interesų ir bendradarbiavimo ryšių koordinavimas;
- strateginių planų įgyvendinimo kontrolė;
- valdymo gerinimas.

„Vietos savivaldos paskirtis – įgyvendinti vykdomosios valdžios funkcijas“ (Žilinskas, 2010, p. 93). Pagal valstybės priskirtas funkcijas yra planuojamas biudžetas joms finansuoti bei yra gaunamos valstybės dotacijos – paskirtų funkcijų finansavimo šaltinis. „Savivaldybės funkcijos –

tai savivaldybių konkrečios veiklos poreikis nuolat jų valdomose teritorijose vykstantiems socialiniams ir ekonominiams procesams“ (Gipienė, 2004, p. 292).

Vietos savivaldos įstatymo 5 straipsnio 1 dalimi savivaldybių funkcijos pagal sprendimų priėmimo laisvę skirstomos į 1 lentelėje nurodytas.

1 lentelė

Savivaldybių funkcijos

SAVIVALDYBIŲ FUNKCIJOS	
Savarankiškosios	Valstybinės (valstybės perduotas savivaldybėms)
Šias funkcijas savivaldybės atlieka pagal Konstitucijos ir įstatymų suteiktą kompetenciją, išipareigojimus bendruomenei ir šios interesais. Įgyvendindamos šias funkcijas, savivaldybės turi Konstitucijos ir įstatymų nustatytą sprendimų iniciatyvos, jų priėmimo ir įgyvendinimo laisvę ir yra atsakingos už savarankiškųjų funkcijų atlikimą. Įgyvendinant šias funkcijas, savivaldybių veiklą saisto įstatymų nustatyti reikalavimai ir tvarka, kuri, kai tai numatyta įstatymuose, nustatoma ir kituose teisės aktuose.	Tai valstybės funkcijos, pagal įstatymus perduotos savivaldybėms atsižvelgiant į gyventojų interesus. Savivaldybės, įgyvendindamos šias funkcijas, turi įstatymų nustatytą sprendimų priėmimo laisvę. Savivaldybių veiklą įgyvendinant šias funkcijas riboja valstybės institucijų ir (arba) pareigūnų sprendimai. Atskirais atvejais valstybinės funkcijos gali būti perduotos savivaldybėms įgyvendinti sutarčių pagrindu. Savivaldybė tokią sutartį gali sudaryti tik tuo atveju, kai savivaldybės taryba pritaria. Šios funkcijos paprastai yra trumpalaikės ar sezoninio pobūdžio.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis vietos savivaldos įstatymu.

Savivaldybių funkcijos pagal veiklos pobūdį skirstomos į vietos valdžios, viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo. Vietos valdžios funkcijas įstatymų nustatyta tvarka atlieka savivaldybės taryba. Viešojo administravimo funkcijas įstatymų nustatyta tvarka atlieka savivaldybės taryba, savivaldybės vykdomoji institucija (vykdomosios institucijos), kiti savivaldybės įstaigų ir tarnybų vadovai, valstybės tarnautojai, kuriems teisės aktai ar savivaldybės tarybos sprendimai suteikia viešojo administravimo teises savivaldybės teritorijoje. Viešąsias paslaugas teikia savivaldybių įsteigti paslaugų teikėjai arba pagal sudarytas sutartis kiti viešai pasirenkami fiziniai ar juridiniai asmenys.

„Savivaldybių biudžetuose sukaupiamos lėšos, reikalingos įstatymų priskirtoms funkcijoms ir savivaldybėms įstatymų perduotoms valstybės funkcijoms atlikti“ (LR biudžetų sandaros įstatymas).

Bendriems tikslams pasiekti savivaldybė gali sudaryti jungtinės veiklos sutartis arba bendrų viešųjų pirkimų sutartis su valstybės institucijomis ar kitomis savivaldybėmis. Savivaldybė gali perduoti įgyvendinti administracinių ir viešųjų paslaugų funkcijas kitai savivaldybei abipusiu savivaldybių tarybų sutarimu sutarčių pagrindu, tačiau už šių funkcijų įgyvendinimą atsakinga yra funkcijas perduodanti savivaldybė.

Kiekviena savivaldybė - atsakinga už viešųjų paslaugų teikimą gyventojams, kurias jas teikia biudžetinės ir viešosios įstaigos, savivaldybės įmonės, akcinės bendrovės ir kiti subjektai, tačiau kai nėra viešųjų paslaugų teikėjo, savivaldybės tarybos sprendimu seniūnija gali pati teikti viešąsias

paslaugas. Teikiamos viešosios paslaugos gyventojams teikiamos teisės aktų nustatyta tvarka atlygintinai ir neatlygintinai.

Vietos savivaldos įstatymo 9 straipsnis numato, kad savivaldybė administruoja ir užtikrina viešųjų paslaugų teikimą gyventojams nustatydamą šių paslaugų teikimo būdą, taisykles ir režimą, steigdamą savivaldybės biudžetines ir viešąsias įstaigas, įstatymų ir kitų teisės aktų nustatyta tvarka parinkdamą viešųjų paslaugų teikėjus ir įgyvendindamą viešųjų paslaugų teikimo priežiūrą ir kontrolę. Savivaldybė steigia naujus viešųjų paslaugų teikėjus tik tais atvejais, kai kiti teikėjai viešųjų paslaugų neteikia arba negali jų teikti gyventojams ekonomiškai ir geros kokybės.

Valstybinių funkcijų vykdymas yra reglamentuojamas teisės aktais, todėl savivaldybės biudžetas turi būti sudarytas pagal atitinkamą struktūrą, pagal valstybės deleguotas funkcijas. Finansų ministerija yra patvirtinusi metodikas, pagal kurias nustatomas kiekvienai funkcijai vykdyti skiriamas lėšų dydis bei lėšų apskaičiavimo principai, kurie galioja visoms savivaldybėms vienodai.

Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatyme pažymėtina, kad „kiekviena savivaldybė turi savarankišką biudžetą“, tačiau formuojant ir vykdant savivaldybių biudžetus, jos neturi visiško savarankiškumo, kadangi biudžeto lėšomis turi būti vykdomos valstybės priskirtos funkcijos.

Europos vietos savivaldos chartijoje nurodomi savivaldos organų veiklos finansavimo šaltiniai ir jų formavimas bei naudojimas:

1. Savivaldos organams suteikiama teisė turėti pakankamai savo finansinių šaltinių, kuriais jie gali nevaržomai naudotis.

2. Savivaldos organų finansiniai šaltiniai turi būti proporcingi jų įstatymu numatomiems įsipareigijimams.

3. Dalį savivaldos organų finansinių šaltinių sudaro vietiniai mokesčiai ir rinkliavos, kurių dydį, vadovaudamiesi statutu, nustato jie patys, lygindami teikiamų paslaugų naudą su vietos mokesčių mokėtojo ar vartotojo išlaidomis.

4. Siekiant išvengti finansinių sunkumų, šalyje turi būti sukurta finansinio sulyginimo sistema, kurios procedūros ir operacijos neturi mažinti savivaldos organų veiklos savarankiškumo.

5. Seimas ir Vyriausybė, kiek įmanoma, savivaldos organams neskiria negrąžinamų paskolų atskiriems projektams finansuoti, nes tai pažeidžia vietos organų laisvę veikti savo nuožiūra, nepažeidžiant jurisdikcijos ribų.

6. Savivaldos organai skolinasi lėšų kapitalo investicijoms šalies kapitalo rinkoje įstatymais reglamentuotomis sąlygomis.

Savivaldybės biudžetas – svarbiausias metinis veiklos planas, kuris parodo išteklių paskirstymą funkcijų įvykdymui ir uždavinių pasiekimui. Biudžetas planuojamas kiekvienai metais, o jo struktūra yra nustatoma LR Finansų ministerijos. Savivaldybių finansų struktūrą – savivaldybių biudžetą – sudaro pajamos ir asignavimai, kurie išsamiau bus aptarti tolimesniuose poskyriuose.

Konstitucijoje ir įstatymuose nustatytoms funkcijoms savivaldybės turi tinkamai paskirstyti tiek pajamas, tiek išlaidas. Nors įstatymuose teigiama, kad savivaldybės biudžetai sudaromi savarankiškai, tačiau valstybės priskiriamoms funkcijoms turi būti skiriamos atitinkamos lėšos, kurios užtikrintų tinkamą priskirtų funkcijų įgyvendinimą. Savivaldybės nėra pajėgios tinkamai užtikrinti įstatymų numatytų funkcijų įgyvendinimo savo biudžeto lėšomis, todėl būtina valstybinė pagalba. Savivaldybių finansiniai resursai turi atitikti funkcijas, kurias jos turi vykdyti. Siekiant geriau tvarkyti savivaldybės finansus būtina žinoti pagrindinius savivaldybės biudžeto formavimo principus ir metodus.

1.2. Pagrindiniai savivaldybės biudžeto formavimo principai ir metodai

Biudžetas gali būti svarbiausias viešojo administravimo dokumentas. Šis teiginys parodo tai ką daugiau ar mažiau valstybinė institucija ketina padaryti per ateinančius metus (Lane, 2007, p. 237). Sudarant savivaldybės biudžetą, atsižvelgiant į ateities perspektyvas būtina vadovautis biudžeto sudarymo principais, kurie sudarys sąlygas racionaliai paskirstyti savivaldybių biudžetus. Biudžetų sudarymo principų laikymasis didina savivaldybių skaidrumą, atskaitomybę ir socialinės įtraukties lygį (Mziu, Xarba, Shehu, 2012, p. 270). Literatūroje pateikti žemiau apibūdinti pagrindiniai efektyvaus biudžeto sudarymo principai (Premchand, 1994, p. 350; Stačiokas, Mažeika, Rupšys, 2003, p. 73-74; Dubauskas, 2003, p. 80-90; Naraškevičiūtė, 2007, p. 72; Skačkauskienė, 2012, p. 20):

Valstybės funkcijų atitikimo principas. Šis principas reikalauja, jog būtų atliktos savivaldybei įstatymais priskirtos valstybinės funkcijos: tvarkos palaikymas, krašto apsauga, socialinė ir kultūros politika ir kitos. Šis principas ypač aktualus savivaldybėms priskirtoms naujoms funkcijoms.

Biudžeto tikrumas arba realumas. Į biudžetą turi būti įtrauktos tik tokios pajamos, kurios bus gautos, ir tik tokio dydžio, kokį gali pakelti tautos ūkis.

Biudžeto vientisumas. Visos valstybės finansinio ūkio pajamos ir išlaidos įtraukiamos į vieną biudžetą, tačiau valstybėje sudaromų biudžetų skaičius priklauso ir nuo administracinės jos sandaros.

Biudžeto pilnumas. Kiekviename biudžeto straipsnyje būtų nurodoma atitinkamo straipsnio pajamos ir išlaidos, būtina išvengti viršplaninių ar neplanuotų išlaidų susidarymo. Į biudžetą turi būti įtrauktos visos savivaldybės gaunamos pajamos ir visos jai tenkančios išlaidos.

Biudžeto viešumas. Tai vienas pagrindinių demokratijos principų. Turi būti sudaryta galimybė mokesčių mokėtojams ir kitiems asmenims sužinoti, kaip naudojami jų pinigai, ir tapti aktyviais valstybės biudžetinio proceso dalyviais.

Biudžeto specializacija ir detalizacija. Biudžete turi būti aiškiai ir griežtai paskirstytos išlaidos, išleidžiamos tiems reikalams, kuriems buvo skirtos.

Biudžeto periodiškumas. Biudžetas sudaromas tam tikram laikotarpiui – vieneriems finansiniams metams.

Lazdynas (2005) kaip vieną iš svarbiausių biudžeto sudarymo principų išskiria - *politinio sąžiningumo principą*, kadangi būtina skirti pinigus toms savivaldybės dalims, kurioms labiausiai yra reikalinga (p. 213). Kazlauskienė (2012) mokomojoje knygoje „Finansai“ išskiria biudžetų sudarymo principą, kurį kiti autoriai nebuvo minėję. Autorė išskyrė biudžeto programinį sudarymą – „biudžeto asignavimų skyrimas tam tikroms programoms finansuoti. Jį taikant užtikrinamas tikslinis pinigų panaudojimas, paprastesnis visuomeninių finansų valdymas ir apskaita, stipresnė valstybės finansinių išteklių naudojimo efektyvumo patikra“ (p. 36-37).

Konstitucijoje įtvirtintas savivaldybių veiklos *savarankiškumo principas* – tai vietos bendruomenių dalyvavimo valdant šias teritorijas garantija. Laikytis šio principo nepaprastai svarbu Lietuvoje įgyvendinant valstybės valdymo decentralizavimą: dalies funkcijų, priskirtų valstybinio administravimo institucijoms, perdavimą savivaldybėms (Mačiulytė, Ragauskas, 2007, p. 11-12).

E. Buškevičiūtė (2006) vadovėlyje „Viešieji finansai“ nurodė dar du principus, be jau minėtų (p. 122-123):

Biudžeto teisingumas ir aiškumas. Šis principas reikalauja, kad biudžeto pajamos ir išlaidos būtų tiksliai apskaičiuotos remiantis savivaldybės turimais dokumentais. Aiškumas suprantamas, kai atskiruose biudžeto pajamų ir išlaidų punktuose pateikiami komentarai politikams, kontrolės institucijoms, piliečiams.

Bruto įvertinimas. Principas reikalauja, kad pajamos ir išlaidos vienos nuo kitų turi būti atskirtos ir visos įtraukiamos į biudžeto projektą. Išimtyms leistinos tik kompensacinio pobūdžio įmokoms, joms analogiškiems apmokėjimams bei gražintinoms dotacijoms. Visos šios išlaidos turi būti padengiamos gaunamų pajamų sąskaita.

Privalomas šiuolaikinės savivaldybės biudžeto formavimo principas – kasmetinis pajamų ir išlaidų subalansavimas. Biudžeto pajamų trūkumą galima išlyginti tik kreditais, imant paskolą ar išleidžiant obligacijas. Subalansuotas turi būti ne tik savivaldybės biudžetas, bet ir įmonių bei įstaigų, teikiančių paslaugas bendruomenei ir gyventojams, biudžetas, arba bent ta jo dalis, kurios pajamos yra savivaldybės biudžeto išlaidos (Lazdynas, 2005, p. 211-213).

Buckiūnienė (2011) išskiria šiuos savivaldybių biudžetų suformavimo principus (p. 77-78):

Nuolatinio funkcijų atitikimo principas, kuris reikalauja, jog savivaldybei įstatymais priskirtos funkcijos turi būti nuolat ir stabiliai vykdomos. Savivaldybių biudžete numatytos išlaidos turi būti adekvačios jų funkcijoms. Šis principas adekvatus anksčiau paminėtam principui valstybės funkcijų atitikimo principui.

Taupumo ir ekonomiškumo principas reiškia, jog savivaldybių biudžetinės lėšos turėtų būti naudojamos efektyviausiu būdu.

Biudžeto balanso principas reikalauja, jog savivaldybių biudžetai būtų subalansuoti.

Biudžeto teisingumo principas reikalauja, kad biudžeto sąmata būtų tiksliai ir aiškiai apskaičiuotos visos pajamos ir išlaidos.

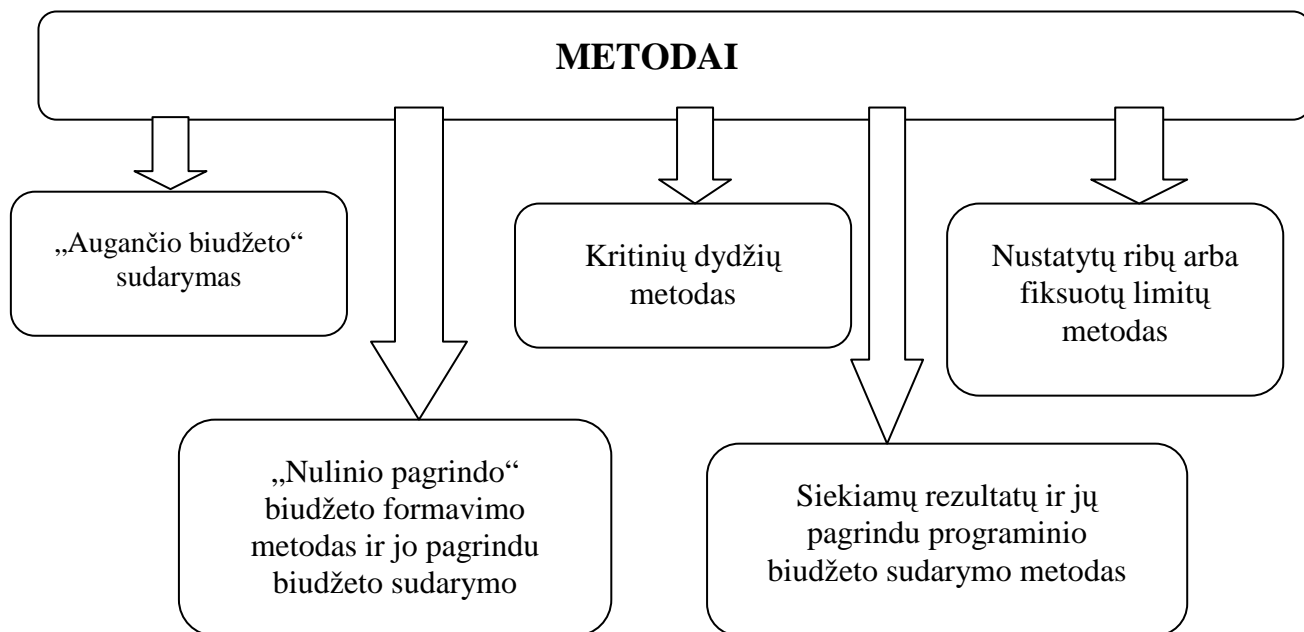
Individualaus įvertinimo principas reikalauja, jog visos savivaldybės biudžeto pajamos ir išlaidos būtų aiškiai išskirstytos pagal pajamų kilmę ir išlaidų paskirtį.

Viešumo principas reiškia, jog biudžeto projektas būtų prieinamas visuomenei, institucijoms bei interesų grupėms ir sudaromos sąlygos suinteresuotiems pateikti savo pastabas ir siūlymus, kurie privalo būti viešai įvertinti.

„Šių principų įgyvendinimas leidžia suformuoti subalansuotą, efektyvą, skaidrą savivaldybės biudžetą, sudarant galimybes visuomenei aktyviai dalyvauti jo formavimo procese“ (Davuli, 2006), todėl remiantis minimais principais savivaldybės biudžeto formavime problemų galima išvengti. „Pabrėžtina, kad tik realiai įdiegti į biudžeto formavimo praktiką principai sudaro prielaidas biudžeto procedūrų stabilumui, geram finansinių išteklių valdymui“ (Skačkauskienė, 2012, p. 24).

Galima teigti, kad autorių išskirti principai yra gana panašūs, vieni principai apibūdinami detaliau, kiti mažiau, tačiau visų principų svarba yra aiški. Minimų principų laikymasis užtikrina, kad sudarytas savivaldybės biudžetas atitinka visuomenės poreikius, o tai garantuoja tinkamą savivaldybių funkcijų vykdymą. Šie principai padeda paskirstyti savivaldybės biudžeto pajamas ir išlaidas tinkamiausiu būdu, užtikrina biudžeto sudarymo viešumą, skaidrumą bei kontrolę. Teisingai paskirstyto biudžeto pajamos ir išlaidos padeda tinkamai naudoti savivaldybės lėšas numatytiems prioritetams, nustatytoms savivaldybių tarybos politikos kryptims. Tačiau formuojant biudžetą neužtenka vadovautis aptartais principais, būtina pasirinkti ir tinkamą biudžetų sudarymo metodą, kuris garantuos lėšų tinkamą subalansavimą.

Sudarant savivaldybių biudžetus, svarbu pasirinkti tinkamą metodą, kadangi dėl metodų skirtingumo savivaldybės siekdamas optimalaus rezultato gali derinti ir kelis skirtingus metodus. Teorijoje nagrinėjami dažnai įteisinti norminiuose dokumentuose bei praktikoje taikomi įvairūs biudžetų sudarymo metodai, kuriais siekiama pažaboti vis didėjančios apimties biudžetų sudarymą. Savivaldybių biudžetų sudarymo praktikoje naudojami 2 pav. išskirti biudžetų formavimo metodai (Stačiokas, Mažeika, Rupšys, 2003, p. 75-76; Buškevičiūtė, 2006, p. 123-124; Buckūnienė, 2011, p. 78; Skačkauskienė, 2012, p. 25).



2 pav. Biudžetų formavimo metodai

Šaltinis: sudaryta darbo autorės, rementis Stačiokas, Mažeika, Rupšys, 2003, p. 75-76; Buškevičiūtė, 2006, p. 123-124; Buckūnienė, 2011, p. 78; Skačkauskienė, 2012, p. 25

„Augančio biudžeto“ sudarymo metodas. Pagal šį metodą naujas biudžetas rengiamas atsižvelgiant į anksčiau vykdytas veiklos rūšis ir joms patirtas išlaidas. Biudžeto projektas rengiamas tikslinant išlaidas dėl infliacijos poveikio arba, kai numatoma atsisakyti ar teikti naujas paslaugas. Pagrindinis šio metodo trūkumas tas, jog formuojant biudžetą orientuojamasi ne į ateitį, o į praeitį.

Nustatytų ribų arba fiksuotų limitų metodas. Taikant šį metodą savivaldybių tarybų komitetai rengia kuruojamo sektoriaus išlaidų sąmatą, patys nustatydami veiklą bei jos finansavimo prioritetus. Finansų komitetas, įvertinęs numatomas gauti pajamas atskiriems komitetams planuojamais biudžetiniais metais paskirsto išlaidų limitus.

Siekiamų rezultatų ir jų pagrindu programinio biudžeto sudarymo metodas. Naudojant šį metodą daugiausia dėmesio skiriama programų tikslams ir rezultatams. Biudžetas yra dalijamas į programines sritis, o iš savivaldybės tarybos komitetų ir administracijos skyrių reikalaujama konkrečių užduočių ir veiklos planų. Šis metodas tinka tais atvejais, kai gerai veikia savivaldybės strateginio valdymo sistema, kuri greitai reaguoja į aplinkos pokyčius, leidžia laiku formuoti strategines veiklos kryptis, bei kontroliuoti veiklos pokyčius. Metodo trūkumas – pakankamai didelės biudžeto projekto rengimo išlaidos.

Kritinių dydžių metodas. Pagrindinis dėmesys sutelkiamas į naują savivaldybės veiklą ir pajamų bei išlaidų planuojamą padidėjimą biudžetiniais metais. Naudojant šį metodą tikimasi, kad baziniais

ir ankstesniais metais vykdyta savivaldybės veikla bei tam panaudoti finansiniai ištekliai išliks pastovūs arba tik nežymiai keisis.

„Nulinio pagrindo“ biudžeto formavimo metodas ir jo pagrindu biudžeto sudarymo blokais. Orientuotas į valdymą bei su savivaldybės planavimo ir kontrolės sistemomis susietas modelis. Sudarant šiuo metodu biudžetą, nuolat peržiūrimos ir tikslinamos savivaldybės vykdomos programos, kurių įgyvendinimas ar finansavimas gali kisti dėl įvairių priežasčių bei savivaldybės institucijų sprendimų. Dėl didelių žmogiškųjų išteklių sąnaudų šis modelis taikomas retai.

Onaitytė (2004) mini, kad dažniausiai pasaulyje naudojami šie savivaldybių biudžetų sudarymo metodai: didėjančio biudžeto sudarymo; bazinio biudžeto sudarymo; kritinių dydžių, siekiamų rezultatų biudžeto sudarymo; „Nulinio pagrindo“ biudžeto formavimo; biudžeto sudarymo blokais metodai (p. 159).

Literaturoje pateikiami įvairūs biudžeto sudarymo mechanizmai, kurie naudojami rengiant įvairaus lygmens biudžetus. Taip pat yra išskiriamos šios biudžeto sudarymo formos (Kazlauskienė, 2012, p. 37-38):

Finansavimas pagal „išgyvenimo paketą“ arba valstybės finansų planavimas be pradinių įplaukų (angl. Zero – Base Budgeting). Viešojo sektoriaus subjektas kasmet visą savo biudžetą turėtų pagrįsti iš naujo. Asignavimų lygis yra minimalus kiekis lėšų, kurių reikia, kad subjektas išliktų ir teiktų būtiniausias paslaugas.

Tikslų finansavimas (angl. Management by Objectives). Vadovai turėtų nustatyti tikslus ir sudaryti planus, kaip šiuos tikslus pasiekti, o įstaigų darbuotojams turėtų būti atlyginama pagal tai, kaip jie šiuos tikslus įgyvendina.

Programinis finansavimas (angl. Planning, Programming, Budgeting System). Planavimo, realizavimo ir kontrolės sistema. Kaip visapusiška sprendimų priėmimo priemonė jungia įvairias funkcijas.

Siekiant efektyvaus savivaldybių pajamų ir išlaidų paskirstymo būtina atrasti geriausią biudžeto rengimo metodą, tačiau tai padaryti nėra lengva. Pasak Peters (2002) „visos pasaulio šalys susiduria daugiausia su tais pačiais biudžeto suvaržymais, į pasaulį galima žvelgti kaip į naudingą laboratoriją, padedančią suprasti galimybes kontroliuoti viešąsias išlaidas įdiegiant naujus biudžeto formavimo mechanizmus ir procedūras“ (p. 328). Todėl būtina kiekvienai pasaulio valstybei ieškoti tinkamiausių savivaldybių biudžetų formavimo metodų.

Iš pateiktų savivaldybių biudžeto sudarymo metodų, daugelyje Lietuvos savivaldybių šiuo metu yra taikomas programinis biudžeto sudarymo metodas. Lietuvos Respublikos Seimas 1998 m. priėmė rezoliuciją „Dėl Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros koncepcijos“, kuria tiek ir vyriausybė, tiek ir savivaldybės yra įpareigosotos taikyti būtent šitą metodą, kadangi programinis biudžetas leidžia racionaliau ir efektyviau priimti sprendimus, patobulinti institucijos kaupiamą ir

valdomą informaciją, užtikrina didesnę viešumą ir skaidrumą (Stačiokas, Mažeika, Rupšys ir kt., 2003, p. 220).

Lietuvoje programinis biudžetas valstybės valdyme sistemiškai pradėtas diegti nuo 2000 metų (neskaitant 2 – 3 metų prieš 2000 metus, kai buvo atliekami parengiamieji darbai). Lietuva – naujokė, palyginti su šalimis, strateginio planavimo lyderėmis (JAV, Kanada, Naujoji Zelandija, Didžioji Britanija, Švedija), kuriose tai vyksta dešimtmečiais (KTU Savivaldos mokymo centras, 2008, p. 7).

Biudžeto rengimas programiniu principu šiuo metu pasaulyje yra gera praktika, ją taikant siekiama (Vilpišauskas, 2007):

- Efektyviau ir tikslingiau planuoti ir naudoti mokesčių mokėtojų pinigus svarbiausioms problemoms spręsti;
- Aiškiau susieti viešųjų finansų politiką su valstybės strateginiais tikslais;
- Didinti piliečių informuotumą ir atskaitomybę jiems už biudžeto lėšų panaudojimą.

Biudžetas yra sudaromas pagal tam tikrus nusistovėjusius principus bei dėsnius, kuriais remiantis tvarkomi viešieji finansai. Apibendrinant galima teigti, kad savivaldybių biudžetų principų įgyvendinimas leidžia suformuoti subalansuotą, efektyvų, skaidrų savivaldybės biudžetą, sudarant galimybes visuomenei aktyviai dalyvauti jo formavimo procese. Taip pat didelę reikšmę turi ir biudžeto sudarymo metodo pasirinkimas, kadangi tinkamai pasirinkus metodą galima efektyviau naudoti biudžeto lėšas, veiklą tinkamai nukreipti į konkrečių tikslų siekimą bei didinti viešųjų paslaugų kokybę.

„Biudžetų pajamų ir išlaidų sudėtis parodo, iš kokių šaltinių – mokesčių ir nemokestinių įplaukų – gaunamos (ar formuojamos) šio biudžeto pajamos ir kam skiriami biudžeto asignavimai“ (Meidūnas, Puzinauskas, 2003, p. 66). Tinkamas savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų pasiskirstymas padeda analizuoti savivaldybių biudžetų formavimo ir panaudojimo prioritetus bei tikslus, todėl galima tiksliai nustatyti savivaldybių politikos kryptis. Savivaldybės biudžetų pajamų ir išlaidų struktūros analizavimas atskleis biudžetų struktūrą.

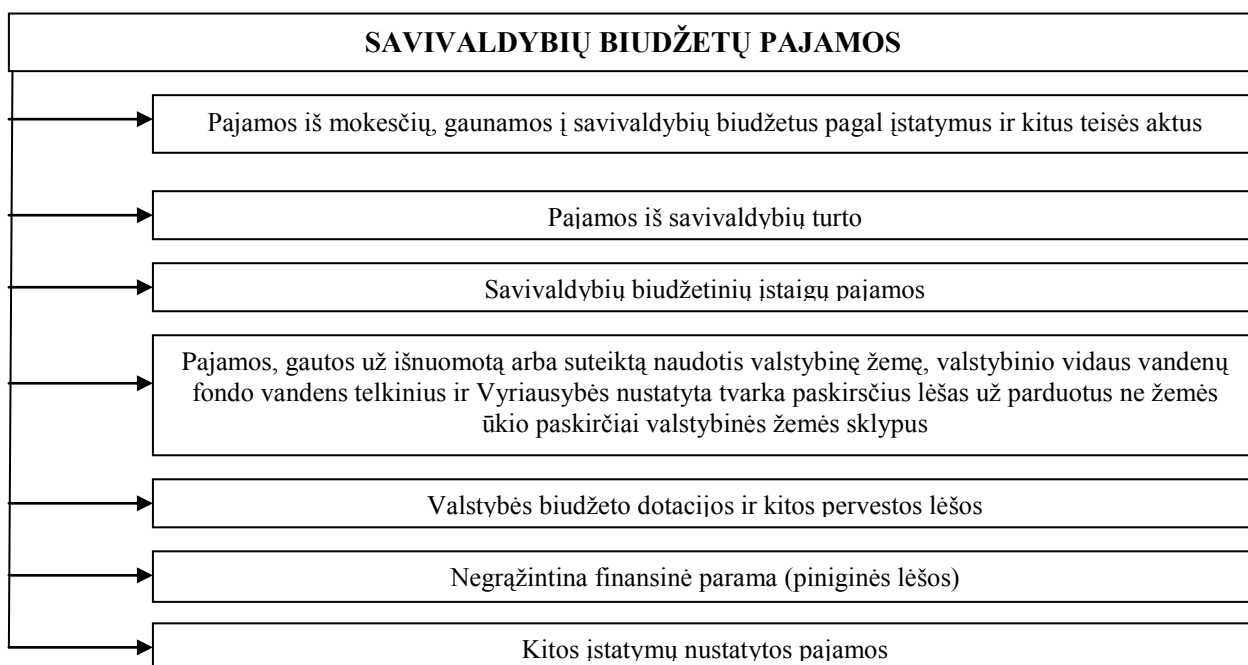
1.3. Savivaldybės biudžeto pajamų struktūra

Savivaldybės biudžeto pajamos priklauso nuo daugelio veiksnių – priskirtų mokesčių dydžio ir bazės (t.y., mokesčio mokėtojų skaičiaus, jų pajamų, turto vertės, pelno dydžio), nuo valstybės finansinės politikos, nuo nemokestinių pajamų ir t.t. Tačiau ne tik neįmanoma, bet ir negalima iš anksto suplanuoti, kiek pajamų bus gauta iš baudų ir sankcijų, nes tada jas tektų iš anksto paskirstyti ir mokesčių mokėtojams (Lazdynas, 2005, p. 210). Atsižvelgiant į pakankamai sudėtingą savivaldybių pajamų prognozavimą vistiek būtini teisingumo ir realumo vertinimai, kadangi

savivaldybėms būtina ikiprojektinė biudžetų analizė (Allen, Tommasi, 2001, p. 500). Tačiau prieš pradėdant prognozuoti savivaldybių biudžetų pajamas reikalinga biudžeto pajamų sąvoka.

„Biudžeto pajamos - pajamos, grynąja verte renkamos iš visuomenės, pagal federalinės vyriausybės per savo valstybės suverenų galių vykdymą“ (Rosenbloom, Kravchuk, 2005, p. 260).

Biudžetinių įstaigų pajamos – biudžetinių įstaigų, atliekančių funkcijas, numatytas jų veiklą reglamentuojančiuose dokumentuose, gaunamos lėšos (išskyrus valstybės rinkliavą ir žyminį mokestį) ir pajamos už trumpalaikio ir ilgalaikio materialiojo turto nuomą, kurios įmokamos į valstybės biudžetą ar savivaldybių biudžetus ir naudojamos vadovaujantis įstatymais arba Lietuvos Respublikos Vyriausybės (toliau – Vyriausybė) nutarimais šių įstaigų vykdomoms programoms finansuoti (LR biudžeto sandaros įstatymas). Kiekviena savivaldybė turi savarankišką biudžetą, kuris sudaromas ir tvirtinamas. Kas sudaro savivaldybių biudžetų pajamas – pavaizduota 3 pav.

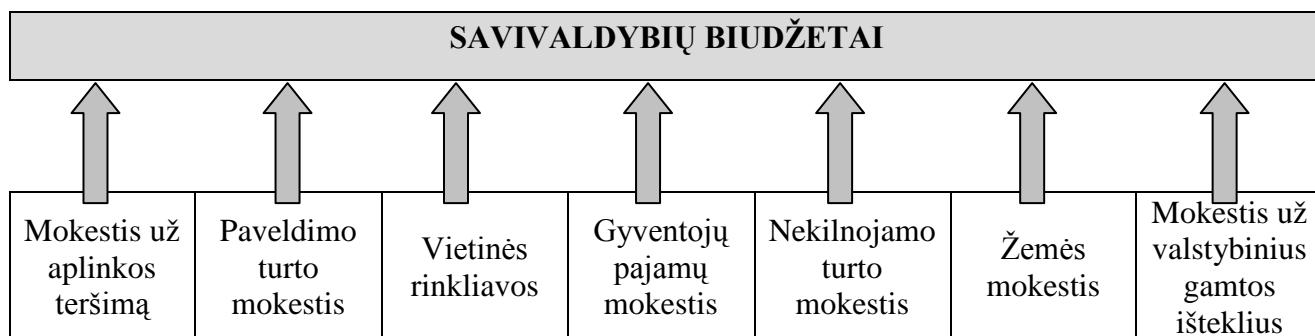


3 pav. Savivaldybės biudžeto pajamos

Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis LR biudžeto sandaros įstatymu.

Pajamos iš mokesčių yra vienas iš svarbiausių, nors ne visada pagrindinis, vietos savivaldybių biudžetų šaltinis. Valstybės dotacijos ir subsidijos visų pirma perskirsto lėšas ir reguliuoja savivaldybių veiklą. Vidutiniškai valstybės subsidijos sudaro nuo 10 proc. iki 50 proc. Savivaldybių biudžetų pajamų. Subsidijos labai reikšmingos finansuojant deleguotų vietos savivaldybių funkcijų įgyvendinimą (Žilinskas, 2010, p. 102). Į savivaldybių biudžetą pajamos įskaitomos įmokos už ilgalaikio ir materialiojo ir nematerialiojo turto realizavimą. Mokesčių ir kitų įmokų į savivaldybių

biudžetus apskaičiavimą ir mokėjimą kontroliuoja įstatymų įgaliotos institucijos (Buckiūnienė, 2011, p. 78-79). 4 pav. pateikti mokesčiai, patenkantys į savivaldybių biudžetus.



4 pav. Savivaldybės biudžeto mokesčiai

Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis Buckiūnienė O. (2011). Finansų teorijos pagrindai. Mokomoji knyga. p. 78-79.

Mokestines pajamas ir nemokestines pajamas, kurias savivaldybės biudžetui pagal įstatymus sumoka fiziniai ir juridiniai asmenys, į savivaldybių biudžetą perveda Teritorinė valstybinė mokesčių inspekcija. Savivaldybių veikla pakankamai įvairiapusė, todėl savivaldybių biudžeto pajamos turi būti tinkamai paskirstytos. Tik tinkamai subalansavus biudžeto pajamas ir išlaidas bus pasiektas maksimalus rezultatas.

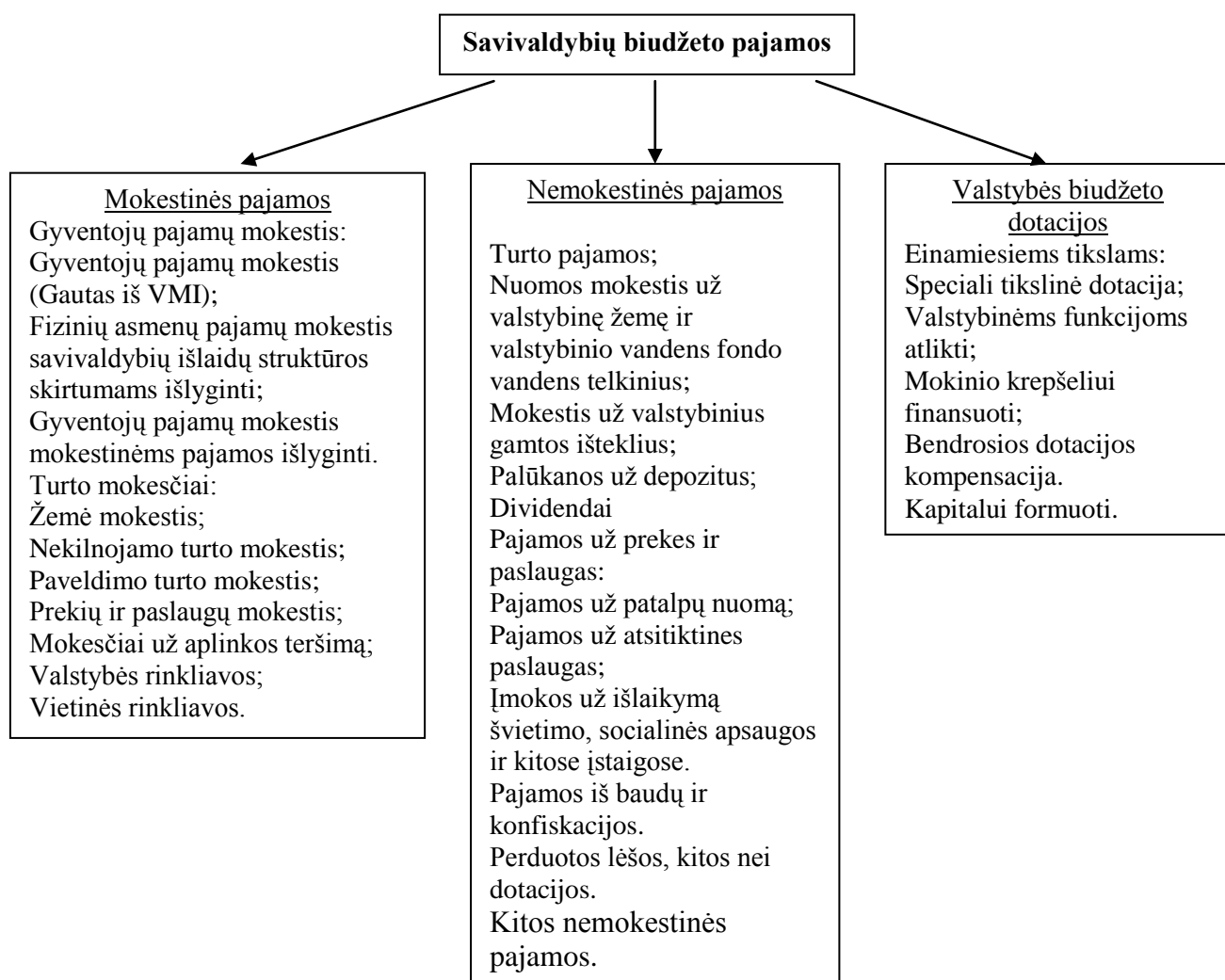
Gipienė (2004) straipsnyje suskirsto savivaldybės biudžeto pajamų šaltinius į tokias pagrindines dalis (p. 293):

- padalijamieji mokesčiai – tai juridinio asmens teisių neturinčių įmonių pajamų mokestis ir juridinių asmenų pelno mokestis – dalis jų įplaukų įskaitomos į savivaldybių biudžetus, dalis – į valstybės biudžetą;
- įstatymais priskirti savivaldybių mokesčiai – vietiniai mokesčiai. Tai nekilnojamo turto, žyminis, prekyviečių ir kiti mokesčiai;
- bendroji dotacija iš valstybės biudžeto;
- specialios dotacijos iš valstybės biudžeto;
- nemokestinės pajamos.

Savivaldybių biudžetų pajamos gali būti naudojamos tik savivaldybių funkcijoms: savivaldybių tarybų patvirtintoms socialinėms ir ekonominėms bei kitoms programoms įgyvendinti, savivaldybių biudžetinėms įstaigoms išlaikyti ir viešųjų paslaugų teikimui organizuoti (Mačiulytė, Ragauskas 2007, p. 43), tačiau nors savivaldybės ir gali turėti teisę pačios reguliuoti savo mokestinių pajamų dydžius, praktiškai visų mokesčių bazės atskirose savivaldybėse skiriasi. Vienoms savivaldybėms gaunamų mokestinių pajamų nepakanka net pagrindinėms funkcijoms atlikti, kitos nežino ir kur pinigus dėti (Lazdynas, 2005, p. 131).

Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros, Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos, Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžeto pajamų nustatymo metodikos įstatymai nustato tokias savivaldybių biudžeto pajamų rūšis (žr. 5 pav.):

- mokestinės pajamos, kurias formuoja savivaldybėms priskirti mokesčiai ir įstatymų nustatytos bendrųjų mokesčių dalis;
- nemokestinės pajamos, gaunamos iš savivaldybės turto, vietinių rinkliavų, baudų ir kitų nemokestinių šaltinių;
- valstybės biudžeto dotacijos, skirtos pajamų bei išlaidų skirtumams tarp savivaldybių išlyginti ir valstybės perduotoms funkcijoms atlikti.



5 pav. Savivaldybės biudžeto pajamos

Šaltinis: Stačiokas R. ir kt. Apskaita ir atskaitomybė vietos savivaldybėse: mokojoji knyga. Kaunas: Technologija, 2003, p. 220.

Mokestinėms pajamoms priskiriamos fizinių asmenų pajamų mokesčio, juridinių asmenų pelno mokesčio pridėtinės vertės, akcizų ir kt. mokesčių įplaukos. Nemokestinės pajamos sudaro

mokesčiai už valstybinius gamtos išteklius, mokesčiai už aplinkos teršimą, dividendų akcijas ir kt. (Smalenskas, 2001, p. 11).

Pirmąsias dvi pajamų rūšis (mokestines ir nemokestines pajamų rūšys) sąlyginai galima vadinti nuosavomis savivaldybių pajamomis t.y. nuosavi mokesčiai, kurie renkami kiekvienoje savivaldybėje ir visi patenka į jos biudžetą. Paskutinioji pajamų rūšis - valstybės paskirta lėšų suma t.y. bendri mokesčiai, kurie perskirstomi per centrinę valstybės biudžetą visoms vietos savivaldybėms arba kitais būdais paskirstomi skirtingų lygių biudžetams. Nepanaudota valstybės paskirta lėšų suma likutis metų pabaigoje grąžinamas į valstybės biudžetą (Davulis, 2006, p. 40). Kiekviena savivaldybė – verčiama išleisti visus iš valstybės biudžeto gautus pinigus, kadangi nepanaudota jų dalis pasibaigus biudžetiniams metams vis tiek bus prarasta. Pajamos iš mokesčių yra vienas iš svarbiausių, nors ne visada pagrindinis, vietos savivaldybių biudžetų šaltinis.

Lėšos savivaldybėms perduotoms valstybinėms funkcijoms atlikti skiriamos iš valstybės biudžeto arba valstybės piniginių fondų ir pervedamos savivaldybėms kaip specialioji dotacija (Mačiulytė, Ragauskas 2007, p. 43). Didžiąją valstybės biudžeto dotacijų savivaldybių biudžetams dalį sudaro specialiosios dotacijos, skirtos valstybės funkcijoms finansuoti (Civinskas, Tolvaišis, 2006, p. 88). Vadovaujantis Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymu valstybės biudžeto dotacijos pagal paskirtį yra klasifikuojamos ir atitinkamai skirstomos. 2 lentelėje pateiktos savivaldybėms skiriamos dotacijos, jų rūšys ir pagal ką yra skirstomos.

2 lentelė

Valstybės biudžeto dotacijos

Valstybės biudžeto bendroji dotacija savivaldybių biudžetams skiriama:	Valstybės biudžeto specialios tikslinės dotacijos savivaldybių biudžetams skiriamos:	Valstybės biudžeto bendrosios dotacijos kompensacijos savivaldybių biudžetams skiriamos:
- savivaldybių gyventojų pajamų mokesčiui išlyginti, kai prognozuojama, kad Valstybės išdo sąskaitoje trūks lėšų;	- valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti;	- dėl Seimo ar Vyriausybės priimtų sprendimų atsirandantiems savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų pokyčiams kompensuoti.
- savivaldybių išlaidų struktūrų skirtumams, kuriuos lemia nuo savivaldybių veiklos nepriklausantys objektyvūs veiksniai, išlyginti, kai prognozuojama, kad Valstybės išdo sąskaitoje trūks lėšų.	- savarankiškajai savivaldybių funkcijai (mokinio krepšeliui finansuoti);	
	- Seimo, Vyriausybės patvirtintoms programoms ar priimtiems sprendimams vykdyti.	

Šaltinis: Civinskas R., Tolvaišis L., 2006 Tarpbiudžetinis lėšų perskirstymas Lietuvoje: instituciniai interesai ir savivaldybių finansinis savarankiškumas. Viešojo politika ir administravimas. Nr. 16 p. 87-88.

Į savivaldybių biudžetų pajamas taip pat įskaitomos įmokos už ilgalaikio materialiojo ir nematerialiojo turto realizavimą. Savivaldybių funkcijoms atlikti reikia didelių piniginių išteklių. Visos sukauptos lėšos yra reikalingos įstatymų priskirtoms funkcijoms ir savivaldybėms įstatymų

perduotoms valstybės funkcijoms atlikti. Savivaldybių biudžeto pajamos formuojamos iš jų teritorijoje esančių įmonių, įstaigų ir organizacijų mokamų mokesčių, iš pajamų už jų nuosavybei priklausančio turto eksploatavimą, valstybės biudžeto dotacijų ir kitų joms pagal įstatymus priskirtų pajamų šaltinių (Stačiokas, Mažeika, Rupšys, 2003, p. 59).

Prognozuojant biudžeto pajamas, paprastai už pagrindą imama praėjusio deimtmečio ir pastarųjų trijų metų pajamų planų vykdymo dinamika. Į gautą vidurkių išvestinę formulę įvedus infliacijos koeficientą, jau galima daugmaž tiksliai numatyti, kokios pajamos bus ateinančiais metais ar net dar po kelių metų. Be to, pajamų prognozė koreguojama pagal galimą kiekvieno mokesčio dydžio ar jo bazės pokytį, parlamentui priėmus ar pakeitus įstatymus, todėl įstatymai, susiję su biudžetinėmis pajamomis ir išlaidomis, paprastai priimami ne mažiau, kaip pusmetis ar net metai iki jų įsigaliojimo (Lazdynas, 2005, p. 210).

Einamaisiais metais gautos papildomos ar sutaupytos lėšos nenurašomos, o perkiamos į ateinančių metų biudžetą ir gali būti skiriamos, tarybai leidus, papildomoms funkcijoms, jų vykdymui pagerinti arba net ir darbuotojų premijavimui, tuo skatinant taupyti lėšas. Biudžetinės lėšos paliekamos ir todėl, kad programinis finansavimas reikalauja nedeficitinio biudžeto visose grandyse (Lazdynas, 2005, p. 211).

Pajamos dažniausiai klasifikuojamos pagal tokius požymius (Skačkauskienė, 2012, p. 62-63):

Pajamų subjektas. Pagal šį požymį biudžeto pajamos klasifikuojamos taip: pajamos iš fizinių asmenų ir pajamos iš juridinių asmenų.

Pajamų centralizavimo laipsnis. Biudžeto pajamos klasifikuojamos taip: centralizuotos ir decentralizuotos.

Pajamų šaltinis. Pagal šį požymį galima išskirti keturis pagrindinius pajamų šaltinius: mokestinės pajamos ir kiti privalomi mokėjimai, pajamos iš nuosavybės, gautos valdant aktyvus, prekių ir paslaugų pardavimų pajamos, savanoriški pervedimai, gauti iš kitų asmenų.

Teisingai pasirinktos ir paskirstytos biudžeto pajamos leidžia tiksliai nustatyti biudžeto lėšų panaudojimo tikslus, uždavinius bei kryptis, biudžetinių išteklių šaltinius bei atskirų visuomenės grupių dalyvavimo laipsnį juos formuojant. Tinkamai vykdant biudžeto pajamų politiką galima daugiau lėšų skirti įvairioms savivaldybių programoms, kas leidžia užtikrinti visuomenės poreikius.

1.4. Savivaldybės biudžeto išlaidos

„Biudžeto išlaidų apimtį labai limituoja į biudžetą patenkančios pajamos. Dėl to svarbu sudaryti tokias biudžetų išlaidų apimtis ir tokius jų panaudojimo terminus, kurie užtikrintų visuomenės ekonominį ir socialinį aukštesnį vaidmenį sprendžiant iškilusius uždavinius su minimaliomis išlaidomis ir maksimaliu efektu“ (Smalenskas, 2002, p. 108). Taigi savivaldybių biudžetų išlaidos turi būti derinamos su biudžetų pajamomis, kadangi nesurinkus pakankamai pajamų, nėra galimybių

ir finansuoti veiklos, kuria siekiama visuomenės poreikių tenkinimo. Pirmiausia aptarsime savivaldybių biudžetų išlaidų apibūdinimą. Dažnai savivaldybių biudžetų išlaidos yra vadinamos asignavimais. Šie apibūdinimai tapatūs, tačiau darbe naudojamas žodis - išlaidos.

Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatyme pateiktas ne išlaidų, o asignavimų apibūdinimas: „Asignavimai – valstybės biudžete arba savivaldybės biudžete patvirtinta lėšų išlaidoms ir ilgalaikiam materialiajam ir nematerialiajam turtui (toliau – turtas) įsigyti suma, kurią asignavimų valdytojas turi teisę biudžetiniais metais gauti iš valstybės biudžete arba savivaldybės biudžete sukauptų lėšų, pateikęs paraišką valstybės išdą valdančiai institucijai arba savivaldybės administracijai, patvirtintoms programoms finansuoti“.

„Asignavimai – tai biudžete patvirtinta išlaidoms ir turtui įsigyti lėšų suma, kurią asignavimų valdytojas turi teisę biudžetiniais metais gauti iš biudžete sukauptų lėšų patvirtintoms programoms finansuoti“ (Buckiūnienė, 2001, p. 69).

„Biudžeto išlaidos – panaudoti biudžeto asignavimai“ (Stačiokas, Mažeika, Rupšys, 2003, p. 71).

Smalenskas (2002) išskiria dvi išlaidų rūšis (p. 109):

„Paprastosios išlaidos – tai išlaidos, susijusios su biudžetinių institucijų funkcionavimu ir programų vykdymu, kai nedidinama šių institucijų ilgalaikio turto vertė“.

„Nepaprastosios išlaidos – tai išlaidos, skiriamos materialiajam ir nematerialiajam turtui įsigyti, investicinėms programoms įgyvendinti“.

Savivaldybių išlaidos gali būti skirstomos į tris pagrindines grupes: išlaidas socialiniai sričiai, išlaidas ekonomikai ir kitas išlaidas. Dauguma savivaldybių išlaidų skiriama socialiniai sričiai finansuoti, o kitos savivaldybių biudžetų išlaidų grupės sudaro nedidelę bendrųjų išlaidų dalį (Puškorius, 2006, p. 141; Davulis, 2006, p. 19). Remiantis Biudžeto pajamų ir asignavimų funkcinė klasifikacija, kurią nustato Finansų ministerija įsakymu „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“ šias išlaidų grupes galima skirstyti detalčiau: Ekonomikai skirtas išlaidas galima skirstyti į išlaidas – ekonomikai, būstui ir komunaliniam ūkiui, aplinkos apsaugai; Socialinės sferos išlaidas galima skirstyti į išlaidas – švietimui, sveikatos apsaugai, socialinei apsaugai, poilsui, kultūrai ir religijai; Kitoms valstybinėms funkcijoms užtikrinti išlaidos skirstomas į bendram valstybės valdymui, gynybai, viešajai tvarkai ir visuomenės apsaugai.

Savivaldybių biudžetų išlaidos vadovaujantis Biudžeto sandaros įstatymo 23 straipsniu yra naudojamos Vietos savivaldos įstatymui ir kitiems įstatymams įgyvendinti vykdant savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojų patvirtintas programas. Vadinasi išlaidos turi būti tiesiogiai susijusios su Vietos savivaldos įstatymu savivaldybėms priskirtomis funkcijomis ir patvirtintomis

programoms. Lietuvos savivaldybių išlaidas galima klasifikuoti naudojant funkcinę ir ekonominę klasifikaciją. 6 pav. pateiktos Lietuvos savivaldybių suklasifikuotos išlaidos.

„Ekonominė klasifikacija – biudžetų išlaidų bei asignavimų klasifikavimas pagal bendrus ekonominius lėšų paskirstymo požymius“ (Stačiokas, Mažeika, Rupšys, 2003, p. 71).

„Funkcinė klasifikacija – biudžetų išlaidų bei asignavimų klasifikavimas pagal valstybės funkcijas“ (Stačiokas, Mažeika, Rupšys, 2003, p. 71).



6 pav. Savivaldybės biudžeto išlaidos

Šaltinis: Kazlauskienė V., 2012. Finansai. mokojoji knyga. Kaunas: Technologija.

Savivaldybės išlaidas taip pat galima suskirstyti į keturias grupes (Onaitytė, 2004, p. 159-160):

1. Vartojimo išlaidos, apimančios valstybinio sektoriaus darbuotojų darbo užmokestį bei savivaldybės perkamų prekių išlaidas.

2. Savivaldybės investicijos - tai įvairios kapitalinės išlaidos, pavyzdžiui, kelių, teismo, uostų statybos išlaidos ir kt.

3. Transferiniai išmokėjimai privačiam sektoriui – tai mokėjimai, už kuriuos savivaldybė tiesiogiai nagauna prekių ar paslaugų, nedarbo pašalpų išmokėjimai, subsidijos įmonėms.

4. Savivaldybės skolos palūkanos.

Savivaldybių biudžetų asignavimai yra naudojami Vietos savivaldos įstatymui ir kitiems įstatymams įgyvendinti (Naraškevičiūtė, Lakštutienė, 2007, p. 69):

- Savivaldybėms įstatymų deleguotoms valstybės funkcijoms vykdyti;
- Savivaldybių tarybų patvirtintoms programoms vykdyti.

Biudžete yra pateikiamos apgalvotos, įstatymais pavestos išlaidos, arba patirtos privalomos išlaidos, finansuojamos iš mokesčių ir rinkliavų (Kraan, 2004, p. 123). Nuo gaunamų pajamų dydžio priklauso savivaldybės funkcijoms vykdyti skiriamų išlaidų sumos, kurių valdymas pavestas asignavimų valdytojams. Savivaldybių biudžetų asignavimai yra naudojami Vietos savivaldos įstatymui ir kitiems įstatymams įgyvendinti vykdant savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojų patvirtintas programas. Savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojai naudoja skirtus biudžetų asignavimus pagal paskirtį ir teikia finansinę bei kitą atskaitomybę Finansų ministerijai ir savivaldybių vykdomosioms institucijoms.

Savivaldybių biudžetų išlaidos skiriamos (Gipienė, 2004, p. 300):

- Vietos savivaldos institucijų vykdomoms švietimo, kultūros, sveikatos apsaugos, sporto ir gamtos apsaugos programoms bei socialinės apsaugos ir paramos programoms finansuoti;
- Savivaldybių ūkiui plėtoti ir reguliuoti;
- Vietos savivaldos institucijoms išlaikyti;
- Savivaldybės biudžeto kasos aparato lėšoms padidinti;
- Išlaidoms patirtoms dėl važiavimo keleiviniu transportu lengvatų taikymo, kompensuoti;
- Kitoms priemonėms pagal įstatymus ir savivaldybių tarybų sprendimus įgyvendinti.

LR biudžetų sandaros įstatymas nustato, kas gali valdyti asignavimus. Išskiriami šie savivaldybės biudžeto asignavimų valdytojai:

- vietos savivaldos institucijų, įstaigų bei įmonių, nurodytų savivaldybės tarybos patvirtintame savivaldybės biudžete, vadovai;
- vietos savivaldos institucijų, kurioms asignavimus savivaldybės tarybos pavedimu patvirtina savivaldybės administracijos direktorius, neviršydamas bendros savivaldybės tarybos patvirtintos asignavimų sumos atitinkamoms priemonėms finansuoti, vadovai.

Svarbu paminėti, jog planuojant savivaldybių biudžetų išlaidų dalį, joms suteikiama dar daugiau teisių: visi asignavimai (išskyrus tikslinė paskirtimi skiriamus asignavimus) bei sutaupytos lėšos ar viršplaninės pajamos yra paskirstomi savivaldybių tarybų sprendimais (Astrauskas, 2002, p. 73).

Pagal Lietuvos biudžeto sandaros įstatymą savivaldybės patiriamoms išlaidoms galima priskirti ir savivaldybėse sudaromą savivaldybės administracijos direktoriaus rezervą. Jis turi būti ne didesnis kaip 1 procentas patvirtintų savivaldybės biudžeto asignavimų sumos. Konkretų savivaldybės administracijos direktoriaus rezervo dydį kasmet nustato savivaldybės taryba, tvirtindama atitinkamų metų savivaldybės biudžetą. Šias rezervo lėšas skirsto savivaldybės administracijos direktorius ir yra naudojamos tik toms reikmėms, kurių negalima numatyti sudarant ir tvirtinant savivaldybės biudžetą. Šios lėšos naudojamos ekstremalių situacijų padariniams likviduoti ir kitoms reikmėms pagal savivaldybių tarybų nustatytas taisykles.

„Biudžeto klasifikavimas užtikrina vienodų visų pajamų ir išlaidų grupavimą ir tuo palengvina biudžeto projekto sudarymą ir biudžeto vykdymą. Teisinga biudžeto išlaidų klasifikacija leidžia nustatyti biudžeto lėšų tikslinį panaudojimą, Vyriausybės finansų politikos kryptį ir kartu parodo biudžeto pajamų šaltinius“ (Buckiūnienė, 2011, p. 69) Apibendrinant galima teigti, kad savivaldybių biudžeto išlaidos gali būti padengtos tik savivaldybėms įstatymų deleguotoms funkcijoms ir savivaldybių tarybų patvirtintoms programoms vykdyti. Siekiant suformuoti optimalų ir skaidrų savivaldybių biudžetą būtina žinoti jo rengimo, tvirtinimo ir vykdymo ypatybes, kurios aptariamos tolesniame poskyryje.

1.5. Savivaldybės biudžeto rengimo, tvirtinimo ir vykdymo ypatybės

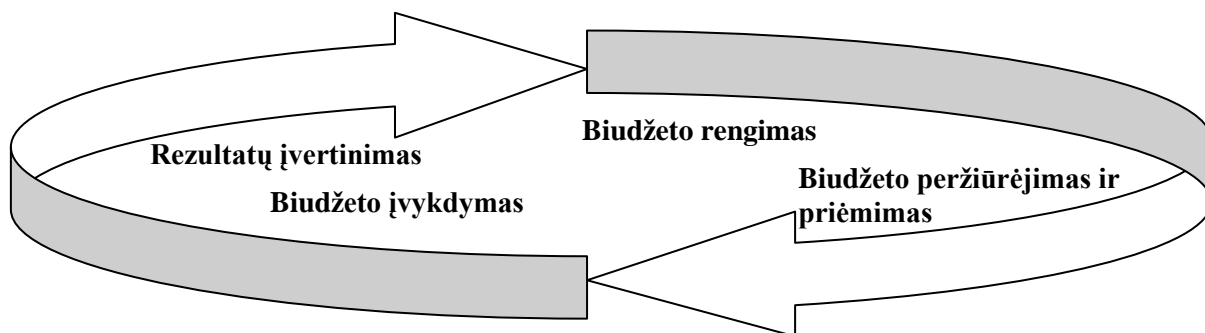
Vietos savivaldybių savaveiksmiškumą užtikrina finansiniai resursai ir laisvė jais naudotis savo veikloje. Savivaldybės turi teisę pačios nustatyti savo pajamas ir išlaidas. Jų finansiniai ištekliai turi būti proporcingi Konstitucijoje ir įstatymuose nustatytoms funkcijoms. Pažymėtina, kad savivaldybių savarankiškumas biudžeto srityje nėra absoliutus (Žilinskas, 2010, p. 101). „Biudžetas – tai bendruomenės piniginė, todėl jis turi būti planuojamas, sudaromas, svarstomas, tvirtinamas, vykdomas ir kontroliuojamas pagal ypatingas taisykles (Lazdynas, 2005, p. 203). „Savivaldybių biudžetų rengimo procesas gana sudėtingas, jį reglamentuoja nemažai įvairių teisės aktų“ (Davulis, 2006, p. 41). Lietuvos savivaldybių biudžeto sudarymo teisinis pagrindas:

- Lietuvos Respublikos konstitucija;
- Biudžeto sandaros įstatymas;
- Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės;
- Atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžeto sudarymo ir vykdymo taisyklės;
- Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas;
- Savivaldybių skolinimosi taisyklės;
- Vietos savivaldos įstatymas;
- Valstybinės (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti lėšų apskaičiavimo metodika.
- Konkrečių savivaldybių trybos sprendimų patvirtintos biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės.

„Biudžetinis procesas yra reglamentuotas įstatymu valdžios organų veikla, susijusi su viešojo sektoriaus biudžeto peržiūrėjimu, sudarymu, įvertinimu, patvirtinimu ir lėšų naudojimu“ (Buškevičiūtė, 2006, p. 67). Pasak Naraškevičiūtės ir Lakštutienės (2007) biudžetinis procesas „apima skirtingas biudžetinės veiklos stadijas“ (p. 63). „Biudžeto formavimo procesas gali būti kovos lauku, kuriame politiniai pareigūnai gali demonstruoti savo galią bei rūpinimąsi eilinių mokesčių mokėtoju apkarpydami viešajam sektoriui ir ypač mažiau populiarioms vyriausybės

programoms skiriamas lėšas (Peters, 2002, p. 328). „Netinkama biudžeto sudarymo veiksmų seka gali iškreipti biudžeto teikiamą informaciją, todėl daug dėmesio būtina skirti biudžeto sudarymo procesui“ (Klimataitienė, Kanapinskienė, 2009, p. 113).

Kazlauskienės (2012) knygoje „Finansai“ akcentuojama, kad dažniausiai biudžeto procesas yra tam tikrų veiksmų ciklas, kuris pavaizduotas 7 pav. (p. 41). Pagal pavaizduotą biudžeto ciklą pirmiausia biudžetas yra rengiamas, po to peržiūrimas ir priimamas, priėmus biudžetą jis yra vykdomas ir galiausiai yra vertinami rezultatai.



7 pav. Biudžeto ciklas

Šaltinis: Kazlauskienė V., 2012. Finansai. mokojoji knyga. Kaunas: Technologija. p. 41.

Pasak Skačkauskienės (2012) savivaldybių biudžetą sudaro 4 etapai (p. 43, 47, 52-54):

Veiklos prioritetų ir finansinių tikslų nustatymas. Veiklos prioritetai išgryninami pagal patvirtintus norminius aktus bei atsižvelgiant į valstybės vidinės ir išorinės aplinkos pokyčius. Finansiniams tikslams nustatyti rengiamos makroekonominės prognozės, kurios apima tokius blokus kaip mokėjimų balansą, nacionalinį produktą, fiskalines sąskaitas ir pinigų sektorių.

Biudžeto formavimas. Atsižvelgiant į makroekonominės prognozes formuojami atitinkami rodikliai, kurie apima tikėtinas pajamas ir išlaidas, numato deficitą bei kitus apribojimus.

Biudžeto tvirtinimo procedūra. Biudžeto svarstymo ir tvirtinimo procedūra nėra lengva užduotis ar tik formalus veiksmas.

Biudžeto vykdymas ir kontrolė. Biudžeto vykdymą galima apibrėžti kaip patvirtinto biudžeto lėšų kaupimo ir jų naudojimo procesą. Dažniausiai sudaromas organizacinis planas, kuriame pajamų ir išlaidų dydžiai pateikiami ne tik metams, bet skirstomi ir ketvirčiais, siekiant tikslesnio pajamų ir išlaidų susiejimo bei sudarant prielaidas finansuoti biudžeto lėšomis įvairias per metus numatytas priemones. Biudžeto kontrolę galima apibrėžti kaip procesą, kurio metu atliekami veiksmai siekiant užtikrinti patvirtintų tikslų įgyvendinimą, veiksmingą pajamų surinkimą, efektyvų išteklių naudojimą.

Biudžeto sudarymas yra pagrindinis įrankis valdyti organizacijų finansus. „Biudžetai atlieka daugelį vaidmenų, padeda pasiekti įvairiausias tikslus, geriau interpretuoti atitinkamus faktus, skaičius ir įvykius, atskleisti svarbiausius dalykus, nukreipia dėmesį nuo mažiau svarbesnių,

suteikia racionalaus ūkinio ir visuomeninio elgesio prasmę“ (Mackevičius, 2005, p. 276). Biudžetų rengimo procesai susideda iš tam tikrų etapų ar stadijų, kuriuose yra įvertinami poreikiai finansų paskirstymui.

Drury (2008) išskiria septynis biudžeto sudarymo etapus (p. 247):

- Tikslų nustatymas;
- Veiksmų krypčių nustatymas;
- Galimybių įvertinimas;
- Alternatyvių veiksmų pasirinkimas;
- Biudžeto suplanavimas;
- Įvykdymas;
- Planinio ir įvykdyto biudžeto įvertinimas.

Stačiokas (2003) straipsnyje pateikė biudžeto sudarymo procesą apimančias stadijas (p. 325):

- Tikslų sąveiką, ryšį, bendrus nurodymus žmonėms, atsakingiems už biudžeto rengimą;
- Biudžetą sudariusios institucijos veiklos sėkmės veiksnių apibrėžimą;
- Visų pagrindinių veiklos sričių pradinių biudžetų sudarymą;
- Derybas dėl biudžeto tikslų;
- Galutinį biudžeto koordinavimą ir peržiūrą;
- Visų biudžetų priimtinumą ir patvirtinimą;
- Nuolatinį faktiškos veiklos, palyginti su biudžeto tikslais, tikrinimą.

Lazdynas (2005) savo knygoje „Savivalda“ išskiria tris biudžeto formavimo etapus (Lazdynas, 2005, p. 210- 214):

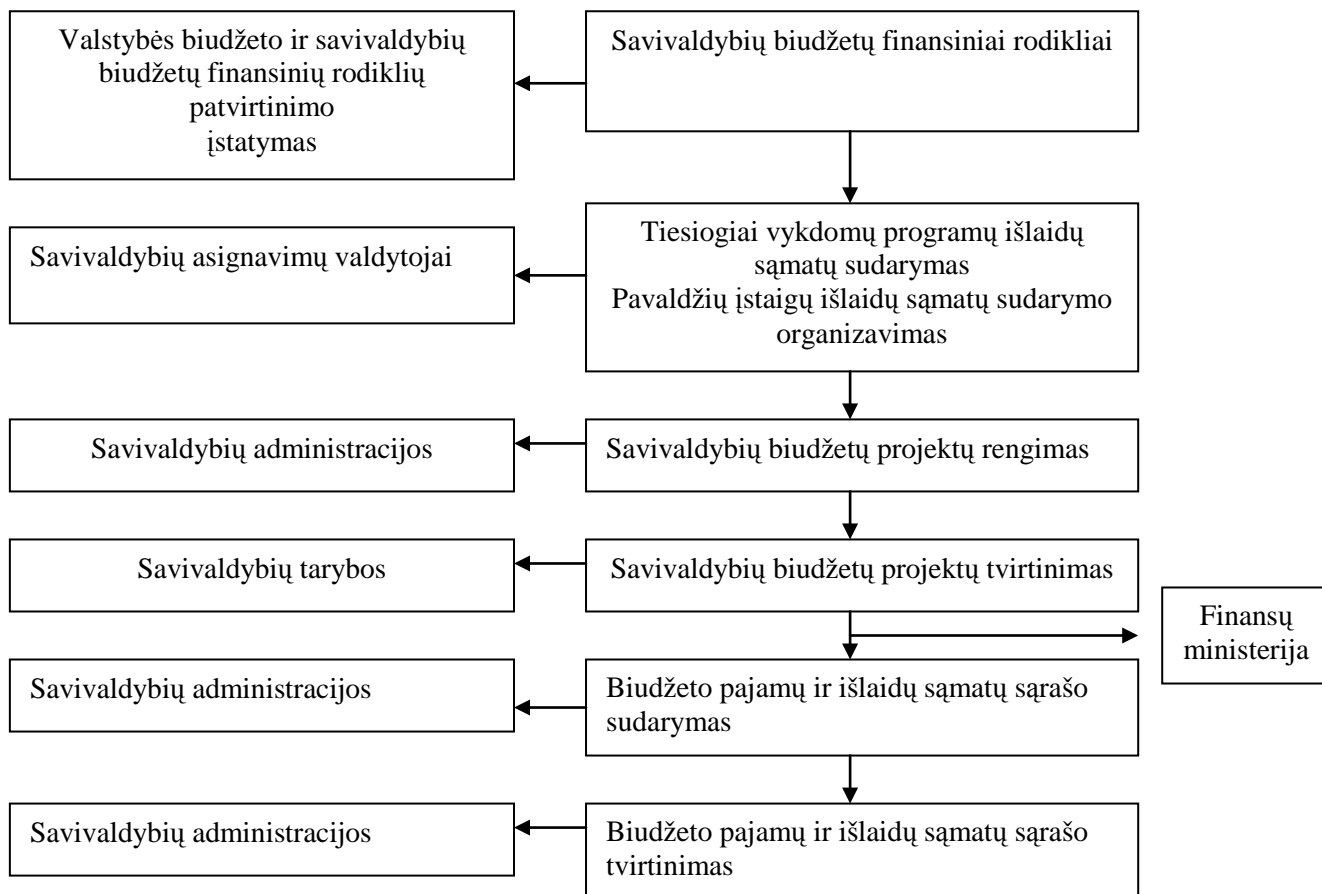
- Biudžeto planavimas;
- Biudžeto plano rengimas ir priėmimas;
- Biudžeto kontrolė.

Užsienio autoriai, Mziu, Xarba, Shehu (2012) išskiria keturis biudžeto sudarymo etapus: planavimas, tvirtinimas, vykdymas ir kontrolė (p. 274).

Paminėti biudžetų rengimo proceso etapai apima tikslų, veiklos sričių, faktų nustatymą ir kitus kriterijus, kurie padeda paskirstyti biudžeto pajamas ir išlaidas efektyviai. Pirmiausia turi būti įvertinama situacija, problema, kurios sprendimui reikalingi finansai. Biudžetų rengimo procesas turi būti įgyvendintas „žingsnis po žingsnio“, kadangi tik pasiekus pajamų ir išlaidų tinkamas kombinacijas biudžete bus pasiektas organizacijų ekonominis augimas. Savivaldybių biudžetų rengimas taip pat turi apimti ne tik šias stadijas, tačiau ir vykdyti biudžetų rengimą, tvirtinimą ir vykdymą pagal nustatytus įstatymus ir kitus teisės aktus.

Konstitucijos 121 straipsnio 1 dalyje teigiama: „Savivaldybės sudaro ir tvirtina savo biudžetą”. Šis teiginys parodo savivaldybių teisę - parengti ir patvirtinti biudžetą, kuris skiriamas teisės aktu nustatytoms savivaldybės funkcijoms finansuoti.

8 pav. pateikiama savivaldybių biudžetų sudarymo procedūrinė schema, kuri atskleidžia biudžeto rengimo sudėtingumą.



8 pav. Savivaldybių biudžetų sudarymo procedūrinė schema

Šaltinis: Bivainis, J., Butkevičius, A. (2002) Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas/ Pinigų studijos, Nr.4, p.33.

Pagal LR biudžeto sandaros įstatymą savivaldybės biudžetas yra savivaldybės tarybos patvirtintas savivaldybės biudžeto pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams. Savivaldybių biudžetų projektus rengia savivaldybių vykdomosios institucijos. Parengti biudžetų projektai teikiami savivaldybių taryboms jų reglamento nustatyta tvarka. Savivaldybių tarybos svarsto biudžetų projektus atsižvelgdamos į savivaldybių vykdomųjų institucijų pranešimus, tarybos komitetų pasiūlymus ir išvadas. Biudžetas tvirtinamas savivaldybės tarybos sprendimu, kuriame nurodoma:

- bendra pajamų suma ir jų paskirstymas pagal pajamų rūšis;

- bendra asignavimų suma ir jų paskirstymas biudžetinėms įstaigoms ar savivaldybių administracijos padaliniais programoms vykdyti (asignavimai skiriami išlaidoms, iš jų – darbo užmokesčiui, ir turtui įsigyti).

Pagal LR biudžeto sandaros įstatymą savivaldybių tarybos biudžetus patvirtina kai tampa žinoma, kokia mokesčių dalis bus skirta vienai ar kitai savivaldybei. Tokiu atveju savivaldybė iš anksto gali sudaryti tik iš jos tiesioginių pajamų už teikiamas paslaugas surenkamų biudžetų lėšų pajamų ir išlaidų planus. Jeigu valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektas laiku nepatvirtinamas, tai lėšos į tą biudžetą renkamos Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymo nustatyta tvarka (Meidūnas, Puzinauskas, 2003, p. 60). Tada išlaidos metų pradžioje iki biudžetų patvirtinimo kiekvieną mėnesį negali viršyti 1/12 praėjusių metų šio biudžeto išlaidų (Naraškevičiūtė, Lakštutienė, 2007, p. 68). Šiuo atveju kiekvieno asignavimų valdytojo asignavimai kiekvieną mėnesį negali viršyti 1/12 praėjusių metų atitinkamo biudžeto šiam asignavimų valdytojui skirtų lėšų ir skiriamos tik tęstinei veiklai bei įstatymuose nustatytiems įsipareigojimams finansuoti (išskyrus Europos Sąjungos finansinės paramos ir bendrojo finansavimo programas, kurioms asignavimai pervedami vadovaujantis sudarytomis sutartimis) bei įsiskolinimams dengti. Patvirtintus biudžetus ir savivaldybių privatizavimo fondo sąmatas savivaldybių administracijų direktoriai pateikia Finansų ministerijai. Jeigu savivaldybė nustatytu laiku nepatvirtina biudžeto, lėšos iš valstybės biudžeto atitinkamai savivaldybei iki biudžeto patvirtinimo laikinai nepervedamos.

Savivaldybių biudžetų projektų rengimą organizuoja savivaldybės administracijos direktorius. Jis kasmet nustato remiantis teisės aktais kitų metų savivaldybės biudžeto projekto rengimo tvarką, pagal kurią yra rengiami konkrečios savivaldybės biudžeto projektai.

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 (Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės):

1. duoda nurodymus dėl jiems pavaldžių biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų programų sąmatų projektų sudarymo ir nustato jų pateikimo terminus. Prireikus detalizuoja pagal vykdomas programos priemones/projektus.

2. parengia ir praneša jiems pavaldžioms biudžetinėms įstaigoms ir kitiems subjektams prognozuojamus pagrindinius šių įstaigų veiklos rodiklius, kreditinius įsiskolinimus, kitus rodiklius, kurie būtini programų sąmatų projektuose numatomiems asignavimams tiksliai apskaičiuoti;

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

Savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojai nustato jiems pavaldžioms biudžetinėms įstaigoms ir kitiems subjektams tokius programų sąmatų projektų sudarymo terminus, kad jie galėtų laiku pranešti savivaldybių administracijoms asignavimų sumas, būtinas įtraukti į savivaldybių biudžetų projektus. Savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojai ir jiems pavaldžių biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų vadovai yra atsakingi už teisingą programų ir jų sąmatų sudarymą. Savivaldybių administracijos tikrina, ar programų sąmatų projektuose pateikti skaičiavimai yra tikslūs, ar laikytasi taupumo režimo, ar numatyti asignavimai esamiems išskolinimams padengti, prireikus patikslina asignavimus ir įtraukia juos į savivaldybių biudžetų projektus.

Savivaldybės administracijai parengus biudžeto projektą, administracijos direktorius jį pateikia savivaldybės tarybos komitetams. Jie svarsto projektą, pateikia išvadas, 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 išvadas.

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, minėtos lėšos turi būti naudojamos ekstremalių situacijų padariniams likviduoti ir kitoms reikmėms pagal savivaldybių tarybų nustatytas taisykles.

Savivaldybių taryboms patvirtinus savivaldybių biudžetus, savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojai arba jų įgalioti asmenys ne vėliau kaip per 15 darbo dienų patvirtina savo ir jiems pavaldžių biudžetinių įstaigų bei kitų subjektų programas ir jų sąmatas pagal visus funkcinės ir ekonominės klasifikacijos kodus.

Savivaldybių biudžetų vykdymą organizuoja savivaldybių administracijos direktoriai. Savivaldybių biudžetų vykdymas susideda iš pajamų bei išlaidų planų vykdymo. 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.

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

Šioje stadijoje keliami du pagrindiniai uždaviniai (Lazdynas, 2005. p. 218):

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

Pajamų plano vykdymas pasireiškia numatytų subjektų įmokų mokėjimu, kurios patenka į savivaldybių biudžetus. Valstybinė mokesčių inspekcija į savivaldybių biudžetus perveda šias lėšas:

- 1) savivaldybės biudžetui priskirtas mokestines pajamas;
- 2) Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos.

Įstatymo nurodyto 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.

Jeigu nevykdomas savivaldybės biudžetas, t. y. gaunama mažiau pajamų, negu buvo numatyta, finansavimas iš savivaldybės biudžeto vykdomas savivaldybės tarybos nustatyta tvarka. Jeigu numatoma, kad nustatytas pajamų planas iki metų pabaigos nebus įvykdytas, sprendimus dėl šiuose biudžetuose numatytų programų finansavimo tvarkos savivaldybės administracijos direktoriaus teikimu priima savivaldybės taryba. Asignavimų valdytojams pervedamos biudžeto asignavimų sumos specialiosioms programoms finansuoti mažinamos faktiškai negautomis (palyginti su planu) biudžetinių įstaigų pajamų įmokomis į biudžetą.

Metų pabaigoje likusios nepanaudotos biudžeto lėšos, nustatytos savivaldybių biudžetams priimant atitinkamų metų Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą, lėšos, kurios per metus buvo paskirtos savivaldybių biudžetams pagal atskirus įstatymus ar Vyriausybės nutarimus arba panaudotos ne pagal savo tikslinę paskirtį, iki sausio 10 dienos gražinamos į valstybės biudžetą – pervedamos iš savivaldybių biudžetų sąskaitų į Valstybės išdo sąskaitą, jeigu atitinkamų metų Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu nenustatyta kitaip.

Jeigu savivaldybėms nepavyksta subalansuoti biudžeto, ji Vyriausybės nustatyta tvarka (Dėl savivaldybių skolinimosi tvarkos patvirtinimo, 2001) gali imti trumpalaikes bei ilgalaikes vidaus ar

užsienio paskolas. Šių paskolų dydis negali viršyti įstatymų nustatytus normatyvus. Skolintis galima tik savivaldybės tarybos sprendimu ir jeigu lėšų nepakanka (Puškorius, 2006, p. 152):

- savivaldybės investiciniams projektams finansuoti (ilgalaikės paskolos);
- laikinajam pinigų trūkumui padengti, jeigu tam nepakanka apyvartinių lėšų (trumpalaikės paskolos).

Paskutinysis savivaldybių biudžetų procesų etapas – biudžetų kontrolė. Savivaldybių biudžetų vykdymo kontrolę atlieka Valstybės kontrolė ir savivaldybių kontrolieriai. Savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojų ir joms pavaldžių institucijų programų išlaidų sąmatų vidaus auditą atlieka vidaus audito tarnybos. Programų vykdymą vertina vidaus audito tarnybos. Programų vykdymo vertinimo tvarką nustato vyriausybė (Naraškevičiūtė, Lakštutienė, 2007, p. 72).

Vidinė biudžeto vykdymo kontrolė turi vykti kasdien. Savivaldybės administracijos finansų skyrius, vidaus audito tarnyba ir savivaldybės kontrolierius turi prižiūrėti, kad būtų laikomasi bendrosios biudžetinės politikos ir taisyklių, kontroliuoti finansinę drausmę ir laiku užkirsti kelią nereikalingoms ir kenksmingoms procedūroms (Lazdynas, 2005, p. 216).

Viena pagrindinių biudžeto vykdymo kontrolės formų – einamosios ir galutinės ataskaitos. Einamąjį viešųjų paslaugų finansavimą prižiūri patys asignavimų valdytojai, kurių reguliavimo sferai yra priskirtos viešąsias paslaugas teikiančios įmonės ar įstaigos. Pastaruoju metu Europos savivaldybės vis dažniau pasirenka išorinį nepriklausomą auditą, nes politinis Kontrolės komitetas, ypač jeigu jis ne patikimas opozicijai, o suformuojamas proporcinio būdu iš visų frakcijų atstovų, negali viso jam priklausančio darbo atlikti objektyviai, jo sprendimus diktuoja konjunktūra, politiniai ir asmeniniai interesai (Lazdynas, 2005, p. 217).

Išorinis auditas gali teikti rekomendacijas, kaip biudžeto lėšas galima būtų panaudoti dar taupiau, ekonomiškiau ir efektyviau, kaip racionalizuoti ir patobulinti struktūras ir procedūras, netgi pats parengti organizacinių nuostatų ir priemonių planus, nes iš šalies dažnai geriau pasimato visi trūkumai. O auditorius dar turi galimybę palyginti ir kitų organizacijų veiklą (Lazdynas, 2005, p. 217).

Savivaldybių biudžetų rengimas, tvirtinimas ir vykdymas turi būti atliktas racionaliai. Šie procesai yra sudėtinga savivaldybių vykdoma funkcija. Pasak Parsons (2001), kaip firmos siekia maksimizuoti pelną, taip panašiai ir tie, kurie dirba viešosiose institucijose, siekia maksimizuoti savo biudžetą. Tačiau viešoji institucija, kitaip nei firma, nežino savo pajamų, todėl ribinį naudingumą gali padidinti tik didindama savo biudžetą. Patys politikai yra spaudžiami savo pasižadėjimų didinti viešąsias išlaidas (p. 65). Dažnai politikai patys nustato prioritetus, atsižvelgdami į rutinines problemas (Lazdynas, 2005 p. 214). Dėl šių priežasčių savivaldybėms sunku tiksliai nuspėti būsimą ekonominę situaciją jos teritorijoje ir visoje valstybėje.

„Vietiniai biudžetai turi didelės reikšmės realizuojant ir finansuojant socialines programas (Smalenskas, 2007, p. 32). Biudžeto sudarymo procesas turi būti ilgalaikis procesas, kadangi planuojant tik metams nėra galimybės įgyvendinti didesnius projektus ir suteikti stabilumo jausmą vykdytojams. Kiekviena savivaldybė susiduria su jų teritorijoje iškilusiomis problemomis, kurias padeda išspręsti tinkamas biudžeto sudarymas. Siekiant išanalizuoti kaip yra įgyvendinami savivaldybių biudžetai, su kokiais sunkumais yra susiduriama darbe, analizuojama Šiaulių rajono savivaldybės pavyzdžiu.

1.6. Šiaulių rajono savivaldybės charakteristika

Šiaulių rajonas yra Lietuvos šiaurės vakarų dalyje – Rytų Europos lygumos pakraštyje, Lietuvos vidurio žemumoje. Šiaulių rajono savivaldybės teritorija glaudžiu žiedu juosia Šiaurės Lietuvos sostinę vadinamą Šiaulių miestą. Rajonas ribojasi su kitais 6 administraciniais vienetais: iš šiaurės vakarų – Akmenės, iš šiaurės rytų – Joniškio, iš vakarų – Telšių, iš pietvakarių – Kelmės, iš pietryčių – Radviliškio, iš rytų – Pakruojo rajonais. Šiaulių rajono savivaldybės plotas – 1807 kv. km, ir tai sudaro 2,77 proc. Lietuvos teritorijos. Rajono teritorija suskirstyta į 11 seniūnijų. Statistikos departamento prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2012 m. duomenimis Šiaulių rajone yra 43449 gyventojų.

Rajono teritorijoje vyraujančios žemumos tinkamos žemdirbystei, todėl čia gausu žemės ūkio bei jo produktų perdirbimo įmonių. Yra ir laisvų žemės plotų, tinkamų verslo plėtrai, su netoliese esančiomis komunikacijomis (dujotiekiu, elektros bei vandentiekio magistraliniais tinklais). Šiaulių rajone bei Šiaulių mieste sukurtas verslui reikalingų įstaigų tinklas (bankai, draudimo kompanijos, interneto paslaugų bei vertimų biurai, darbo biržos padaliniai).

3 lentelėje išvardytos didžiausios Šiaulių rajono įmonės, kurios įkuria darbo vietas šiaulių rajone, bei labiausiai prisideda prie biudžeto pajamų didinimo.

3 lentelė

Didžiausios Šiaulių rajono įmonės

Įmonės pavadinimas	Veiklos rūšys
1. UAB „Kuršėnų komunalinis ūkis	Gatvių apšvietimas, šiukšlių surinkimas ir išvežimas, želdinių priežiūra, statyba, remontas, kelių priežiūra, pirčių priežiūra
2. UAB „Kuršėnų vandenys“	Vandens tiekimas ir nuotėkų tvarkymas
3. UAB „Kuršėnų autobusų parkas“	Keleivinio transporto paslaugos
4. UAB „Grafų baldai“	Baldų gamyba, prekyba
5. Ūkininkas K. Jusčius	Grybų auginimas, komposto ruošimas
6. UAB „Hidralteka“	Hidraulinių mašinų įrenginių gamyba
7. UAB „Medingė“	Statybos darbai
8. UAB „Verbūnų duona“	Duonos ir pyrago gaminių gamyba
9. UAB „Bageta“	Medinių padėklų, medienos piūvenų granulių ir briketų gamyba
10. UAB „Justluka“	Baldų gamyba, prekyba
11. UAB „Šventjoniš“	Karpių veisimas ir auginimas
12. ŽŪB „Ginkūnų agrofirma“	Žemės ūkio veikla
13. Rimvydo Pašakinsko įmonė	Viešasis maitinimas

14.UAB „Pekotra“	Tarptautinių krovinių gabenimo įmonė
15. Kuršėnų žemės ūkio bendrovė	Žemės ūkio veikla
16. UAB „Kalnas“	Duonos ir pyrago gaminių gamyba
17. UAB „Gražulus“	Prekyba žemės ūkio technikos atsarginėmis dalimis, hidraulinių žarnų gamyba.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės, remiantis Šiaulių rajono savivaldybės duomenimis.

Šiaulių rajono savivaldybei nuosavybės teise priklauso šios įmonės: UAB „Kuršėnų komunalinis ūkis“, UAB „Kuršėnų vandenys“ ir UAB „Kuršėnų autobusų parkas“.

Pagal Šiaulių rajono 2011-2017 m plėtros strateginį planą Šiaulių rajono vizija – „Šiaulių rajonas – bendruomeniškas, konkurencingas, atviras investicijoms, pritraukiantis naujų verslo galimybių, pažangaus žemės ūkio kraštas, pasižymintis palankia gyvenimui ir poilsiui aplinka“. Strateginiame plane išskirti trys prioritetai:

I prioritetas. Pilietiškos, apsišvietusios, kūrybiškos, sveikai ir saugiai gyvenančios bendruomenės kūrimas.

II prioritetas. Verslo aplinkos ir verslumo plėtra.

III prioritetas. Subalansuotas rajono infrastruktūros vystymasis.

Šiaulių rajono savivaldybė kiekvieniems biudžetiniams metams sudaro ir tvirtina savarankišką biudžetą. Biudžetas sudaromas taikant strateginio planavimo ir biudžeto sudarymo pagal programas principus. Pagrindiniai principai, kuriais vadovaujasi Šiaulių rajono savivaldybė sudarydama biudžetą yra: valstybės funkcijų atitikimo, biudžeto tikrumo, vientisumo, pilnumo, viešumo, periodiškumo, bruto įvertinimo ir kitais principais. Sudarant Šiaulių rajono savivaldybės biudžetą yra naudojamas pagrindinis programinio biudžeto sudarymo metodas, kadangi visos pagamos ir išlaidos yra planuojamos pagal tam tikras programas, tačiau galima išvelgti ir „kritinių dydžių“ ir „nulinio pagrindo“ metodų aspektus. Taip pat prieš pradėdant sudaryti Šiaulių rajono savivaldybės biudžetą yra atsižvelgiama ir į savivaldybės strateginius plėtros planus, kas lemia ilgalaikių tikslų įgyvendinimą.

Šiaulių rajono savivaldybės asignavimų valdytojai turi planuoti lėšas pagal kontingentą, normatyvus, patvirtintas piniginių ir natūrinių išlaidų normas, faktines įstaigų išlaidas, įkainius ir kitus rodiklius, susijusius su įstaigos veiklos pobūdžiu. Kartu su programų sąmatų projektais biudžetinės įstaigos, kiti subjektai pateikia įstaigos etatų, tinklo ir kontingento rodiklius, kitą įstaigos charakteristiką: įstaigos vadovo įsakymų, susijusių su ugdymo proceso ir ūkine įstaigos veikla, kopijas. Skaičiavimai turi būti pagrįsti ir aiškūs, kad iš pateikiamų priedų būtų galima matyti, kas ir kaip apskaičiuojama, kokiais norminiais aktais vadovaujamas.

Siekiant išnagrinėti biudžeto pajamų ir išlaidų tendencijas socialekonominiu aspektu, toliau bus atlikta detali Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų 2008-2012 m. socialekonominė analizė, jų kitimo tendencijos bei priežastys.

Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamos ir išlaidos grupuojamos vadovaudamasi Lietuvos Respublikos Finansų ministro įsakymu (Žin., 2003, Nr. 69-3135; 2010, Nr. 36-1732) Nr. 1K-184 „Dėl Lietuvos Respublikos Valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“. Šis įsakymas vis keičiamas, paskutiniai pakeitimai patvirtinti 2012 m. birželio 7 d. Lietuvos Respublikos Finansų ministro įsakymu Nr. 1K-218, kuriuo ir vadovaujasi Šiaulių rajono savivaldybės Taryba, patvirtindama savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų planą.

1.7. Savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų tyrimo analizės metodai

Atliekant tyrimą naudojama mokslinė literatūra, internetinių šaltinių, teisės aktų analizė, Šiaulių rajono savivaldybės ir Lietuvos statistiko departamento duomenys. Tyrimui naudojami struktūrinės analizės metodai, kurie leidžia pažvelgti, kokią dalį Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamose sudaro mokestinės ir nemokestinės pajamos, bei dotacijos. Taip pat leidžia pažvelgti kokia yra biudžeto išlaidų struktūra pagal valstybės funkcijas. Struktūrinei analizei atlikti taikomi šie metodai, grafinis vaizdavimas procentine (absoliučia) išraiška metodas – schematiškai pavaizduojama pajamų sudėtis procentais; grafinio vaizdavimo metodas – pavaizduojami pajamų ir išlaidų kitimo tendencijas per penkerius metus.

Darbe analizuojami naujausi duomenys, apimantys 2008–2012 m. laikotarpį. Pasirinktas 5 m. laikotarpis leido detaliau įvertinti Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamas ir išlaidas, atskleisti jų kitimą bei pamatyti bendrąsias tendencijas. Toks kompleksinis duomenų vertinimas leido įvertinti tiek ekonominių, tiek socialinių veiksnių įtaka savivaldybės biudžetui, taip pat leido numatyti savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų tobulinimo galimybes.

Svarbu išsiaiškinti ne tik savivaldybės biudžeto pajamų bei išlaidų struktūrą, bet ir jų dinamiką, todėl buvo apskaičiuojami absoliutiniai pokyčiai bei didėjimo ir padidėjimo tempai baziniu ir grandininio būdu. Baziniai rodikliai buvo gaunami skaičiuojant kiekvienos eilutės lygį lyginant su pradiniu lygiu, (analizėje baziniai metai laikomi - 2008 m.). Grandininiai rodikliai buvo gaunami kiekvienų paskesnių metų reikšmę palyginus su prieš tai buvusio laikotarpio reikšme, t. y. kiekvieni metai yra lyginami su ankstesniais.

Didėjimo tempas – parodo, kaip didėjo (mažėjo) rodiklis lyginant su atitinkamo laikotarpio reikšme.

Baziniu būdu: $T_d = y_n / y_1 * 100$; Grandininio būdu: $T_d = y_n / y_{n-1} * 100$,

y_n – dabartinė reikšmė, y_{n-1} – prieš dabartinę reikšmę buvusi reikšmė, y_1 – bazinė reikšmė.

Padidėjimo tempas – parodo, kiek padidėjo (sumažėjo) rodiklis lyginant su atitinkamo laikotarpio reikšme.

Baziniu būdu: $T_d = y_{n-y_1} / y_1 * 100$; Grandininio būdu: $T_d = y_n - y_{n-1} / y_{n-1} * 100$.

Absolūtus padidėjimas (sumažėjimas) padeda išsiaiškinti kiek absoliučiai pasikeitė nagrinėjamas dydis per tam tikrą laikotarpį.

Baziniu būdu: $\Delta y = y_n - y_1$;

Grandininis būdu: $\Delta y = y_n - y_{n-1}$.

Koreliacija – tai statistinė priklausomybė, neturinti griežto funkcinio ryšio (Griniuvienė, 2001, p. 22). Koreliacinis ryšys yra toks, kai rezultatinis požymis veikia keletas faktorinių požymių. Koreliacinė analizė leidžia nustatyti objektyviai egzistuojančių reiškinų ryšio stiprumą ir iš dalies – formą (tiesinę ir netiesinę). Ryšio stiprumas įvertinamas ribose: nuo -1 iki 0 ir nuo 0 iki 1 (Buškevičiūtė, Mačerinskienė, 2007, p. 32). Ryšiai pagal reiškinio plėtojimosi tendenciją gali būti tiesioginiai ir atvirkštiniai. Tiesioginiai ryšiai vadinami tokie ryšiai, kai, faktoriniam požymiui didėjant arba mažėjant, rezultatinis požymis kinta ta pačia kryptimi. Atvirkštiniais ryšiais vadinami tokie ryšiai, kai kintant požymis didėja, rezultatinis mažėja.

Nagrinėjant sąsajas tarp Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų ir juos įtakančių veiksnių, egzistuoja stochastinis (statistinis) ryšys, parodantis priklausomybę tarp šių dydžių. Tyrime buvo atliekama koreliacija, kadangi norima nustatyti požymių ryšį, kryptį ir stiprumą. Koreliacijos koeficientas apskaičiuojamas pagal formules:

$$r = \frac{\overline{x_1 y_i} - \overline{x_1} \times \overline{y_i}}{\sigma_{x_1} \times \sigma_{y_i}}; \quad \sigma_{x_1}^2 = \overline{x_1^2} - \overline{x_1}^2; \quad \sigma_{y_i}^2 = \overline{y_i^2} - \overline{y_i}^2.$$

r – koreliacijos koeficientas; σ^2 – dispersija; σ – vidutinis kvadratinis nuokrypis.

Koreliacijos koeficientas – vienas iš populiariausių dviejų dydžių koreliacinių ryšių stiprumo priklausomybė matavimo rodiklių. Apskaičiuotas koreliacijos koeficientas buvo įvertinamas pagal 4 lentelėje pateiktą koreliacijos koeficiento įvertinimo skalę. Teigiama reikšmė, parodo tiesioginį ryšį, neigiama – atvirkštinį, kai didėja vieno požymio reikšmė, kito požymio reikšmė mažėja.

4 lentelė

Koreliacijos koeficiento įvertinimo skalė

Ryšio glaudumo rodikliai	0,1-0,3	0,31-0,5	0,51-0,7	0,71-0,9	0,91-0,99
Ryšio stiprumo charakteristika	Silpnas	Vidutinis	Pastebimas	Stiprus	Labai stiprus

Šaltinis: Bartosevičienė V. (2005). *Ekonominė statistika*. Kaunas: Technologija.

Darbe atliekamas trijų metų prognozavimas, atliekamas tiesinio trendo pagalba. „Prognozavimas – tai būsimos nagrinėjamojo proceso eigos nustatymas, atsižvelgiant į turimą praktinį patyrimą ir priimtas teorines prielaidas“ (Ekonominių rodiklių prognozavimas). „Trendas – tai sekų komponentė, išreiškianti bendrą didėjimo arba mažėjimo tendenciją“. Esant tiesiniam trendui, dinaminės eilutės vidurkis ilginiui mažėja arba didėja tiesine priklausomybe. Dažniausiai

trendas surandamas naudojant mažiausių kvadratų metodą bei regresinę analizę. Trendas yra nusakomas algebrine funkcija (Mackevičiūtė, 2009).

Tiesinis sekų trendas yra apskaičiuojamas tiesinės regresijos lygtimi $\tilde{y} = a + bt$, kurios koeficientai a ir b apskaičiuojami taip:

$$b = \frac{n \sum(t * y_t) - \sum t * \sum y_t}{n \sum t^2 - (\sum t)^2} \quad a = 1/n (\sum y_t - b \sum t)$$

a , b – tiesinės regresijos lygties koeficientai; t – metų eilės numeris; \tilde{y} - aplyginta faktinė reikšmė, apskaičiuota pagal Trendo funkciją.

Krypties koeficientas b lemia apskaičiuojamosios kreivės polinkį. Jo reikšmė parodo rodiklio kaitos intensyvumą. Jei koeficientas b yra teigiamas tai ir rodiklio reikšmė auga, jei neigiamas – mažėja (Mackevičiūtė, 2009).

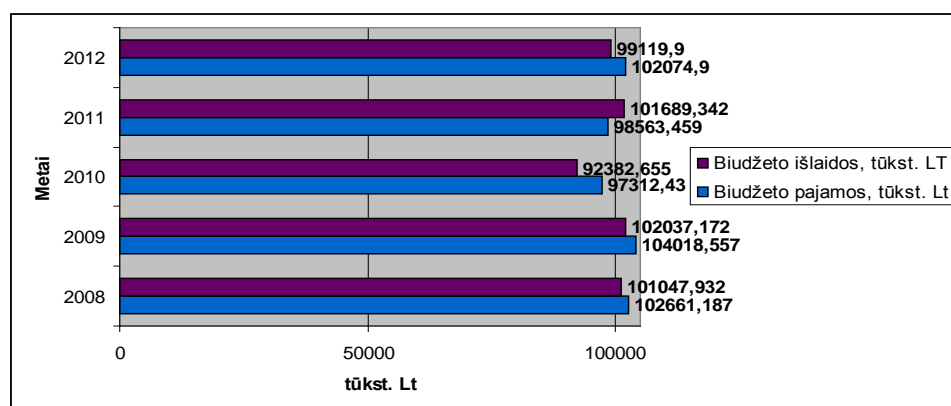
Įvertinus savivaldybių finansų valdymą Šiaulių rajono savivaldybės pavyzdžiu bus teikiamos rekomendacijos Šiaulių rajono savivaldybei dėl biudžeto tobulinimo krypčių ir priemonių. Tikimasi atskleisti pagrindinius aspektus pajamų didinimo ir išlaidų minimizavimo galimybėms. Taip pat bus išnagrinėtos pagrindinės savivaldybės biudžeto sudarymo problemos ir jų sprendimo būdai, kurie padės efektyviau formuoti bei valdyti savivaldybės biudžeto pajamas ir išlaidas, kurios užtikrina tinkamą funkcijų įgyvendinimą.

2. ŠIAULIŲ RAJONO SAVIVALDYBĖS BIUDŽETO PAJAMŲ IR IŠLAIDŲ 2008-2012 M. SOCIALEKONOMINĖ ANALIZĖ

Vykdoma Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto politika įtakoja bendruomenės gerovę savivaldybės teritorijoje. Kaip buvo minima 1 skyriuje racionalus biudžeto suformavimas bei biudžeto pajamų ir išlaidų paskirstymas užtikrina tikslingą savivaldybės socialinę ir ekonominę plėtrą. Savivaldybių atliekamoms funkcijoms tai savivaldybių savarankiškos, konkrečios veiklos kryptingo poveikio nepertraukiamai jų valdomose teritorijose besirutuliojantiems socialiniams-ekonominiams procesams formos (Stačiokas, Rimas, 2002, p. 149). Savivaldybės funkcijoms atlikti būtini finansiniai ištekliai, be kurių nebūtų įmanoma siekti socialinių - ekonominių gyvenimo standartų. Visos savivaldybės veiklai užtikrinti - reikalingos pajamos, taip pat planuojamos išlaidos bei fiksuojamos savivaldybės biudžete.

Darbe nagrinėjami penkerių metų, t.y. 2008-2012 m. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų pokyčiai. Pirmiausia 2.1. poskyryje bus aptariamos savivaldybės pajamos ir jų kitimo tendencijos, o 2.2. poskyryje savivaldybės išlaidos ir jų kitimo tendencijos nagrinėjama laikotarpiu. Taip pat bus išskirti tiek ekonominiai, tiek socialiniai veiksniai, kurie įtakoja savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų pokyčius (2.3. poskyris), bei atliktas trijų metų prognozavimas (2.4. poskyris).

Prieš pradėdant detaliau nagrinėti Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamas ir išlaidas, pirmiausia aptariama kaip buvo paskirstytas Šiaulių rajono savivaldybės biudžetas per nagrinėjamą laikotarpį. 9 pav. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto 2008-2012 m. analizė rodo, kad pajamos iki 2009 m. kilo, po to sumažėjo, o 2011 m. ir 2012 m. vėlgi pakilo, tuo tarpu išlaidos 2009 m. kilo, tačiau 2010 m. mažėjo, 2011 m. vėlgi pakilo, o 2012 m. vėlgi mažėjo. Situacija Šiaulių rajono savivaldybės biudžete 2008-2012 m. laikotarpiu nėra stabili, kas lemia sunkesnią biudžeto pajamų ir išlaidų prognozę ateinančiais metais. Kodėl yra susiklosčiusi tokia situacija bus siekiama išsiaiškinti savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų socialekonominės analizės pagalba.



9 pav. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų dinamika 2008-2012 m., tūkst. Lt

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių rajono savivaldybės duomenimis.

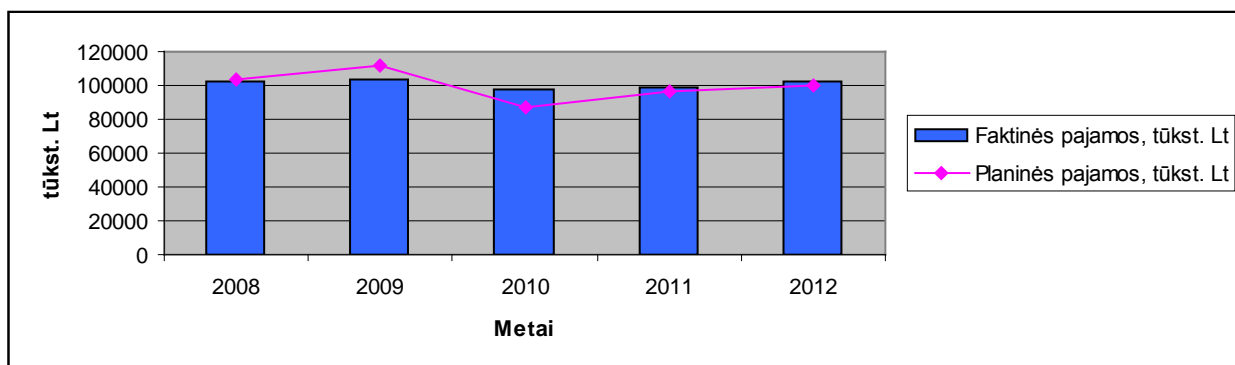
Kiekvienų metų pradžioje savivaldybės taryba patvirtina biudžetą, kuriame yra nurodoma kiek planuojama gauti pajamų per metus, kadangi pagal gautas pajamas yra paskirstomos biudžeto išlaidos. Toliaus darbe detaliau analizuojamos Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamos, jų struktūra bei pokyčiai per nagrinėjamą laikotarpį.

Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų struktūra, kuri toliau analizuojama darbe yra: gyventojų pajamų mokestis; turto mokesčiai; prekių ir paslaugų mokesčiai; dotacijos; kitos pajamos ir papildomos pajamos. Savivaldybės biudžeto išlaidos yra grupuojamos pagal valstybės funkcijas, atskiras programas, asignavimų valdytojus. Darbe analizuojamos savivaldybės biudžeto išlaidos pagal valstybės funkcijų struktūrą.

2.1. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų 2008-2012 m. socialekonominė analizė

Vienas pagrindinių kiekvienos savivaldybės tikslų – užtikrinti savivaldybės teritorijoje gyvenančių piliečių gerovę, t.y. socialinių, ekonominių gyvenimo standartų siekimą. Siekiant užtikrinti Šiaulių rajono savivaldybės socialinę ekonominę plėtrą yra būtinos pajamos, kurios yra formuojamos iš teritorijoje esančių įmonių, įstaigų ir organizacijų mokamų mokesčių, iš valstybės bendrųjų bei specialiųjų tikslinių dotacijų ir kitų pajamų šaltinių, kurie yra numatomi teisės aktu.

Kiekvienų metų pradžioje į Šiaulių rajono savivaldybės tarybai patvirtintą biudžeto planą įtraukiamos numatomos savivaldybės pajamos (mokestinės ir nemokestinės, valstybės biudžeto dotacijos), kuriame nurodoma, kiek planuojama gauti pajamų. Maždaug metų viduryje Šiaulių rajono savivaldybė tvirtinta patikslintą apyskaitinio laikotarpio biudžeto pajamų planą, kuriame pagal esamą ekonominę situaciją bei surinktus mokesčius yra tikslinamos patvirtintos biudžeto pajamos. Darbe neatsižvelgiama į savivaldybės tarybos patikslintas pajamas, siekiant numatyti ar Šiaulių rajono savivaldybė efektyviai sudaro biudžeto planus metų pradžioje. Pasibaigus metams yra tvirtinama Šiaulių rajono savivaldybės savivaldybės biudžeto įvykdymo ataskaita, kuri parodo ar vyrauja pajamų neatitikimai tarp planuotų surinkti biudžeto pajamų ir surinktų.



10 pav. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto planinės ir faktinės pajamos 2008-2012 m., tūkst. Lt

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių rajono savivaldybės duomenimis.

10 pav. pateikta kaip skiriasi suplanuotos ir patirtos pajamos biudžete 2008-2012 m. nagrinėjamu laikotarpiu. Pateikti duomenys rodo, kad tiksliai suplanuoti gaunamų pajamų į Šiaulių rajono savivaldybės biudžetą neįmanoma, tačiau 2008 m., 2011 m. ir 2012 m. savivaldybės biudžeto surinktos pajamos ženkliai nesiskyrė nuo planuotų pajamų. Didesni svyravimai patebimi 2009-2010 m., kadangi šis laikotarpis visoms savivaldybėms pasireiškė kriziniu laikotarpiu. Susiklosčius nepalankioms ekonominėms problemoms ir negavus pakankamai suplanuotų pajamų, sekančiais 2010 m. buvo apsidrausta ir suplanuota mažiau. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų planas įvykdytas beveik 100 proc. buvo 2008 m., kadangi buvo planuota gauti 103482,976 tūkst. Lt pajamų, o buvo surinkta 102661,187 tūkst. Lt, taigi 2008 m. biudžeto pajamų planas buvo įvykdytas 99,2 proc. Sekančiais metais Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto planas buvo įvykdytas atitinkamai: 2009 m. – 93,08 proc.; 2010 m. – 111,93 proc.; 2011 m. – 101,6 proc.; 2012 m. – 102,14 proc. Taigi 2010-2012 m. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto planas buvo netgi viršytas, kas rodo savivaldybės ekonominį kilimą. Faktiškai gautų pajamų dydis lyginant su planuotais dydžiais per nagrinėjamą 2008-2012 m. laikotarpį kito intervalu nuo -7 iki 12 proc.

Faktinių pajamų gavimą ir biudžeto pajamų plano neatitinimą lėmė mokestinių ir nemokestinių pajamų didesnis ar mažesnis surinkimas, o dotacijų dydis pajamoms įtakos neturėjo, kadangi kiekvienais metais dotacijos skiriamos iš valstybės biudžeto ir jau būna aiškios prieš tvirtinant Šiaulių rajono savivaldybės biudžetą. Dotacijos iš valstybės biudžeto tvirtinamos remiantis kiekvienų metų patvirtintu Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių įstatymu.

Apžvelgus kaip buvo vykdomas Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų planas, toliau darbe nagrinėjami biudžeto pajamų apimties pokyčiai 2008-2012 m. Kaip matyti iš 5 lentelėje pateiktų biudžeto pajamų absoliučių pokyčių, didėjimo ir padidėjimo tempų, akivaizdi biudžeto pajamų didėjimo tendencija vyravo iki 2009 m. lyginant su baziniais metais t.y. 2008 m. Sekančiais metais lyginant baziniu būdu Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamos buvo mažesnės už 2008 m. Šiaulių rajono savivaldybės pajamos lyginant su baziniais metais sumažėjo 2010 m., tai lėmė ženklus gyventojų pajamų mokesčio nesurinkimas, jis 2010 m. sumažėjo net 28 proc. 2011 m. biudžeto pajamas lyginant su 2008 m. buvo mažesnė 3,99 proc., kadangi 35 proc. sumažėjo gyventojų pajamų mokesčio surinkimas. Tačiau 2012 m. biudžeto surinktos pajamos lyginant su 2008 m. yra mažesnės tik 0,57 proc., kas rodo, jog savivaldybės ekonominis lygis kyla, o tokia situacija lemia ir visuomenės tiek socialinės, tiek ekonominės gerovės didėjimą. 2012 m. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų nedidelį skirtumą lyginant su 2008 m. lėmė 72 proc. didesnis turto mokesčio surinkimas.

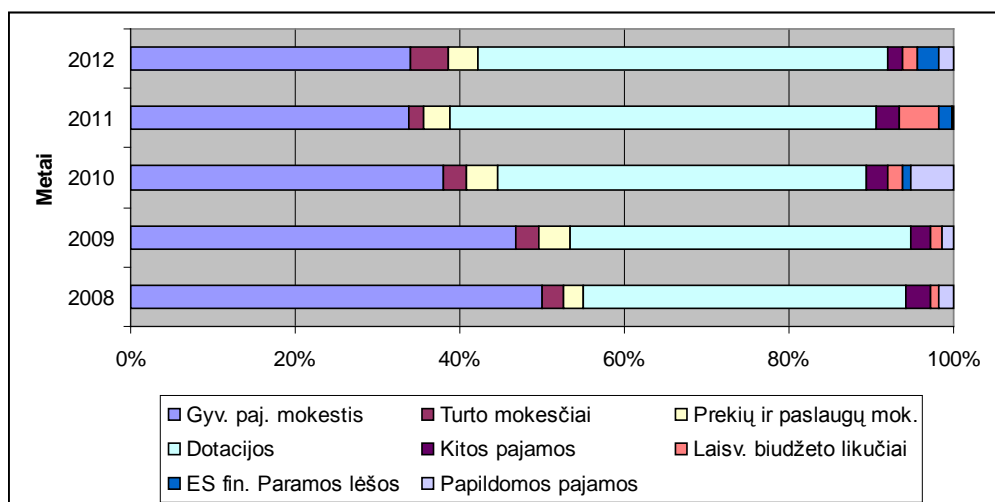
Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų pokyčiai 2008-2012 m.

Metai	Faktinės pajamos, tūkst. Lt	Absoliutusias pokytis, tūkst. Lt		Didėjimo tempas, proc.		Padidėjimo tempas, proc.	
		Bazinis	Grandininis	Bazinis	Grandininis	Bazinis	Grandininis
2008	102661,187	0	-	100	-	0	-
2009	104018,557	1357,37	1357,37	101,32	101,32	1,32	1,32
2010	97312,43	-5348,757	-6706,127	94,79	93,55	-5,21	-6,45
2011	98563,459	-4097,728	1251,029	96,01	101,29	-3,99	1,29
2012	102074,9	-586,287	3511,441	99,43	103,56	-0,57	3,56

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių rajono savivaldybės duomenimis.

Lyginant, kaip keitėsi Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamos kiekvienais metais, t.y. grandininiu būdu, didžiausias pajamų padidėjimas matomas 2012 m., kada pajamos padidėjo 3,56 proc. Tokių pajamų padidėjimą lėmė ekonominis pakilimas, bei didesnis mokestinių pajamų surinkimas. Ekonominė krizė palietė Šiaulių rajono savivaldybės biudžetą 2010 m., minimais metais biudžeto pajamos grandininiu būdu sumažėjo 6,45 proc. lyginant su 2009 m. Sekančiais metais t.y. 2011 m. biudžeto pajamos padidėjo 1,29 proc. lyginant su 2010 m., o 2012 m. biudžeto pajamos padidėjo jau 3,56 proc. lyginant su 2011 m. Galima pastebėti, kad vyraujant ekonominei krizei tiek Lietuvoje, tiek visame pasaulyje Šiaulių rajono biudžeto pajamos buvo ženkliai mažos tik 2010 m., o sekančiais metais jos kilo, kas rodo savivaldybės ekonominį stabilumą.

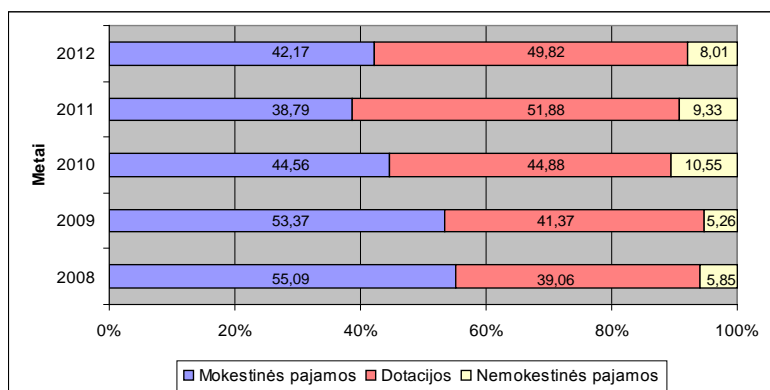
11 pav. pavaizduotas Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų pasiskirstymas 2008-2012 m. Kaip matoma didžiausią dalį pajamų sudaro gyventojų pajamų mokestis ir valstybės dotacijos atitinkamai: gyventojų pajamų mokestis: 2008 m. – 49,93 proc.; 2009 m. – 46,86 proc.; 2010 m. – 38,03 proc.; 2011 m. – 33,71 proc.; 2012 m. – 33,98 proc. ir dotacijos: 2008 m. – 39,06 proc.; 2009 m. – 41,37 proc.; 2010 m. – 44,88 proc.; 2011 m. – 51,88 proc.; 2012 m. – 49,82 proc. Mažiausią dalį pajamų Šiaulių rajono biudžete sudaro: turto mokesčiai, prekių ir paslaugų mokesčiai, kitos pajamos, laisvi biudžeto lėšų likučiai nukreipti išlaidoms padengti, ES finansinės paramos lėšos ir kitos papildomos pajamos. Tarp gyventojų pajamų mokesčio ir dotacijų Šiaulių rajono biudžeto pajamų pasiskirstyme matoma atvirkštinė priklausomybė. Gyventojų pajamų mokesčio pasiskirstymas nuo 2008 m. iki 2012 m. biudžete mažėjo, tuo tarpu dotacijų pasiskirstymas biudžete nuo 2008 m. iki 2012 m. didėjo. Tokia tendencija rodo, kad savivaldybių finansavimas ženkliai priklauso nuo valstybės skiriamų dotacijų, kadangi nesurinkus planuojamų mokesčių būtina valstybės pagalba tinkamam savivaldybių funkcijų įgyvendinimui.



11 pav. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų pasiskirstymas 2008-2012 m., proc.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių rajono savivaldybės duomenimis.

1.3. poskyryje buvo aptarta, kad Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros, Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos ir Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžeto pajamų nustatymo metodikos įstatymai nustato tris pagrindines savivaldybių biudžeto pajamų rūšis – mokestinė pajamos, dotacijos ir nemokestinės pajamos, todėl toliau darbe nagrinėjamos Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamos pagal suskirstytas rūšis.



12 pav. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų struktūros kitimas 2008-2012 m., proc.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių rajono savivaldybės duomenimis.

12 paveiksle matoma mokestinių pajamų, dotacijų ir nemokestinių pajamų pasiskirstymas Šiaulių rajono savivaldybės biudžete 2008-2012 m. Kaip matoma savivaldybės biudžete pajamų pasiskirstymas nėra vienodas, didžiąją dalį pajamų savivaldybės biudžete sudaro mokestinės pajamos ir dotacijos, o nemokestinės pajamos užima nedidelę dalį savivaldybės biudžeto pajamų, kurios sudaro tai didesnę, tai mažesnę dalį intervalu [5,26;10,55] proc. Mokestinės pajamos per nagrinėjamą laikotarpį biudžeto pajamose sudarė: 2008 m. – 55,09 proc.; 2009 m. – 53,37 proc.; 2010 m. – 44,56 proc.; 2011 m. – 38,79 proc.; 2012 m. – 42,17 proc. Dotacijos savivaldybės

biudžeto pajamose sudarė: 2008 m. – 39,06 proc.; 2009 m. – 41,37 proc.; 2010 m. – 44,88 proc.; 2011 m. – 51,88 proc.; 2012 m. – 49,82 proc. Nemokestinės pajamos savivaldybės biudžeto pajamose sudarė: 2008 m. – 5,85 proc.; 2009 m. – 5,26 proc.; 2010 m. – 10,55 proc.; 2011 m. – 9,33 proc.; 2012 m. – 8,01 proc. Toliau darbe detaliau bus nagrinėjamos mokestinių pajamų, dotacijų ir nemokestinių pajamų kitimo priežastys.

6 lentelėje pateikti Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto mokestinių pajamų absoliutūs pokyčiai, didėjimo ir padidėjimo tempai, tiek baziniu, tiek grandininio būdu. Lyginant Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto mokesčines pajamas baziniu būdu t.y. kiekvienus metus lyginant su 2008 m. matoma, kad buvo surenkama mažiau lyginant su kiekvienais sekančiais metais. 2009 m. lyginant su baziniai metais buvo surinkta 1,84 proc. mažiau mokestinių pajamų, 2010 m. – 23,32 proc.; 2011 m. - 32,4 proc; 2012 m. – 23,89 proc. Mokestinių pajamų mažėjimą lėmė sumažėjęs gyventojų pajamų surenkamumas, kadangi prekių ir paslaugų mokesčiai ženkliai nekito, o turto mokesčiai padidėjo tik 2012 m. Didžiausias Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto mokestinių pajamų sumažėjimas matomas 2011 m., kadangi padidėjimo tempas buvo -32,4, o mažiausias padidėjimo tempas 2009 m. buvo -1,84, taigi mokestinių pajamų padidėjimo tempas apskaičiuotas baziniu būdu svyruoja nuo -32,4 iki -1,84 proc.

6 lentelė

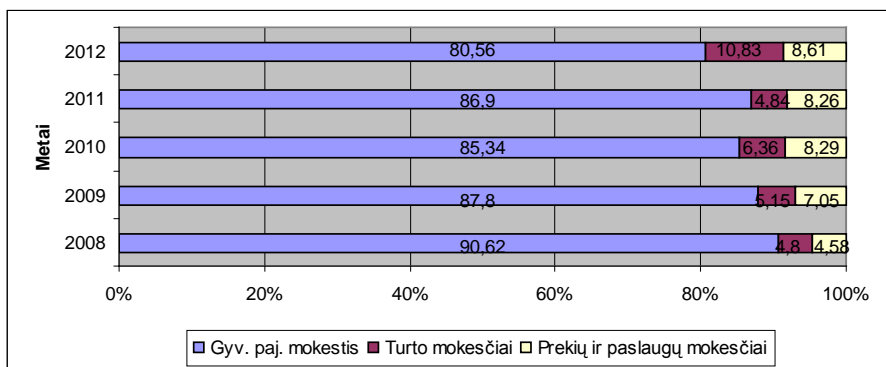
Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto mokestinių pajamų kitimas 2008-2012 m., tūkst. Lt

Metai	Faktinės mokesčinės pajamos, tūkst. Lt	Absoliutusias pokytis, tūkst. Lt		Didėjimo tempas, proc.		Padidėjimo tempas, proc.	
		Bazinis	Grandininis	Bazinis	Grandininis	Bazinis	Grandininis
2008	56558,786	0	-	100	-	0	-
2009	55519,23	-1039,56	-1039,56	101,32	98,16	-1,84	-1,84
2010	43367,11	-13191,7	-12152,1	76,68	78,11	-23,32	-21,89
2011	38231,08	-18327,7	-5136,03	67,60	88,16	-32,40	-11,84
2012	43048,3	-13510,5	4817,22	76,11	112,60	-23,89	12,60

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių rajono savivaldybės duomenimis.

Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto mokesčines pajamas lyginant grandiniu būdu taip pat matoma, kad šios pajamos savivaldybės biudžete mažėjo, išskyrus lyginant 2011 m. su 2012 m., kadangi šiuo laikotarpiu mokesčinės pajamos biudžete paaugo 12,6 proc., kas leidžia daryti prielaidą apie gerėjančią savivaldybės ekonominę būklę, kas lemia ir socialinės būklės gerėjimą. Padidėjimo tempas apskaičiuotas grandininio būdu per nagrinėjamą laikotarpį buvo: 2009 m. lyginant su 2008 m. -1,84; 2010 m. lyginant su 2009 m. -21,89; 2010 m. lyginant su 2011 m. -11,84 ir 2012 m. lyginant su 2011 m. 12,6. Toliau darbe nagrinėjamos mokestinių pajamų pasiskirtymas ir jų kitimo ekonominės ir socialinės priežastys.

13 pav. matyti, kad gyventojų pajamų mokestis sudaro didžiausią mokestinių pajamų dalį. Šio mokesčio dalis mokestinėse pajamose svyruoja nuo intervalu [80,56; 90,62] proc. per nagrinėjamą laikotarpį. Didžiausią procentinę dalį Šiaulių rajono savivaldybės mokestinėse pajamose sudarė 2008 m., kas lėmė ir didžiausią mokestinių pajamų dalį Šiaulių rajono savivaldybės biudžete per visą nagrinėjamą laikotarpį. Gyventojų pajamų mokesčio dalis mokestinių pajamų struktūroje kiekvienais metais mažėjo, tuo tarpu turto mokesčiai ir prekių ir paslaugų mokesčiai sudarė šiek tiek didesnę dalį mokestinių pajamų struktūroje.



13 pav. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto mokestinių pajamų kitimas 2008-2012 m., proc.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių rajono savivaldybės duomenimis.

Gyventojų pajamų mokestis 2008 m. buvo 51256,174 tūkst. Lt; 2009 m. - 48747,15 tūkst. Lt; 2010 m. - 37011,59 tūkst. Lt; 2011 m. - 33223,54 tūkst. Lt, visais šiais metais gyventojų pajamų mokestis mažėjo lyginant su prieš tai buvusiais metais, tačiau 2012 m. gyventojų pajamų mokestis šiek tiek padidėjo ir buvo - 34680,5 tūkst. Lt. Gyventojų pajamų mokesčio mažėjimą lėmė didėjantis nedarbo lygis, kuris per nagrinėjamą laikotarpį Šiaulių rajone siekė: 2008 m. - 2,8 proc.; 2009 m. – 8,8 proc; 2010 m. – 13,9 proc.; 2011 m. – 12,5 proc. ir 2012 m. – 11,2 proc. Didėjant nedarbo lygiui žmonės vis sunkiau randa darbą, todėl ir lieka nesumokėti gyventojų pajamų mokesčiai, taip pat šiuo laikotarpiu ženkliai mažėjo darbo užmokestis, kas lėmė mažesnę gyventojų pajamų mokesčio mažesnę surinkimą. Remiantis statistikos departamentu duomenimis Šiaulių rajone vidutinis mėnesinis bruto darbo užmokestis buvo: 2008 m. - 1 820,5 Lt; 2009 m. - 1 729,5 Lt; 2010 m. - 1 668,9 Lt; 2011 m. - 1 704,9 Lt ir 2012 m. -1750 Lt. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamos taip pat rodo, kad mažėjant ar didėjant vidutiniam mėnesiniam bruto darbo užmokesčiui gyventojų pajamų mokestis keičiasi atitinkamai.

Gyventojų pajamų mokestis taip pat mažėjo dėl gyventojų skaičiaus mažėjimo Šiaulių rajone: 2008 m. gyveno - 50211 gyv.; 2009 m. – 50080 gyv.; 2010 m. – 49199 gyv.; 2011 m. – 47052 gyv.; 2012 m. – 43449 gyv. Per nagrinėjamą laikotarpį Šiaulių rajone sumažėjo 13,47 proc. gyventojų, kas taip pat lėmė gyventojų pajamų mažėjimą Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto mokestinių pajamų bei viso biudžeto pajamų struktūroje.

Pajamų mokestis gyventojams, vykdančioms veiklą pagal verslo liudijimą, Lietuvos Respublikos gyventojų pajamų mokesčio įstatymas numato, kad už pajamas, gautas iš veiklos, kuria verčiamasi turint verslo liudijimą, mokamas savivaldybių tarybų nustatytas fiksuoto dydžio pajamų mokestis. Taip pat Šiaulių rajono savivaldybė siekdama padidinti asmenų skaičių besiverčiančių individualia veikla, Šiaulių rajono savivaldybės tarybos sprendimais yra suteikiamos gyventojų pajamų mokesčio lenkvatos už verslo liudijimus. Šiaulių rajono savivaldybės taryba patvirtino sumažinti 80 proc. fiksuoto dydžio pajamų mokestį už pajamas, gautas iš veiklos, kuria verčiamasi turint verslo liudijimą neįgaliesiems asmenims; asmenims, sukakusiems senatvės pensijos amžiaus; asmeniui auginančiam vieną vaiką; asmenims auginantiems tris ir daugiau vaikų; auginantiems neįgalų vaiką; bendrojo lavinimo, profesinių, aukštųjų mokyklų dieninių skyrių moksleiviams ir studentams; bedarbiams, kurie nustatytą tvarka įregistruoti teritorinėje darbo biržoje. Taip pat buvo sumažinta 50 proc. fiksuoto dydžio pajamų mokestį už pajamas, gautas iš veiklos, kuria verčiamasi turint verslo liudijimą asmenims, įsigyjantiems verslo liudijimą verstis tradicinių amatų veikla, asmenims, kurie įsigyjamo verslo liudijimo laikotarpiu gauna su darbo santykiais ar jų esmę atitinkančiais santykiais susijusių pajamų.

Gyventojų pajamų lengvatos 2009 m. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto sąskaita rajono gyventojams ir ūkio subjektams suteikta gyventojų pajamų mokesčio lengvatas už verslo liudijimus – 168,1 tūkst. Lt; 2010 m. – 201,9 tūkst. Lt; 2011 m. - 209 tūkst. Lt, 2012 m. – 365 tūkst. Lt. Taigi bedarbiai, neįgalieji, pensinio amžiaus asmenys ar jauni žmonės turi puikią galimybę pradėti smulkuji verslą. Tokiu būdu stengiamasi skatinti ekonomikos augimą, mažinti bedarbių skaičių, gerinti Šiaulių rajono teritorijoje gyvenančių piliečių gyvenimą, prisidėti prie tinkamų socialinių poreikių tenkinimo. Verslo liudijimas ištikus sunkmečiui tampa patrauklia galimybe susikurti darbo vietą ir bedarbiams, užsiregistravusiems darbo biržoje.

Gyventojų pajamų mokestis taip pat turi pagrindinę lengvatą, kuri atlieka socialinę funkciją – tai tam tikras pajamų dydis, kuris yra neapmokestinamas. Neapmokestinamo pajamų dydžio paskirtis – socialinė – sumažinti mokesstinę naštą mažas pajamas gaunantiems piliečiams. Nors neapmokestinamojo minimumo didinimas daro tiesioginę neigiamą įtaką biudžeto pajamoms, tačiau sumažina gyventojų sumokamą mokestį, kas didina norą dirbti ir užsidirbti daugiau, bei mažina paskatas slėpti pajamas ir vengti mokesčių.

Po naktinės mokesčių reformos 2008 m. gruodžio mėnesį neapmokestinamas pajamų dydis tapo kintamu dydžiu, priklausančiu nuo apmokestinamų pajamų dydžio. Gyventojui, kurio pajamos neviršija 800 litų per mėnesį, taikomas 470 litų per mėnesį NPD, o gyventojui, kurio pajamos viršija 800 litų per mėnesį, taikytinas mėnesio NPD apskaičiuojamas pagal Vyriausybės patvirtintą formulę, pagal kurią NPD mažėja. Nuo 2012 m. rugpjūčio 1 d. minimali mėnesinė alga yra 850 litų, tačiau NPD skaičiavimo metodikos niekas nepakeitė, kas lemia mažesnę atlyginimą dirbantiems

darbuotojams bei valstybės biudžeto pasipildymą papildomomis pajamomis. Tokia NPD skaičiavimo metodika papildoma ne tik valstybės, tačiau ir savivaldybių biudžetų pajamas, kas gerina savivaldybės būklę, tačiau tokia situacija nėra socialiai teisinga, kadangi kiekvienam darbuotojui yra svarbus kiekvienas litas. Galima daryti prielaidą, kad 2012 m. Šiaulių rajono surenkamas gyventojų pajamų mokesčio nedidelį padidėjimą lėmė nepadidintos minimalios mėnesinės algos dydis formulėje, kuri skaičiuoja NPD.

Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto 2008-2012 m. mokestinių pajamų dalį sudaro turto mokesčiai, kurie susideda iš žemės mokesčio, paveldimo turto mokesčių ir nekilnojamo turto mokesčių. Turto mokesčių pajamų dalis biudžeto mokestinių pajamų struktūroje nėra reikšminga, kadangi kaip matoma 13 pav. šie mokesčiai mokestinių pajamų struktūroje sudaro atitinkamai: 2008 m. – 4,8 proc.; 2009 m. – 5,15 proc.; 2010 m. – 6,36 proc.; 2011 m. – 4,84 proc. ir 2012 m. – 10,83 proc. Tokį ženklų nekilnojamo turto mokesčio padidėjimą 2012 m. lėmė neteisingai vestas mokestis. Lietuvos dujų pateiktoje deklaracijoje išaiškėjo, kad turto mokestis buvo mokamas į Vilniaus miesto savivaldybę 5 m., nors turėjo būti mokamas į Šiaulių rajono savivaldybės biudžetą, todėl 2012 m. turto mokestis buvo atstatytas.

Siekiant palengvinti Šiaulių rajono savivaldybės gyventojų ir veikiančių įmonių mokesčių našta taryba kiekvienais metais suteikia lengvatas mokečiams už nekilnojamą turtą ir žemę. Šiaulių rajono savivaldybės tarybos sprendimais 2009 m. Šiaulių rajono rajono gyventojams ir ūkio subjektams suteikta mokestinių lengvatų: žemės mokesčio – 287,7 tūkst. Lt, nekilnojamojo turto mokesčio už – 7,8 tūkst. Lt. 2010 m. mokestinių lengvatų: žemės mokesčio – 289,9 tūkst. Lt, nekilnojamojo turto mokesčio fiziniams asmenims už – 3,4 tūkst. Lt. 2011 m. mokestinių lengvatų: žemės mokesčio – 286 tūkst. Lt, nekilnojamojo turto mokesčio fiziniams asmenims už – 3,8 tūkst. Lt. 2012 m. mokestinių lengvatų: žemės mokesčio – 166 tūkst. Lt, tačiau nekilnojamojo turto mokesčio fiziniams asmenims lengvatų nebuvo suteiktas, kas taip prisidėjo prie turto pajamų didėjimo.

Šios Šiaulių rajono savivaldybės tarybos sprendimais skiriamos mokestinės lengvatos prisideda prie gyventojų socialinės gerovės, kadangi savivaldybės sprendimai turi didelę įtaką smulkaus ir vidutinio verslo plėtrai. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas numato savivaldybės teisę priimti sprendimus dėl mokesčių, rinkliavų ir kitų įstatymų nustatytų lengvatų teikimo savivaldybės biudžeto sąskaita; subsidijų ir kompensacijų skyrimo tvarkos naujas darbo vietas steigiančioms visų rūšių įmonėms. Šiaulių rajono savivaldybė siekdama plėtoti verslą jos teritorijoje bei skatinti konkurencingumą teikia žemės mokesčių lengvatas bei įmonių ir organizacijų nekilnojamojo turto mokesčio lengvatas. Šios lengvatos padeda kiekvienai įmonei plėtoti veiklą, išsaugoti darbo vietas bei užtikrinti savivaldybės teritorijoje patrauklią bei gerėjančią gyvenamąją aplinką visuomenei.

Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto 2008-2012 m. mokestinių pajamų dalį sudaro prekių ir paslaugų mokesčių pajamos, kurių pagrindiniai mokesčiai yra mokestis už aplinkos teršimą, valstybės rinkliavos ir kitos rinkliavos. Prekių ir paslaugų mokesčiai mokestinių pajamų struktūroje taip pat sudaro nedidelią dalį, 2008 m. – 4,58 proc.; 2009 m. – 7,05 proc.; 2010 m. 8,29 proc.; 2011 m. – 8,26 proc.; 2012 m. – 8,61 proc.

7 lentelėje pateikta kita pajamų grupė – dotacijos, kurios taip pat užima ženklų vaidmenį Šiaulių rajono savivaldybės 2008-2012 m. biudžeto pajamų struktūroje. Šiaulių rajono savivaldybei kaip ir visoms savivaldybėms yra skiriamos bendrosios ir tikslinės specialiosios dotacijos. Jos yra skiriamos valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti ir mokinio krepšeliui bei kitoms kompensacijoms kompensuoti.

7 lentelė

Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto dotacijų kitimas 2008-2012 m., tūkst. Lt

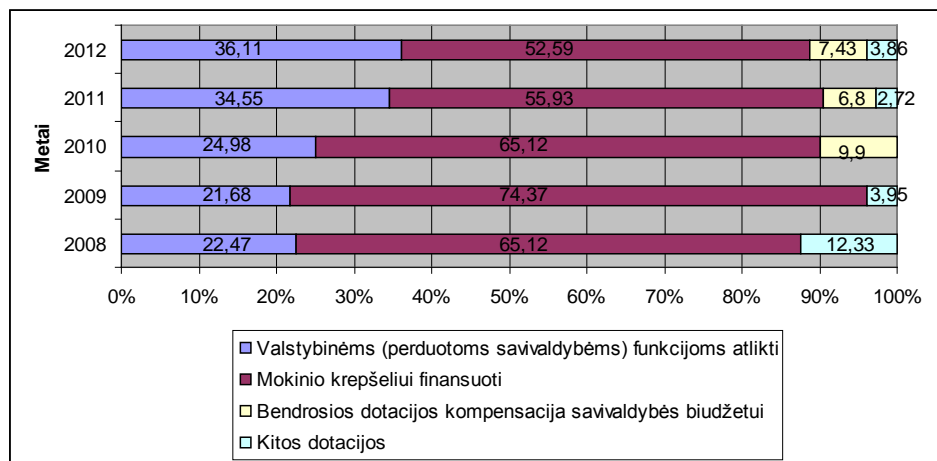
Metai	Dotacijos, tūkst. Lt	Absolutusis pokytis, tūkst. Lt		Didėjimo tempas, proc.		Padidėjimo tempas, proc.	
		Bazinis	Grandininis	Bazinis	Grandininis	Bazinis	Grandininis
2008	40100,305	0	-	100	-	0	-
2009	43030,14	2929,835	2929,835	101,32	107,31	7,31	7,31
2010	43676,43	3576,125	646,29	108,92	101,50	8,92	1,50
2011	51131,66	11031,36	7455,23	127,51	117,07	27,51	17,07
2012	50849,7	10749,4	-281,96	126,81	99,45	26,81	-0,55

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių rajono savivaldybės duomenimis.

7 lentelėje matyti, kad dotacijų dydis Šiaulių rajono savivaldybės biudžete turi tendenciją didėti, kas rodo vis didesnę priklausomumą nuo valstybės dotacijų. Biudžeto dotacijas lyginant baziniu būdu kiekvienais metais augo atitinkamai: 2009 m. – 7,31 proc.; 2010 m. – 8,92 proc.; 2011 m. – 27,51 proc.; 2012 m. – 26,81 proc. Dotacijų didėjimas lyginant baziniu būdu t.y. su 2008 m. svyruoja nuo 7,31 proc. iki 27,51 proc. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto dotacijas lyginant grandininio būdu beveik kiekvienais metais taip pat didėjo, išskyrus 2012 m., kada dotacijų dydis sumažėjo minimaliai (0,55 proc.), tačiau tai didelės įtakos Šiaulių rajono savivaldybės biudžetui neturėjo. Dotacijų padidėjimo tempas lyginant grandininio būdu buvo: 2009 m. - 7,31 proc.; 2010 m. - 1,5 proc.; 2011 m. - 17,07 proc.; 2012 m. - (-0,55) proc. Toliau darbe analizuojamos Šiaulių rajono savivaldybės 2008-2012 m. biudžeto dotacijų pasiskirstymas savivaldybės biudžete.

14 pav. pavaizduotas dotacijų pasiskirstymas pagal išskirtas keturias grupes: Valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti, mokinio krepšeliui finansuoti, bendrosios dotacijos kompensacija savivaldybės biudžetui ir kitos kintančios dotacijos. 14 paveiksle matyti, kad didžiąją valstybės dotacijų dalį sudaro dotacijos skirtos mokinio krepšeliui finansuoti. Dotacijos mokinio krepšeliui finansuoti 2008 m. sudarė 65,12 proc. visų skirtų dotacijų, 2009 m. – 74,37 proc.; 2010 m. – 65,12 proc.; 2011 m. - 55,93 proc. ir 2012 m. – 52,59 proc. Didžiausią dalį mokinio krepšeliui

finansuoti dotacija sudarė 2009 m., kadangi šiais metais mokinio krepšelio dydis padidėjo 10,3 proc., taip pat 2009 m. nebuvo taip ženkliai sumažėjęs mokinių skaičius Šiaulių rajone. 2010-2012 m. mokinio krepšelio dydis lyginant su 2009 m. sumažėjo 1,9 proc., tačiau Šiaulių rajono savivaldybėje sparčiai mažėjo mokinių skaičius, kas lėmė šios dotacijos mažėjimą bei mažesni reikšmingumą Šiaulių rajono 2008-2012 m. biudžeto dotacijų struktūroje, tačiau dotacija mokinio krepšeliui finansuoti vistiek išlieka didžiausia dotacija gaunama iš valstybės.



14 pav. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto dotacijų kitimas 2008-2012 m., proc.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių rajono savivaldybės duomenimis.

Visoje Lietuvoje vyrauja mokinio krepšelio modelis, kai pinigai yra paskirstomi pagal tai, kiek mokykloje mokosi mokinių. Kuo daugiau mokinių, tuo didesnis finansavimas, tačiau mažėjant mokinių skaičiui vis sunkiau pavyksta subalansuoti mokymo įstaigų finansus Šiaulių rajone. Tačiau būtina užtikrinti tėvų galimybę rinktis mokyklą, jų suinteresuotumą vaiko ugdymu ir skatinti konkurenciją tarp mokyklų, suteikti galimybę mažiau pasiturinčių šeimų vaikams gauti geresnį išsilavinimą.

Valstybės dotacija mokinio krepšeliui finansuoti padeda Šiaulių rajono savivaldybei užtikrinti vieną iš svarbiausių socialinių funkcijų kokybišką įgyvendinimą. Šiaulių rajono plėtros iki 2017 m. strategijos I prioriteto „Pilietiškos, apsišvietusios, kūrybiškos, sveikai ir saugiai gyvenančios bendruomenės kūrimas“ 1.1. tikslas „Plėtoti rajone viesiems prieinamą ir efektyviai veikiančią modernią švietimo sistemą“. Šie siekiai rodo norą užtikrinti gerą ugdymo aplinką, didelį švietimo paslaugų prieinamumą, modernizuojant bendrojo lavinimo ir neformalaus švietimo įstaigų infrastruktūrą, švietimo ir savišvietos galimybių plėtojimą ir informacinių technologijų skatinimą.

Antra pagal dydį dotacija – dotacijos valstybinėms funkcijoms atlikti. Šios dotacijos 2008 m. sudarė 22,47 proc. visų skirtų dotacijų, 2009 m. – 21,68 proc.; 2010 m. – 24,98 proc.; 2011 m. – 34,55 proc. ir 2012 m. – 36,11 proc. Dotacijos valstybinėms funkcijoms atlikti kiekvienais metais didėjo, kadangi didėjo ir valstybės deleguotų funkcijų skaičius. 2011-2012 m. vietos savivaldos įstatyme savivaldybei buvo priskirtos šios funkcijos, kas lėmė šių dotacijų didėjimą:

- priešmokyklinio ugdymo, bendrojo lavinimo, profesinio mokymo ir profesinio orientavimo organizavimas, savivaldybės teritorijoje gyvenančių vaikų iki 16 metų mokymosi pagal privalomojo švietimo programas užtikrinimas, mokyklų (klasių), vykdančių bendrojo lavinimo programas ir skirtų šalies mokiniams, turintiems išskirtinių gabumų ar specialiųjų poreikių, išlaikymas;

- socialinių išmokų ir kompensacijų, išskyrus piniginę socialinę paramą nepasiturintiems gyventojams Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymu nustatytoje savivaldybėse, skaičiavimas ir mokėjimas;

- kraštovaizdžio, nekilnojamųjų kultūros vertybių bei savivaldybės įsteigtų saugomų teritorijų tvarkymas ir apsauga, savivaldybės teritorijoje esančių želdynų, želdinių apsauga, tvarkymas ir kūrimas, inventorizacijos, apskaitos, atskirųjų želdynų žemės sklypų kadastrinių matavimų ir įrašymo į Nekilnojamojo turto registrą organizavimas, stebėsenos vykdymas.

14 pav. pavaizduotos bendrosios dotacijos kompensacijai savivaldybės biudžetui ir kitos dotacijos sudaro nedidelę dalį Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto dotacijų. Bendrosios dotacijos kompensacijai savivaldybės biudžetui 2008 m. sudarė 0,08 proc. visų skirtų dotacijų, 2009 m. – 0 proc.; 2010 m. – 9,9 proc.; 2011 m. – 6,8 proc. ir 2012 m. – 7,43 proc. Kaip matome minimų dotacijų neprireikė 2008 m. ir 2009 m. kas rodo Šiaulių rajono savivaldybės 2008-2009 m. biudžeto pajėgumą, kadangi šiais metais savivaldybei neprireikė kompensacijų biudžetams. Tačiau kitais metais šios dotacijos bendroje dotacijų struktūroje svyravo nuo 6,8 proc. iki 9,9 proc.

Kitos dotacijos 2008 m. sudarė 12,33 proc. visų skirtų dotacijų, 2009 m. – 3,95 proc.; 2010 m. – 0 proc.; 2011 m. – 2,72 proc. ir 2012 m. – 3,86 proc. 2008 m. kitos dotacijos sudarė nemažą dalį visų dotacijų, kadangi minimais metais buvo skiriama speciali tikslinė dotacija Valstybės investicijų programoje numatytiems projektams finansuoti (4625 tūkst. Lt). Taip pat buvo skirta speciali tikslinė kompensacija Kryžių kalno teritorijos priežiūrai ir Meškuičių kultūros namų patalpų remontui (viso – 4944,999 tūkst. Lt). Panaikinus apskritis 2011 m. Šiaulių rajono savivaldybei buvo skirta speciali tikslinė dotacija iš apskričių perimtomis socialinės apsaugos įstaigoms išlaikyti (1392 tūkst. Lt), todėl minimais metais kitos dotacijos sudarė 2,72 proc. visų dotacijų.

Išanalizavimus Šiaulių rajono savivaldybės 2008-2012 m. biudžeto mokestinių pajamų ir dotacijų pasiskirtimą bei kitimą, toliau darbe analizuojamos biudžeto nemokestinės pajamos ir jų dydis. Savivaldybės biudžeto nemokestinės pajamos sudaro: kitos pajamos, laisvi biudžeto lėšų likučiai nukreipti išlaidoms dengti, ES finansinės paramos lėšos ir papildomos pajamos. 8 lentelėje pateikti Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto nemokestinių pajamų absoliutūs pokyčiai, didėjimo ir padidėjimo tempai apskaičiuoti baziniu ir grandininu būdu.

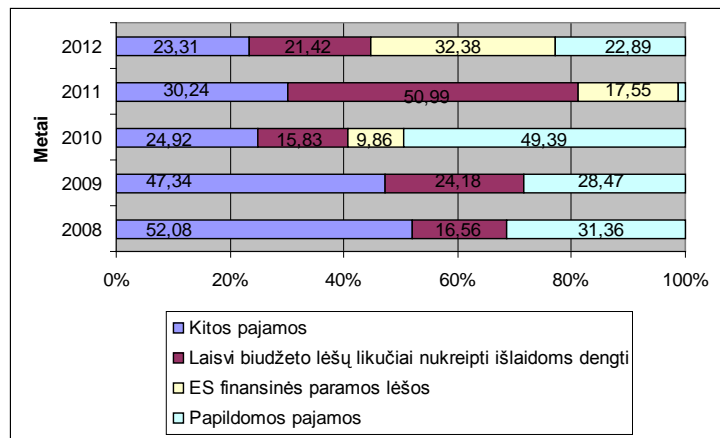
Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto nemokestinių pajamų kitimas 2008-2012 m., tūkst. Lt

Metai	Faktinės nemokestinės pajamos, tūkst. Lt	Absolutusis pokytis, tūkst. Lt		Didėjimo tempas, proc.		Padidėjimo tempas, proc.	
		Bazinis	Grandininis	Bazinis	Grandininis	Bazinis	Grandininis
2008	6002,096	0	-	100	-	0	-
2009	5469,182	-532,914	-532,914	101,32	91,12	-8,88	-8,88
2010	10268,89	4266,794	4799,708	171,09	187,76	71,09	87,76
2011	9200,72	3198,624	-1068,17	153,29	89,60	53,29	-10,40
2012	8167,9	2165,804	-1032,82	136,08	88,77	36,08	-11,23

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių rajono savivaldybės duomenimis.

Analizuojant nemokestinių pajamų kitimą baziniu būdu matyti, kad sumažėjimas matomas tik 2009 m., kuomet nemokestinės pajamos biudžete sumažėjo 532,914 tūkst. Lt, t.y. 8,8 proc. Kitais metais lyginant su baziniais metais nemokestinės pajamos didėjo atitinkamai: 2010 m. – 71,09 proc., 2011 m. – 53,29 proc., 2012 m. – 36,08 proc. Tokį nemokestinių pajamų padidėjimą dažniausiai lėmė papildomų pajamų padidėjimas.

Grandiniu būdu analizuojant nemokestinių pajamų kitimą pastebima, kad 2010 m. lyginant su 2009 m. nemokestinės pajamos išaugo net 87,76 proc. Lyginant su 2009 m., tokį didelį šuolį lėmė papildomų pajamų padidėjimas, kadangi buvo papildomai skirta valstybės biudžeto lėšų socialiniai paramai (4762,7 tūkst. Lt). Kitais metais t.y. 2011 m. nemokestinės pajamos sumažėjo 10,4 proc., kadangi 2011 m. buvo 58,529 tūkst. Lt gauta mažiau palūkanų už depozitus taip pat buvo gauta 77,648 tūkst. Lt mažiau pajamų iš baudų ir konfiskacijos. 2012 m. nemokestinės pajamos sumažėjo 11,23 proc. tokį pokytį labiausiai turėjo sumažėjusios pajamos ir baudų ir konfiskacijos, kadangi jo sumažėjo net 710 tūkst. Lt. Tokį didelį pokytį lėmė pasikeitusi tvarka dėl lėšų gautų už baidas ir konfiskacijos patekimo į savivaldybės ir valstybės biudžetą. Nuo 2012 m. šios lėšos pervedamos į tą biudžetą, iš kurio išlaikomos institucijos ar įstaigos pareigūnas skyrė baidą (jeigu, pavyzdžiui, baidą skyrė policininkas – ji bus pervesta į valstybės biudžetą, jeigu įgaliotas savivaldybės pareigūnas – į atitinkamos savivaldybės biudžetą) (LR finansų ministerijos viešųjų ryšių skyrius, 2011). Toliau darbe bus nagrinėjamas nemokestinių pajamų pasiskirtymas, pavaizduotas 15 pav.



15 pav. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto nemokestinių pajamų kitimas 2008-2012 m., proc.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių rajono savivaldybės duomenimis.

Kaip matyti 15 paveiksle ir buvo minėta, Šiaulių rajono savivaldybės 2008-2012 m. biudžeto nemokestinės pajamos susideda ir kitų pajamų, laisvų biudžeto lėšų likučių nukreiptų išlaidoms dengti, ES finansinės paramos lėšų ir papildomų pajamų, kurios per nagrinėjamą laikotarpį yra nepastovios ir svyruoja labai nevienodai.

Kitos pajamos Šiaulių rajono savivaldybės 2008-2012 m. biudžeto nemokestinių pajamų struktūroje didžiausią dalį sudarė 2008-2009 m., kuomet biudžetas nebuvo papildomas ES finansinės paramos lėšomis ir sudarė atitinkamai 2008 m. – 52,08 proc.; 2009 m. – 47,34 proc. visų nemokestinių pajamų. 2010-2011 m. kitos pajamos sudarė mažesnę nemokestinių pajamų dalį, t.y. 2010 m. – 24,92 proc.; 2011 m. – 30,24 proc. ir 2012 m. – 23,31 proc.

Kita nemokestinių pajamų rūšis – laisvi biudžeto lėšų likučiai nukreipti išlaidoms dengti, kurių pasisiskirtymas panašus per visą nagrinėjamą laikotarpį, išskyrus 2011 m., kuomet laisvi biudžeto likučiai sudarė net 50,99 proc. visų biudžeto nemokestinių pajamų. Kitais metais laisvi biudžeto likučiai svyruoja nuo 15,82 proc. iki 21,42 proc. ES finansinės paramos lėšos nemokestinių pajamų struktūroje per nagrinėjamą laikotarpį atsiranda 2010 m., bei vyrauja iki nagrinėjamo laikotarpio pabaigos ir sudaro atitinkamai 2010 m. – 9,86 proc.; 2011 m. - 17,55 proc. ir 2012 m. - 32,38 proc. visų nemokestinių biudžeto pajamų. ES finansinių paramų lėšų didėjimą bei didesnę pasiskirtymo procentą lemė tai, jog paskutiniaisiais metais baigiami įgyvendinti didieji projektai, todėl vis didesnė dalis ES lėšų grįžta į savivaldybės biudžetą.

Papildomos pajamos taip pat pasiskirsčiusios nevienodai Šiaulių rajono biudžeto nemokestinių pajamų struktūroje 2008-2012 m. Minimos pajamos pasiskirsčiusios 2008 m. – 31,36 proc.; 2009 m. – 28,47 proc.; 2010 m. - 49,39 proc.; 2011 m. - 1,23 proc. ir 2012 m. – 22,89 proc. nemokestinių pajamų struktūroje. Tokį pasiskirstymą lemė valstybės perduodamos lėšos, kitos nei dotacijos. 2008 m. buvo skiriamos lėšos minimaliajai mėnesinei algai padidinti nuo 700 litų iki 800 litų (skiriama – 170,3 tūkst. Lt) ir lėšos paramai nepasiturinčioms šeimoms ir vieniems gyvenantiems asmenims dėl

kuro pabrangimo (skiriama – 634,388 tūkst. Lt). 2009 m. papildomų pajamų pasiskirstymą lėmė valstybės biudžeto lėšų skyrimas socialiniai pašalpai (skiriama – 1444,8 tūkst. Lt). Papildomų pajamų padidėjimą 2010 m. lėmė didelis socialinių pašalpų poreikis, todėl savivaldybei neišgalint sumokėti socialinių pašalpų nepasiturintiems Šiaulių rajono gyventojams buvo skiriamos valstybės biudžeto lėšos socialiniai paramai (skiriama – 4762,7 tūkst. Lt). Tačiau 2011 m. papildomos pajamos buvo labai minimalios, kadangi nebuvo skiriamos jokios valstybės papildomos lėšos.

Šiaulių rajono savivaldybės socialinių funkcijų įgyvendinimą užtikrina valstybės skiriamos dotacijos, kadangi būtent jos yra skiriamos švietimo paslaugoms užtikrinti, socialiniai visuomenės apsaugai įgyvendinti. Visos Šiaulių rajono savivaldybės teikiamos paslaugos palengvina kiekvieno savivaldybės gyventojų gyvenimą, nes savivaldybė suteikia pagalbą kiekvienam prašančiam.

Apibendrinant Šiaulių rajono savivaldybės 2008-2012 m. biudžeto pajamų socialekonominę analizę matyti, kad pagrindinės pajamų dalys yra valstybės bendrosios ir specialiosios tikslinės dotacijos bei gyventojų pajamų mokesčio pajamos. Kitos pajamos sudaro nedidelę savivaldybės biudžeto pajamų dalį, todėl galima teigti, kad savivaldybė labai priklauso nuo valstybės skiriamų lėšų ir nėra pakankamai savarankiška, kas sudaro barjerą racialesniems problemų sprendimo būdams.

Taip pat galime teigti, kad 2008-2012 m. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų struktūrą bei jų kitimo tendencijas įtakojo pagrindiniai ekonominiai bei socialiniai veiksniai, kurie lėmė didėjantį, ar mažėjantį pajamų dydį. Pagrindiniai ekonominiai veiksniai lėmė biudžeto pajamų kitimą yra bendra valstybės ekonominė krizė, nedarbo lygio didėjimas, darbo užmokesčio mažėjimas, o socialiniai veiksniai tai socialinių pašalpų didėjimo kiekis, gyventojų bei mokinių skaičiaus mažėjimas bei kiti veiksniai.

2.2. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidų 2008-2012 m. socialekonominė analizė

Savivaldybės biudžetuose sukaupiamos lėšos negali būti skiriamos kitiems tikslams, kaip įstatymų priskirtoms funkcijoms įgyvendinti bei programoms vykdyti. Savarankiškos savivaldybių funkcijos daugiausia finansuojamos mokestinėmis ir nemokestinėmis savivaldybių pajamomis. Valstybės deleguotoms funkcijoms ir kitoms programoms vykdyti finansuojamas valstybės skiriamomis bendrosiomis ir specialiosiomis tikslinėmis dotacijomis. Pirmiausia per nagrinėjamą laikotarpį, t.y. 2008-2009 m. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidos (asignavimai) įvykdymo atsakaitose išskiriama pagal savivaldybės programos/išlaidų pavadinimus ir asignavimų valdytojus, tačiau nuo 2010 m. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidų sąmatos įvykdymo atsakaita išskiriamos pagal programos pavadinimu ir asignavimų valdytojus.

Savivaldybės biudžeto asignavimai pagal programų pavadinimus yra: Švietimo ir sporto veiklos programa; Socialinės paramos ir socialinių paslaugų programa; Gyventojų saugios aplinkos

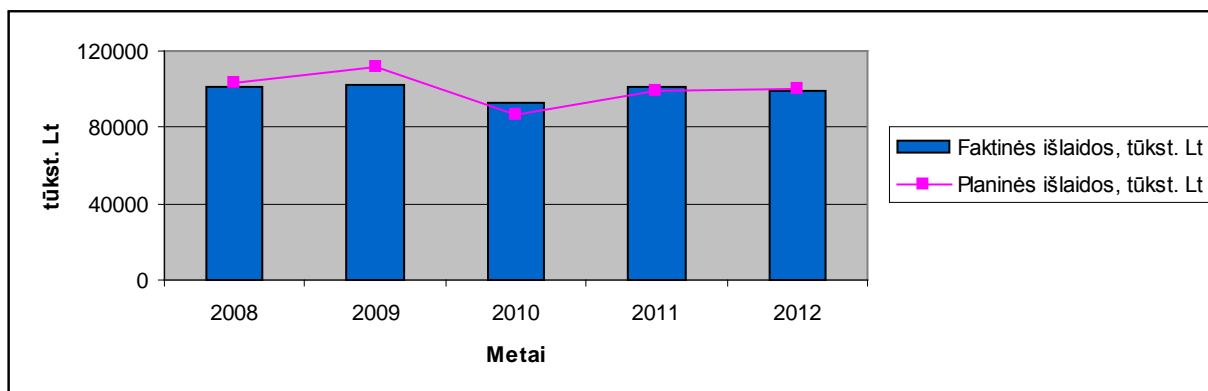
užtikrinimo programa; Ekonominės plėtros ir visuomeninių iniciatyvų skatinimo programa; Projektų finansavimo programa; Aplinkos apsaugos programa; Aplinkos apsaugos specialioji programa; Komunalinių atliekų tvarkymo ir administravimo išlaidos; Komunalinio ūkio plėtros ir savivaldybės turto valdymo programa; Sveikatos priežiūros programa; Teritorijų planavimo programa; Kontrolės ir audito tarnybos programa; Seniūnijų veiklos programa; Kultūros plėtros programa; Šiaulių rajono savivaldybės veiklos programa; Viešųjų darbų programa; Savivaldybės mero rezervas; Administracijos direktoriaus rezervo programa; Daugiabučių namų renovavimo programa; Draudiminio įvykio nuostoliams padengti.

Taip pat Šiaulių rajono savivaldybės išlaidos (asignavimai) yra išskiriamos pagal funkcinę klasifikaciją ir ekonominę klasifikaciją. Šios klasifikacijos buvo aptartos 1.4. poskyryje. Darbe analizuojama Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidos pagal valstybės funkcijas:

- Bendros valstybės paslaugos;
- Gynyba;
- Viešoji tvarka ir visuomenės apsauga;
- Ekonomika;
- Aplinkos apsauga;
- Būstas ir komunalinis ūkis;
- Sveikatos apsauga;
- Poilsis, kultūra ir religija;
- Švietimas;
- Socialinė apsauga.

Savivaldybės biudžetas yra tvirtinamas be deficito, todėl planuojant išlaidas, turi būti atsižvelgiama į tai, kiek pajamų Šiaulių rajono savivaldybė planuoja surinkti į savo biudžetą ateinančiais metais. Tačiau metų eigoje atsiradus nenumatytoms išlaidoms, ar nesurinkus planuotų pajamų, yra imamos paskolos arba mažinamos išlaidos.

Pirmiausia darbe lyginamos nagrinėjamo laikotarpio Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto planinės išlaidos su faktinėmis. 16 pav. matyti, kad 2008 m., 2009 m. ir 2012 m. planinės išlaidos viršijo faktines: 2008 m. – 2,35 proc., 2009 m. – 8,69 proc., o 2012 m. 0,78 proc. 2010-2011 m. faktinės išlaidos buvo viršytos atitinkamai 6,26 proc. ir 2,24 proc. Didžiausias atotrūkis nuo plano pastebimas 2009 m., kuomet faktinių išlaidų buvo patiriama mažiau, o tai lėmė ženklus Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų sumažėjimas. 2009 m. sumažėjus surenkamų biudžeto pajamų dydžiui bei siekiant subalansuoti biudžetą buvo reikalinga mažinti biudžeto išlaidas.



16 pav. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto planinės ir faktinės išlaidos 2008-2012 m., tūkst. Lt

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių rajono savivaldybės duomenimis.

Per nagrinėjamą laikotarpį neįvykdytų išlaidų lygis svyruoja nuo 0,78 iki 8,69 proc. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto planinių ir faktinių išlaidų neatitikimas parodo, kad savivaldybei ne visada užtenka surenkamų pajamų visoms savo suplanuotoms išlaidoms padengti, todėl nukenčia asignavimų valdytojai, kurie priversti sumažinti savo išlaidas. Biudžetų planinių ir faktinių išlaidų neatitikimas taip pat lemia ir Šiaulių rajono savivaldybės vykdomų bei valstybės priskirtų funkcijų vykdymo suprastėjimą, o tai lemia Šiaulių rajono savivaldybės gyventojų neefektyvų aptarnavimą.

9 lentelėje pateikiami išlaidų absoliutūs pokyčiai, didėjimo bei padidėjimo tempai, apskaičiuoti tiek baziniu, tiek grandininio būdu. Analizuojant Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidų pokyčius ir kitimo tempus 2008-2012 m., matyti, kad Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidos lyginant su baziniais metais augo 2009 m. - 989,24 tūkst. Lt ir 2011 m. - 641,41 tūkst. Lt, atitinkamai 0,98 ir 0,63 proc. Tam įtaką turėjo šalies reiškiniai: darbo užmokesčio kilimas, išmokų ir pašalpų didėjimas, bendras ekonomikos augimas ir kt. Analizuojant Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidas baziniu būdu matyti, kad išlaidos mažėjo 2010 m. ir 2012 m. lyginant su baziniais metais, išlaidos sumažėjo atitinkamai 8,58 ir 1,91 proc.

9 lentelė

Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidų kitimas 2008-2012 m., tūkst. Lt

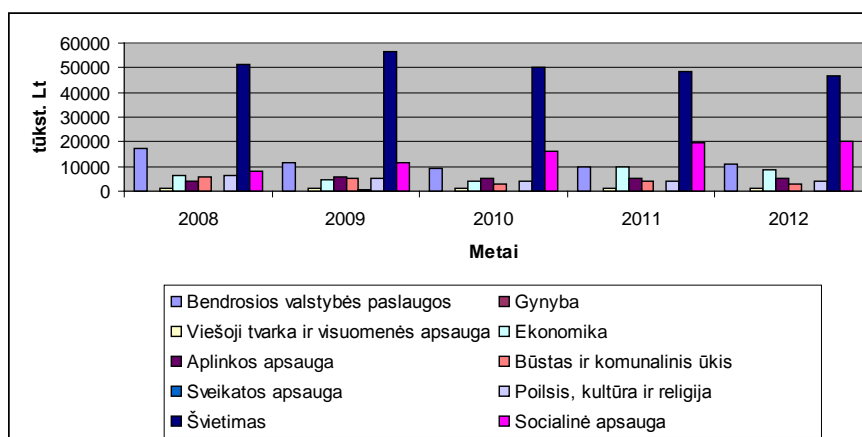
Metai	Faktinės išlaidos, tūkst. Lt	Absoliutusias pokytis, tūkst. Lt		Didėjimo tempas, proc.		Padidėjimo tempas, proc.	
		Bazinis	Grandininis	Bazinis	Grandininis	Bazinis	Grandininis
2008	101047,932	0	-	100	-	0	-
2009	102037,172	989,24	989,24	100,98	100,98	0,98	0,98
2010	92382,655	-8665,277	-9654,517	91,42	90,54	-8,58	-9,46
2011	101689,342	641,41	9306,687	100,63	110,07	0,63	10,07
2012	99119,9	-1928,032	-2569,442	98,09	97,47	-1,91	-2,53

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių rajono savivaldybės duomenimis.

Lyginant pokyčių tempus grandinininiu būdu mažiausias išlaidų atotrūkis buvo tarp 2008 m. ir 2009 m., tik 0,98 proc. Savivaldybės biudžeto išlaidos buvo sumažėjusios tik 2010 m. – 9,46 proc. lyginant su 2009 m. 2011 m. biudžeto išlaidos lyginant su 2010 m. padidėjo 10,07 proc., o 2012 m. lyginant su 2011 m. išlaidos vėlgi sumažėjo 2,53 proc.

Išanalizavus Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidų apimties pokyčius, toliau atliekama biudžeto išlaidų struktūros pokyčių analizė, pagal funkcinę klasifikaciją. 17 pav. pavaizduotos Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidos 2008-2012 m. suskirstytos pagal valstybės funkcijas. Tokia klasifikacija kaip ir buvo minėta ankstesniuose poskyriuose buvo patvirtinta Lietuvos Respublikos finansų ministro 2003 m. liepos 3 d. įsakymu Nr. 1K-184 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“. Visos savivaldybės išlaidos suskirstytos į 10 skyrių.

17 pav. pateikiamos visos išlaidos pagal valstybės deleguotas funkcijas. Didžiausios išlaidos Šiaulių rajono savivaldybės biudžete tenka švietimui, taip pat nemaža dalis išlaidų tenka socialinei apsaugai ir bendrosioms valstybės paslaugoms. Išlaidos švietimui beveik kiekvienais metais lyginant tiek su 2008 m. tiek su prieš tai buvusiais metais mažėjo. Tik išlaidos švietimui buvo padidėjusios 2009 m. lyginant su 2008 m., t.y. padidėjo 9,82 proc. Kitais metais išlaidos švietimui mažėjo lyginant baziniu būdu: atitinkamai: 2010 m. – 1551,71 tūkst. Lt; 2011 m. – 2918,02 tūkst. Lt; 2012 m. – 5027,93 tūkst. Lt.



17 pav. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidų pagal valstybės funkcijas dinamika 2008-2012 m., tūkst. Lt

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių rajono savivaldybės duomenimis.

Kaip matyti 18 pav. biudžeto išlaidų dalis švietimui per visą nagrinėjamą laikotarpį ženkliai nesiskiria, išlaidos švietimui biudžete sudarė atitinkamai: 2008 m. – 51,05 proc.; 2009 m. – 55,52 proc.; 2010 m. – 54,16 proc.; 2011 m. – 47,86 proc.; 2012 m. – 46,97 proc. Išlaidos švietimui Šiaulių rajono savivaldybės biudžete didžiausią išlaidų dalį sudarė 2009 m., o mažiausią dalį – 2012 m.

Pokyčius Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto švietimo išlaidų daliai lėmė mokinio krepšelio dydžio ir mokinių skaičiaus pokyčiai. Mokinio krepšelio dydis yra nustatomas kiekvienais metais bei patvirtintas valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių įstatymu. Iki 2008 m. rugpjūčio 31 d. buvo nustatytas mokinio krepšelio dydis - 2 684 Lt, o nuo 2008 m. rugsėjo 1 d. – 3 059 Lt. 2009 m. mokinio krepšelio dydis padidėjo 10,3 proc. iki 3374 Lt, tai ir lėmė, kad išlaidos švietimui Šiaulių rajono biudžete buvo didžiausios per visą nagrinėjamą laikotarpį. 2010-2012 m. mokinio krepšelis sumažėjo, nesikeitė tris metus ir jį sudarė – 3310 Lt. Didėjančio mokinio krepšelio dydis užtikrina kokybiškesnias mokinių ugdymo paslaugas.

2010-2012 m. švietimo išlaidų mažėjimą Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto struktūroje lėmė vis mažėjantis mokinių skaičius Šiaulių rajone atitinkamai: 2008 m. – 6428; 2009 m. – 6031; 2010 m. – 5582; 2011 m. – 5238; 2012 m. – 4953. Per penkerius metus Šiaulių rajono savivaldybėje mokinių skaičius sumažėjo net 22,9 proc., o tai lemia ir išlaidų mažėjimą švietimo srityje. Pagal pateiktus rezultatus Šiaulių rajono savivaldybė yra parengusi plano projektą, kuriame numatoma uždaryti Micaičių mokyklą-darželį ir Kužių vidurinės mokyklos Gilaičių skyrių, kur mokosi tik pradinukai. Taip pat Pavenčių vidurinė mokykla jau nekomplektuoja 11 ir 12 klasių - tapo pagrindine. 2013 metais duris turėtų užverti Žarėnų pagrindinė mokykla, o 2015 metais pokyčių gali sulaukti ir Kužių bei Bazilionų vidurinės mokyklos. Pagal dabar galiojančius įstatymus ir plano projektą jos turėtų tapti pagrindinėmis (Šiaulių rajono savivaldybės informacinė tarnyba, 2012).

Kadangi planuojama apie Šiaulių rajono mokyklų mažėjimą kaimuose, todėl geltoniesiems autobusams teks įveikti gerokai daugiau kilometrų. Mažėjant mokinių skaičiui kaimo vietovėse išsaugoti mažas mokyklas tampa vis sunkiau, kaip ir užtikrinti, kad Šiaulių rajono savivaldybės vaikai pradinį išsilavinimą įgytų kuo arčiau namų. Ši socialinė problema tampa vis aktualesnė, tačiau išlaikyti mokyklą kaime yra ženkliai brangiau, nei savivaldybei skirti transportą, kuriuo mokiniai gali pasiekti mokyklas.

Socialinės apsaugos išlaidų dalis 2008-2012 m. Šiaulių rajono savivaldybės biudžete kiekvienais metais didėjo, kas leidžia teigti, kad savivaldybėje didėja socialinių paslaugų poreikis. Kiekvienais metais išlaidos socialinės apsaugos sričiai lyginant su 2008 m. didėjo nemažu tempu, atitinkamai: 2009 m. – 41,81 proc; 2010 m. – 97,02 proc. 2011 m. – 139,45 ir 2012 m. 148,41 proc. Tokį didelį socialinės apsaugos išlaidų poreikį Šiaulių rajone lemia mokamų socialinių pašalpų kiekis, didėjantis nedarbas Šiaulių rajone, gyventojų senėjimas bei kiti socialiniai rodikliai.

Vienas iš pagrindinių Šiaulių rajono savivaldybės socialinės apsaugos tikslų - laiku suteikti šeimoms reikalingą pagalbą, stiprinti socialinius ryšius, vystyti gebėjimus sprendžiant iškilusias problemas, padėti integruotis atskiroms asmenų grupėms į visuomenę, nepažeidžiant jų garbės ir orumo. Tai daroma pasirenkant tinkamiausią pagalbos formą bei atsižvelgiant į finansinius išteklius bei sudėtingą atskirų rajono gyventojų grupių padėtį ir jų socialinius poreikius. Viena iš pagalbos

formų – vykdomos įvairios socialinės programos. Įvairios socialinės programos reikalauja daug Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidų, tačiau šios programos padeda tiems gyventojams, kurie savo jėgomis nebepajagia išgyventi.

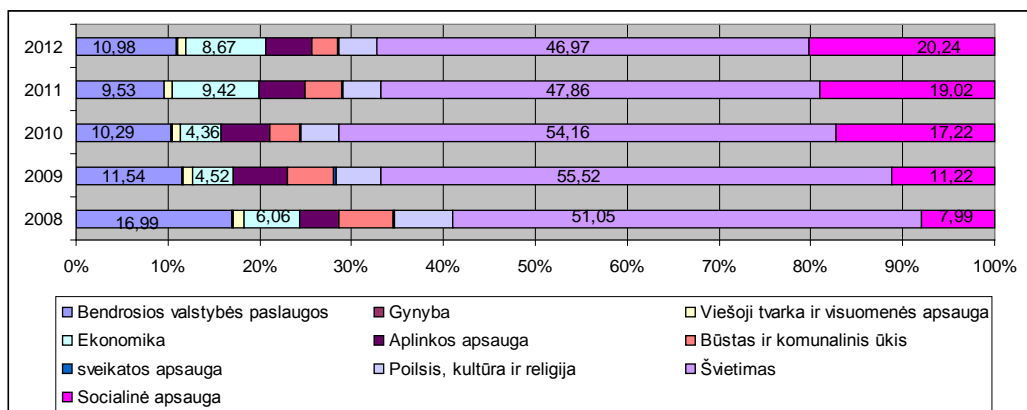
18 pav. matoma, kad 2008 m. savivaldybės biudžete išlaidos socialinei apsaugai sudarė 7,99 proc. visų išlaidų, 2009 m. – 11,22 proc., 2010 m. – 17,22 proc., 2011 m. – 19,02 proc., 2012 m. – 20,24 proc. Tokį socialinės apsaugos išlaidų poreikį Šiaulių rajone lėmė išmokamų socialinių pašalpų kiekis. Remiantis statistikos departamento duomenimis 2008 m. socialines pašalpas gavo 1250 Šiaulių rajono savivaldybės gyventojai, 2009 m. – 2842 gyv.; 2010 m. – 5979 gyv.; 2011 m. – 6553 gyv. ir 2012 m. – 7750 gyv. Išlaidos socialiniai pašalpai gauti padidėjo nuo 1 317,8 tūkst. Lt 2008 m. iki 9 748,2 tūkst. Lt 2012 m. Nuo 2012-01-01 įsigaliojus naujam piniginės socialinės paramos nepasiturintiems gyventojams įstatymui, asmenims įsiregistravusiems Lietuvos teritorinėje darbo biržoje ar kitos valstybės valstybinėje įdarbinimo tarnyboje, socialinė pašalpa skiriama iš karto. Prieš tai asmuo socialinę pašalpą gaudavo tik po 6 mėnesių. Tai taip pat įtakojo gavėjų skaičiaus didėjimą.

Išmokos būsto šildymo išlaidų ir išlaidų vandeniui kompensavimas tai pat lėmė ženklų socialinės apsaugos išlaidų didėjimą. Šios išmokos padeda nepasiturinčioms šeimoms susimokėti už minimas paslaugas. Šių išmokų gavėjų skaičius per nagrinėjamą laikotarpį pasiskirstė taip: 2008 m. – 1646 gyv. 2009 m. – 2398 gyv.; 2010 m. – 3652 gyv.; 2011 m. – 4230 gyv. ir 2012 m. – 4589 gyv., o išlaidos per penkis metus išaugo nuo 430,657 tūkst. Lt iki 2128,204 tūkst. Lt. Šie skaičiai rodo, kad Šiaulių rajono savivaldybėje socialinių paslaugų reikia vis daugiau, kas rodo prastėjančią tiek ekonominę, tiek socialinę būklę. Ekonominiu požiūriu didėja nedarbas, mažėja surenkamų mokesčių dalis, mažėja įmonių konkurencingumas, mažėja gyventojų vartojimas. Socialiniu požiūriu Šiaulių rajono savivaldybėje tampa gyventi vis sudėtingiau, mažėja Šiaulių rajono teritorijos patrauklumas dėl didėjančio nedarbo, mažėjančių mokyklų skaičiaus, didėjančių socialiai remtinių šeimų skaičiaus.

Didėjantį socialinės apsaugos išlaidų poreikį Šiaulių rajone taip pat lemia ir didėjantis nedarbo lygis. Šiaulių rajone kaip ir visoje Lietuvoje vyravo nedarbo lygis, todėl savivaldybės biudžetuose ne tik mažėjo gaunamų pajamų suma, tačiau ir didėjo išlaidos socialinės apsaugos srityje. Remiantis Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos duomenimis Šiaulių rajone nedarbo lygis siekė atitinkamai: 2008 m. – 2,8 proc.; 2009 m. – 8,8 proc; 2010 m. – 13,9; 2011 m. – 12,5 proc. ir 2012 m. – 11,2 proc. Didėjant nedarbo lygiui didėja ir socialiai remtinų gyventojų skaičius, kas lemia išlaidų didėjimą socialiniai sričiai.

Kitos priežastys lėmusios socialinės apsaugos išlaidų didėjimą įtakoja ir gyventojų senėjimas Šiaulių rajone, kas lemia pensininio aprūpinimo būtinumą, taip pat didėjantį žmonių skaičių su negalia, socialinių paslaugų plėtrą globos įstaigoje bei kitų Šiaulių rajono gyventojams reikalingų

socialinių poreikių didėjimas. Ilgalaikės socialinės globos paslaugos teikiamos Šiaulių rajono gyventojams, kurie dėl sveikatos būklės negali savarankiškai pasirūpinti savimi, kuriems reikalinga nuolatinė priežiūra ir slauga. Prioritetas teikiamas vienišiams, neturintiems artimųjų, asmenims.



18 pav. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidų struktūra 2008-2012 m., proc.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių rajono savivaldybės duomenimis.

Lyginant 2008-2012 m. bendrųjų valstybės paslaugų išlaidų dalį visose Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidose, ji svyruoja nuo 9,53 proc. iki 16,99 proc. (žr. 18 pav.). Šių išlaidų didėjimą ar mažėjimą lemia savivaldybėms perduotų funkcijų skaičius iš jų finansavimo dydis pagal kiekvienais metais patvirtinamus valstybės ir savivaldybių biudžetų finansinius rodiklius.

Išlaidų dalis ekonomikai Šiaulių rajono savivaldybės 2008-2012 m. biudžete taip pat nebuvo pastovi, nuolat kito. Nuo 2008 m. iki 2010 m. išlaidų dalis ekonomikos srityje mažėjo, 2011 m. padidėjo, o 2012 m. vėl sumažėjo. Išlaidos ekonomikai sudarė atitinkamai: 2008 m. – 6,06 proc.; 2009 m. – 5,42 proc; 2010 m. – 4,36; 2011 m. – 9,42 proc. ir 2012 m. – 8,67 proc.

Šiaulių rajono savivaldybė, įgyvendindama smulkaus ir vidutinio verslo plėtros rėmimo programą, kasmet teikia tikslinę paramą rajono verslininkams. Parama skiriama padengti dalį įmonių įregistravimo, verslo planų rengimo, reklamos, interneto svetainių kūrimo bei kitas išlaidas, o taip pat bendrai organizuojamų renginių rajono verslininkams išlaidas. Šiaulių rajone veikiančios, LR Ūkio ministerijos bei savivaldybės įsteigtas turizmo ir verslo informacijos centras bei Šiaulių rajono verslininkų asociacija skatina verslumą rajone plačiai propaguodami kolektyvinius verslininkų švietimo renginius, teikdami įvairias konsultacijas bei paslaugas tiek veikiančioms smulkaus ir vidutinio verslo įmonėms, tiek pradedantiems verslininkams.

2008 m. Šiaulių rajone buvo 1516 registruotas ūkio subjektas, iš jų veikiančių – 764. 2009 m. Šiaulių rajone buvo 1521 registruotas ūkio subjektas, iš jų veikiančių – 768. 2010 m. registruoti 1570 (iš jų 759 veikiančios) ūkio subjektai; 2011 m. registruoti 1594 (iš jų 839 veikiančios) ūkio subjektai; 2012 m. registruoti 1643 (iš jų 809 veikiančios) ūkio subjektai. Duomenys rodo, kad ūkio subjektų Šiaulių rajone daugėja, kas leidžia teigti, kad asmenys yra linkę savo veiklą plėtoti Šiaulių

rajone, todėl yra didinamas rajono patrauklumas gyventi. Nors ūkio subjektų skaičius ganėtinai didelis, tačiau veikiančių ūkio subjektų skaičius siekia šiek tiek daugiau nei pusę. Atsižvelgiant į tokią situaciją Šiaulių rajono savivaldybė padedama turizmo ir verslo informacijos centro bei Šiaulių rajono verslininkų asociacijos tūrėtų domėtis, kodėl nemaža dalis ūkio subjektų nevykdo savo veiklos. Taip pat būtų tikslinga padėti vystyti tų ūkio subjektų veiklą, kuriems sekasi vis prasčiau konkuruoti rinkoje. Daugiausia ūkio subjektų Šiaulių rajone veikia didmeninės ir mažmeninės prekybos, variklinių transporto priemonių ir motociklų remonto, nekilnojamojo turto nuomos, transporto ir saugojimo, apdirbamosios gamybos ir kitose aptarnavimo veiklos srityse.

Išlaidų dalis aplinkos apsaugai Šiaulių rajono savivaldybės 2008-2012 m. biudžeto struktūroje nėra pastovi kiekvienais metais tai didėjo, tai mažėjo. 2008 m. – 4,23 proc.; 2009 m. – 5,93 proc.; 2010 m. – 5,33; 2011 m. – 5,06 proc. ir 2012 m. – 4,98 proc. Išlaidos aplinkos apsaugai apima komunalinių atliekų tvarkymo organizavimą, vandentvarkos programų įgyvendinimą, želdynų ir želdinių apsaugą ir tvarkymą, medžiojamųjų gyvūnų apsaugą, reguliavimą ir jų daromos žalos prevenciją.

Pastaraisiais metais Lietuva vis didesnę dėmesį skiria aplinkos apsaugai, kas lemia ir išlaidų didėjimą savivaldybės biudžetuose. Lietuva vis daugiau įgyvendina projektų skirtų aplinkos apsaugai. Šiaulių rajono savivaldybė taip pat didelį dėmesį skiria aplinkos apsaugai įgyvendindama tokius projektus kaip: „Ventos upės pakrančių Kuršėnų mieste sutvarkymas“ ir „Kuršėnų dvaro sodybos teritorijos sutvarkymas ir pritaikymas viešojo turizmo poreikiams“. Didžiausią dalį aplinkos apsaugos lėšos Šiaulių rajono savivaldybės biudžete sudarė 2011 m., kadangi aplinkos apsaugos programai buvo skiriama daugiau lėšų siekiant įgyvendinti šiuos projektus: Kuršėnų m. melioracijos griovio (Šiaulių g. ir kt. su melioracijos statiniais) valymas ir tvarkymas, Ventos regioninio parko direkcijos vykdomam projektui „Gyvoji gamta“; VŠĮ ŠRATC – stambiagabaričių ir biodegraduojančių atliekų surinkimo aikštelių įrengimui. Taip pat daug dėmesio pastaruosiu metu skiriama antrinių žaliavų surinkimui, įrengiant aikšteles su antrinių žaliavų konteineriais, bei antrinių žaliavų konteinerių skyrimui ir nuosavuose namuose.

Išlaidų dalis būstui ir komunaliniam ūkiui Šiaulių rajono savivaldybės 2008-2012 m. biudžeto struktūroje taip pat nėra pastovi: tai mažėjanti, tai didėjanti. 2008 m. savivaldybės biudžete išlaidos būstui ir komunaliniam ūkiui sudaro 5,89 proc. visų išlaidų, 2009 m. – 4,96 proc., 2010 m. – 3,21 proc., 2011 m. – 3,98 proc., 2012 m. – 2,85 proc.

Išlaidų poilsiui, kultūrai ir religijai dalis Šiaulių rajono savivaldybės 2008-2012 m. biudžeto struktūroje nuo 2008 m. iki 2010 m. mažėjo, 2011 m. nežymiai padidėjo, o 2012 m. truputį padidėjo. 2008 m. savivaldybės biudžete išlaidos poilsiui, kultūrai ir religijai sudarė 6,28 proc. visų išlaidų, 2009 m. – 4,93 proc., 2010 m. – 4,19 proc., 2011 m. – 4,02 proc., 2012 m. – 4,21 proc.

Šiaulių rajone vykdydama kultūrinės veiklos programa, Šiaulių rajono savivaldybės teritorijoje nuosekliai įgyvendinami Lietuvos kultūros politikos nuostatai, kultūrinės programos, kurios stiprina kultūros ir meno potencialą, skatina kūrybinę veiklą ir meno įvairovę, nacionalinės kultūros atvirumą, gerina sąlygas rajono bendruomenės kultūrinei veiklai, plečia kultūros paslaugų pasiūlą.

Šiaulių rajono kultūrinės tradicijos yra labai gilios, senos ir unikalios. Šių tradicijų tąsą garantuoja Šiaulių rajono savivaldybės kultūros centro, Etninės kultūros ir tradicinių amatų centro, Viešosios bibliotekos veikla. Šiose kultūros įstaigose vystoma meninė, edukacinė bei sociokultūrinė veikla leidžia rajono bendruomenės nariams tenkinti savo poreikius bei užtikrina rajono kultūrinį savitumą ir daro jį patrauklų ne tik kultūrine, bet ir ekonomine prasme. Norint tenkinti bendruomenės kultūrinius, meninius ir sociokultūrinius poreikius keliamas tikslas, kuriuo siekiama nuolat atnaujinti esamą rajono kultūros centrų materialinę bazę, ją modernizuoti bei motyvuoti darbuotojus, sudarant jiems galimybę nuolat mokytis ir įgytas žinias pritaikyti praktikoje.

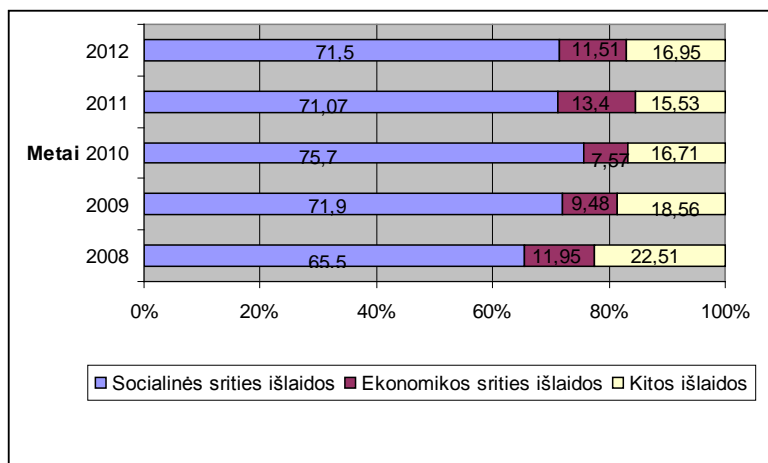
Mėgėjų meno kolektyvų veiklos dėka, rajone vykdomi meniniai projektai, kurie suteikia galimybę ugdyti ne tik suaugusių, bet ir vaikų bei jaunimo kūrybiškumą, rūpintis jų laisvalaikio organizavimu, deramai reprezentuoti rajoną užsienio šalyse. Todėl pristatant kultūrinę veiklą rajone, kultūros įstaigos tampa strategiškai svarbiomis institucijomis, galinčiomis organizuoti kultūros sklaidą rajone, respublikoje ir užsienyje.

Išlaidos gyvybei, viešajai tvarkai ir visuomenės apsaugai bei sveikatos apsaugai Šiaulių rajono 2008-2012 m. biudžete sudarė nežymią dalį. 2008 m. savivaldybės biudžete išlaidos gynybai, viešajai tvarkai ir visuomenės apsaugai bei sveikatos apsaugai sudarė 0,14; 1,14; 0,21 proc. visų išlaidų, 2009 m. – 0,11; 0,97; 0,29 proc., 2010 m. – 0,11; 0,98; 0,14 proc., 2011 m. – 0,06; 0,89; 0,17 proc., 2012 m. – 0,07; 0,93; 0,11 proc. 2011-2012 m. ženklų išlaidų sumažėjimą gynyboje lėmė valstybės deleguotos funkcijos dalyvavimas atrenkant šauktinius į karo tarnybą panaikinimas. Nuo 2011 metų rugsėjo 1 d. įsigaliojo Karo prievolės įstatymo pakeitimo įstatymas, kuriame įstatymas sustabdė šaukimą į privalomąją pradinę karo tarnybą. Šaukimas į privalomąją pradinę karo tarnybą bus organizuojamas tuo atveju, kai Seimas nustatys didesnę nei nulį privalomąją pradinę karo tarnybą atliekančių karių metinį ribinį skaičių (LR karo prievolės įstatymo pakeitimo įstatymas). Išlaidų sumažėjimą sveikatos apsaugos srityje lėmė ekonominė krizė, bei ligoninių ir medicininių punktų panaikinimas kaimo vietovėse dėl mažėjančio gyventojų skaičiaus.

Kaip buvo minėta 1.3 poskiryje savivaldybių išlaidos gali būti skirstomos į tris pagrindines grupes: išlaidos socialiniai sričiai, išlaidos ekonomikai ir kitos išlaidos. Toliau darbe nagrinėjamos Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidos pagal minimas tris grupes. Socialinei sferai priskiriamos šios išlaidos: sveikatos apsauga, poilsis kultūra ir religija, švietimas, ir socialinė apsauga. Ekonomikos sritį sudaro šios išlaidos: ekonomika, būstas ir komunalinis ūkis. Kitas

išlaidas sudaro: bendros valstybės paslaugos, gynyba, viešoji tvarka ir visuomenės apsauga, aplinkos apsauga.

19 pav. pavaizduotas Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidų struktūra procentiniais dalimis pagal sugrupuotas tris išlaidų grupes. 19 pav. išryškėja, kad didžioji išlaidų dalis Šiaulių rajono savivaldybės biudžete 2008-2012 m. yra skiriama socialiniai sričiai. Jos lyginamasis svoris svyruoja nuo 65,54 proc. iki 71,96. Ekonomikos srities išlaidos biudžete per nagrinėjamą laikotarpį sudarė mažiausiai, šių išlaidų svyravimo intervalas [7,57;13,4] proc. Kitų išlaidų dalis biudžete nuolat svyruoja intervalu [15,53;22,51] proc.



19 pav. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidų struktūros kitimas pagal bendrąsias funkcijas 2008-2012 m., proc.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių rajono savivaldybės duomenimis.

Remiantis atlikta 2008-2012 m. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidų struktūrinė analize, galima pastebėti, kad atskiros išlaidų rūšys kito netolygiai. Pagrindinės išlaidų struktūrinės dalys yra išlaidos švietimui ir socialinei apsaugai, kita išlaidų dalis tenka visoms kitoms išlaidų rūšims – bendroms valstybės paslaugoms, gynybai, viešajai tvarkai ir visuomenės apsaugai, ekonomikai, aplinkos apsaugai, būstui ir komunaliniam ūkiui, sveikatos apsaugai, poilsiui, kultūrai ir religijai. Didžiausi išlaidų pokyčiai savivaldybės biudžete matomi 2009 m. ir 2010 m., kadangi šiuo laikotarpiu buvo jaučiamas ekonominis nuosmukis, todėl savivaldybei teko ieškoti būdų, kaip tinkamai paskirstyti savivaldybės lėšas skirtas išlaidoms padengti.

2.3. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamas ir išlaidas įtakojančių veiksnių koreliacinė analizė

Išanalizavus Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų formavimą, galima išskirti tam tikrus veiksniai, įtakojančius savivaldybės pajamas ir išlaidas. Analizuojant biudžeto pajamas ir išlaidas galima išskirti dvi veiksnių grupes: ekonominiai ir socialiniai veiksniai. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamas ir išlaidas įtakojančios veiksniai buvo nustatyti stochastinio

(statistinio) ryšio pagalba, kuris pasireiškia tarp atsitiktinių dydžių taip, jog vieno dydžio pokytis veikia kito dydžio pasiskirstymą ir pastarasis nėra griežtai apibrėžtas.

Atliekant Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamas įtakojančių veiksnių koreliacinę analizę, pirmiausia buvo analizuoti pasirinkti makroekonomikos pagrindiniai ekonominių veiksnių rodikliai - bendrasis vidaus produktas (BVP), bazinės mėnesinės algos dydis ir pasirinkti savivaldybės ekonominių veiksnių rodikliai - tiesioginės užsienio investicijos vienam gyventojui, vidutinis mėnesinis bruto darbo užmokestis, nedarbo lygis. Taip pat pasirinkti savivaldybės socialinių veiksnių rodikliai – gyventojų skaičius, užimtieji, išvykusių gyventojų skaičius, bendrojo lavinimo mokyklų mokinių skaičius, socialinės pašalpos gavėjų skaičius ir socialinių pašalpų išlaidos. 10 lentelėje pateikti, apskaičiuoti koreliacijos koeficientai tarp savivaldybės biudžeto pajamų ir ekonominių bei socialinių veiksnių.

10 lentelė

Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų ir įtakojančių veiksnių tarpusavio ryšio priklausomybė 2008 -2012 m.

	Pajamos, tūkst. Lt	Ekonominiai veiksniai					Socialiniai veiksniai					
		BVP, mln. Lt	Bazinė mėn. alga, tūkst. Lt	Tiesiog. užsienio invest. vienam gyv., Lt	Vid. mėn. bruto darbo už.	Nedarbo lygis, proc.	Gyv. skaičius, tūkst.	Išvyk. gyv. skaičius, tūkst.	Užimtieji, proc.	Mokyklų mok. skaičius	Soc. pašalpos gavėjų sk.	Soc. pašalpų išlaidos, tūkst. Lt
2008	102661,19	111652,7	0,128	450	1820,5	2,8	50211	301	19,2	6428	659	1317,8
2009	104018,56	92234	0,122	497	1729,5	8,8	47727	547	18,9	6031	1243	3081,5
2010	97312,43	95502,1	0,122	608	1668,9	13,9	46702	1773	16,4	5582	2992	8264,2
2011	98563,459	106396	0,122	1 085	1704,9	12,5	44561	2269	14,2	5238	3808	9708
2012	102074,9	113189	0,122	1 100	1750	11,2	43449	1887	15,5	4953	4011	9748,2
Suma	504630,539	518973,8	0,616	1555	8673,8	49,2	232650	6777	84,2	28232	12713	32119,7
Vidurkis	100926,1078	103794,76	0,1232	388,75	1734,76	9,84	46530	1355,4	16,84	5646,4	2542,6	6423,94
Dispersija		89796199,35	0,00	71555,58	3210,11	19,01	7095419,00	764230,80	4,69	352639,30	2299076,30	15616720,59
Vid. Kvad. Nuokrypis		9476,09	0,00	267,50	56,66	4,36	2663,72	874,20	2,17	593,83	1516,27	3951,80
Koreliacijos koeficientas		0,12	0,34	0,34	0,70	-0,70	0,35	-0,74	0,68	0,43	-0,59	-0,66

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių rajono savivaldybės ir statistikos departamento duomenimis.

Stipriausią ryšį su Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamomis turi savivaldybės socialinių veiksnių rodiklis, t.y. išvykusių gyventojų skaičius, kadangi jo koreliacijos koeficientas yra (-0,74), tai rodo, kad tarp Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų ir išvykusių gyventojų skaičiaus yra stiprus atvirkščias tarpusavio ryšys. Ši priklausomybė parodo, kad mažėjant Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamoms, išvykstančiųjų skaičius Šiaulių rajone didėja.

Kiti veiksniai, turintis pastebimą atvirkštinį ryšį su Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamomis yra savivaldybės ekonominių veiksnių rodikliai - vidutinis mėnesinis bruto darbo užmokestis ir nedarbo lygis Šiaulių rajone, kurių koreliacijos koeficientas lygus atitinkamai: 0,7 ir (-0,7). Koreliacijos ryšys tarp Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų ir vidutinio mėnesinio

bruto darbo užmokesčio Šiaulių rajone rodo, kad mažėjant Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamoms, mažėja ir vidutinis mėnesinis bruto darbo užmokestis Šiaulių rajone. Nedarbo lygio rodiklis turi atvirkštinį pastebimą ryšį, kadangi mažėjant Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamoms didėja nedarbo lygis, o didėjant biudžeto pajamoms darbo lygis Šiaulių rajone mažėja.

Paskutiniai trys Šiaulių rajono savivaldybės socialinių veiksnių rodikliai turintys pastebimą ryšį yra užimtieji Šiaulių rajone (koreliacijos koeficientas - 0,68), socialinės pašalpos gavėjai (koreliacijos koeficientas - (-0,59)) ir socialinių pašalpų išlaidos (koreliacijos koeficientas - (-0,66)). Analizuojant užimtuosius Šiaulių rajone matoma, kad mažėjant Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamoms mažėja ir užimtųjų procentas Šiaulių rajone. Socialinės pašalpos gavėjų ir socialinių pašalpų išlaidų rodikliai turi atvirkštinę priklausomybę, todėl galima teigti, kad mažėjant Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamoms, socialinių pašalpų gavėjų skaičius Šiaulių rajone didėja. Nagrinėjant Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų ir socialinių išlaidų dydžius, matoma, kad mažėjant savivaldybės biudžeto pajamoms, socialinių išlaidų dydis didėja, o didėjant biudžeto pajamoms, socialinių pašalpų išlaidos mažėja.

Paskutiniai socialiniai rodikliai – bendrojo lavinimo mokyklų mokinių skaičius ir gyventojų skaičius Šiaulių rajone turi vidutinį ryšį, atitinkamai: 0,43 ir 0,35. Šis ryšis rodo, kad mažėjant Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamoms, mažėja bendrojo lavinimo mokyklų mokinių skaičius bei gyventojų skaičius Šiaulių rajone. Kiti ekonominiai veiksniai, tokie kaip BVP (koreliacijos koeficientas - 0,12) su Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamomis turi silpną ryšį, bazinė mėnesinė alga (koreliacijos koeficientas - 0,34) ir tiesioginių užsienio investijų dydis (koreliacijos koeficientas - 0,34) turi vidutinį ryšį.

Atliekant Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidas įtakančių veiksnių koreliacinę analizę, buvo analizuojami pasirinkti makroekonomikos pagrindiniai ekonominių veiksnių rodikliai - bendrasis vidaus produktas (BVP), bazinės mėnesinės algos dydis, taip pat analizuojami pasirinkti Šiaulių rajono savivaldybės ekonominių veiksnių rodikliai - tiesioginės užsienio investicijos vienam gyventojui, vidutinis mėnesinis bruto darbo užmokestis, nedarbo lygis, bei Šiaulių rajono savivaldybės socialinių veiksnių rodikliai – gyventojų skaičius, užimtieji, išvykusių gyventojų skaičius, bendrojo lavinimo mokyklų mokinių skaičius, socialinės pašalpos gavėjų skaičius, socialinių pašalpų išlaidos. 11 lentelėje patikti gauti duomenys apie pasirinktų veiksnių rodiklių ir Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidų koreliacinę analizę.

Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidų ir įtakančių veiksnių tarpusavio ryšio priklausomybė 2008 -2012 m.

	Išlaidos tūkst. Lt	Ekonominiai veiksniai					Socialiniai veiksniai					
		BVP, mln. Lt	Bazinė mėn. alga, tūkst. Lt	Tiesioginės užsienio investicijos vienam gyv., Lt	Vidutinis mėnesinis bruto darbo užmokestis	Nedarbo lygis, proc.	Gyve. skaičius, tūkst.	Išvykusių gyv. Sk. tūkst.	Užimtieji, proc.	Bendrojo lavinimo mokyklų mokinių skaičius	Soc. pašalpos gavėjų skaičius	Soc. pašalpų išlaidos, tūkst. Lt
2008	101047,932	111652,7	0,128	450	1820,5	2,8	50211	301	19,2	6428	659	1317,8
2009	102037,172	92234	0,122	497	1729,5	8,8	47727	547	18,9	6031	1243	3081,5
2010	92382,655	95502,1	0,122	608	1668,9	13,9	46702	1773	16,4	5582	2992	8264,2
2011	101689,342	106396	0,122	1 085	1704,9	12,5	44561	2269	14,2	5238	3808	9708
2012	99119,9	113189	0,122	1 100	1750	11,2	43449	1887	15,5	4953	4011	9748,2
Suma	496277,001	518973,8	0,616	1555	8673,8	49,2	232650	6777	84,2	28232	12713	32119,7
Vidurkis	99255,4002	103794,76	0,1232	388,75	1734,76	9,84	46530	1355,4	16,84	5646,4	2542,6	6423,94
Dispersija		89796199,35	0,00	71555,58	3210,11	19,01	7095419,00	764230,80	4,69	352639,30	2299076,30	15616720,59
Vid. Kvad. Nuokrypis		9476,09	0,00	267,50	56,66	4,36	2663,72	874,20	2,17	593,83	1516,27	3951,80
Koreliacijos koeficientas		0,29	0,25	-0,30	-0,53	-0,53	0,10	-0,35	0,19	0,21	-0,30	-0,37

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių rajono savivaldybės ir statistikos departamento duomenimis.

Pastebimą, atvirkščią ryšį su Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidomis turi ekonominių veiksnių rodiklis, nedarbo lygis Šiaulių rajone, kadangi jo koreliacijos koeficientas yra (-0,53), tai rodo, kad mažėjant Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidoms, nedarbo lygis Šiaulių rajone didėja. Taip pat pastebimą, atvirkščią ryšį su Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidomis turi ir vidutinio mėnesinio bruto darbo užmokesčio rodiklis (koreliacijos koeficientas - (-0,53)), kas rodo, kad mažėjant Šiaulių rajono savivaldybės išlaidoms, vidutinio mėnesinio bruto darbo užmokesčio rodiklis didėja ir atvirkščiai.

Socialinių veiksnių rodiklis, išvykusių gyventojų skaičiaus su Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidomis turi atvirkštinį vidutinį ryšį (koreliacijos koeficientas - (-0,35)), kadangi mažėjant Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidoms, išvykusių gyventojų skaičius didėja, o didėjant biudžeto išlaidoms, išvykusių gyventojų skaičius Šiaulių rajone mažėja. Socialinių pašalpų išlaidos su Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidomis taip pat turi atvirkštinį vidutinį ryšį (koreliacijos koeficientas - (-0,37)), todėl mažėjant Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidoms, didėja socialinių pašalpų išlaidos, o didėjant išlaidoms, socialinių pašalpų išlaidos mažėja.

Kiti veiksniai, turintys silpną ryšį su Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidomis yra BVP, bazinė mėnesinė alga, savivaldybės tiesioginės užsienio investicijos, gyventojų skaičius, išvykusių gyventojų skaičius, užimtieji, bendrojo lavinimo mokyklų mokinių skaičius ir socialinių pašalpų išlaidos. Koreliacijos ryšys tarp Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidų ir bazinės mėnesinio atlyginimo (0,25) rodo, kad mažėjant Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidoms mažėja ir bazinis mėnesinis atlyginimas. Koreliacijos ryšys tarp savivaldybės biudžeto išlaidų ir tiesioginių užsienio investicijų (-0,3) Šiaulių rajone rodo, kad mažėjant Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto

išlaidoms, didėja tiesioginės užsienio investicijos. Koreliacijos ryšys tarp savivaldybės biudžeto išlaidų ir gyventojų skaičiaus (0,1) rodo, kad mažėjant savivaldybės išlaidoms, mažėja ir gyventojų skaičius, o didėjant vyksta atvirkščias procesas. Koreliacijos ryšys tarp savivaldybės biudžeto išlaidų ir išvykusių gyventojų skaičiaus (-0,35) rodo, kad mažėjant Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidoms, išvykusių gyventojų skaičius didėja. Koreliacijos ryšys tarp savivaldybės biudžeto išlaidų ir užimtųjų Šiaulių rajone (0,19) parodo, kad mažėjant Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidoms, mažėja ir užimtumas Šiaulių rajone, o didėjant, didėja ir užimtumo procentas. Koreliacijos ryšys tarp savivaldybės biudžeto išlaidų ir bendrojo lavinimo mokyklų mokinių skaičius (0,21) rodo, kad mažėjant išlaidoms mažėja ir mokinių skaičius, o didėjant, didėja ir mokinių skaičius bendrojo lavinimo mokyklose. Paskutinis silpnas atvirkštinis koreliacijos ryšys tarp Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidų ir socialinės pašalpos gavėjų skaičiaus (-0,3) rodo, kad mažėjant išlaidoms didėja socialinės pašalpos davėjų, o didėjant, socialinės pašalpos gavėjų skaičius mažėja.

Apibendrinant galima teigti, kad apskaičiuavus Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamas ir išlaidas įtakojančių veiksnių koreliacijos koeficientus galima teigti, kad tokių veiksnių kurie labai stipriai įtakotų pajamas ir išlaidas nebuvo, kadangi per visą nagrinėjamą laikotarpį tiek biudžeto pajamos, tiek biudžeto išlaidos buvo labai nepastovios, o pasirinkti tiek ekonominiai rodikliai, tiek ir socialiniai buvo pastovesni. Apskaičiuoti koreliacijos koeficientai parodė, kad dažniausiai Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamas įtakoja nedarbo lygis, vidutinis mėnesinis bruto darbo užmokestis bei išvykusių gyventojų skaičius. Taip pat biudžeto pajamas įtakojo ir užimtųjų dydis Šiaulių rajone bei socialinės pašalpos gavėjų skaičius ir jų išlaidų dydis. Kalbant apie Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidas įtakojančius veiksnius galima išskirti vidutinį mėnesinį bruto darbo užmokestį, nedarbo lygį, socialinių pašalpų išlaidas bei išvykusių gyventojų skaičių. Įvertinus ekonominius ir socialinius veiksnius, kurie turi įtakos Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamoms ir išlaidoms toliau darbe bus atliekamas Šiaulių rajono savivaldybės pajamų ir išlaidų prognozavimas.

2.4. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų prognozavimas

Šiaulių rajono savivaldybės pajamų ir išlaidų prognozavimas bus atliekamas naudojant statistinę trendo funkciją, kuris yra apskaičiuojamas pagal buvusias reikšmes „pastumiant jas į priekį“. Prognozuojant 2013 – 2015 m. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų kitimo tendencijas buvo naudojama MS Excel programa TREND (atlikti skaičiavimai pateikti 1 priede). Atliekant šias prognozes buvo laikomasi prielaidos, kad tiek pajamos, tiek išlaidos kinta

tolygiai, tiesinės regresijos funkcija buvo naudojama, todėl, kad prognozė buvo atliekama trumpam periodui, t.y. 3 metams.

1 priedo apskaičiuoti rezultatai pateikti 12 lentelėje. Pagal gautus duomenis ir funkciją $y = 102914 - 662,77x$ matoma Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų mažėjimo tendencija. Atlikta prognozė parodė, kad 2015 m. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamos turėtų sumažėti ir siekti 97 612,27 tūkst. Lt.

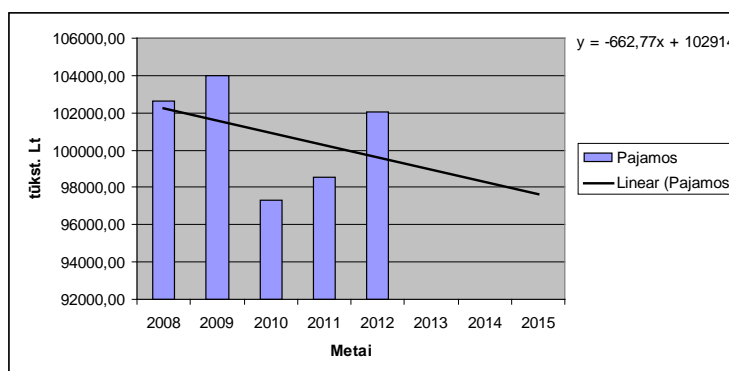
12 lentelė

Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų apimties prognozavimas

Metai	Metų eilės Nr., t	Pajamos, tūkst. Lt	t^2	y^2	$y * t$	Prognozuojama išlaidų apimtis, tūkst. Lt, p
2008	1	102661,19	1	10539319316	102661,19	102251,64
2009	2	104018,56	4	10819860200	208037,11	101588,87
2010	3	97312,43	9	9469709033	291937,29	100926,11
2011	4	98563,46	16	9714755450	394253,84	100263,34
2012	5	102074,90	25	10419285210	510374,50	99600,57
Suma	15	504630,53	55	50962929209	1507263,93	
2013	6					98937,8
2014	7					98275,03
2015	8					97612,26

Šaltinis: sudaryta darbo autorės.

20 pav. pavaizduota Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų kitimo prognozė 2013-2015 m., naudojant tiesinio trendo funkciją buvo sudaryta prognozė, kuri parodė 2013-2015 m. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų mažėjimą, kadangi per nagrinėjamą laikotarpį 2008-2012 m. pajamos kito labai netolygiai, tačiau turėjo tendenciją mažėti. Pajamų mažėjimą galėtų lemti vis dar nedarbo lygio augimas, išvykusių gyventojų skaičiaus didėjimas, socialinių pašalpų gavėjų skaičiaus didėjimas ir kitos priežastys.



20 pav. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų kitimo prognozė 2013-2015 m., tūkst. Lt

Šaltinis: sudaryta darbo autorės.

Atlikus Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų prognozė 2013-2015 m. toliau atlikta savivaldybės biudžeto išlaidų prognozė tam pačiam laikotarpiui pagal Trendo funkciją. 2 priede

apskaičiuoti rezultatai pateikti 13 lentelėje. Pagal gautus duomenis buvo sudaryta funkcija $y = 100517 - 420,39x$. Atlikta trendo analizė rodo, kad Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidos 2013-2015 m. turėtų mažėti. 2015 m. savivaldybės biudžeto išlaidos turėtų siekti 97153,45 tūkst. Lt.

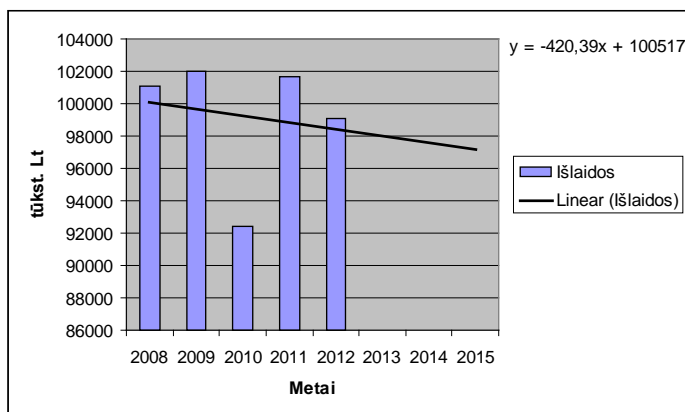
13 lentelė

Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidų apimties prognozavimas

Metai	Metų eilės Nr., t	Pajamos, tūkst. Lt	t^2	y^2	$y * t$	Prognozuojama išlaidų apimtis, tūkst. Lt, p
2008	1	101047,932	1	10210684561	101047,93	100096,18
2009	2	102037,172	4	10411584470	204074,34	99675,79
2010	3	92382,655	9	8534554945	277147,97	99255,40
2011	4	101689,342	16	10340722276	406757,37	98835,01
2012	5	99119,9	25	9824754576	495599,50	98414,62
Suma	15	496277,00	55	49322300828	1484627,11	
2013	6					97994,23
2014	7					97573,84
2015	8					97153,45

Šaltinis: sudaryta darbo autorės.

21 pav. pavaizduota Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidų kitimo prognozė 2013-2015 m. naudojant tiesinio trendo funkciją, buvo sudaryta prognozė, kuri parodė 2013-2015 m. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidų mažėjimą, kadangi per nagrinėjamą laikotarpį 2008-2012 m. išlaidos kaip ir pajamos kito labai netolygiai, tačiau turėjo tendenciją mažėti. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidų mažėjimą galėtų lemti mažesnis pajamų surinkimas, išvykusių gyventojų skaičiaus didėjimas, socialinių pašalpų gavėjų skaičiaus didėjimas ir kitos priežastys.



21 pav. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidų kitimo prognozė 2013-2015 m., tūkst. Lt

Šaltinis: sudaryta darbo autorės.

Apibendrinant galima teigti, kad Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto tendencijos rodo, kad ateinančiais metais pajamos mažės, tuo pačiu mažės ir biudžeto išlaidos. Siekiant išvengti Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų mažėjimo, savivaldybės tarybos nariai bei administracijos darbuotojai turi imtis priemonių, kurios leistu stabilizuoti biudžeto pajamų ir išlaidų mažėjimą, bei numatyti priemones, kurios leistu jas didinti.

3. ŠIAULIŲ RAJONO SAVIVALDYBĖS BIUDŽETO TOBULINIMO KRYPTYS IR PRIEMONĖS

3.1. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto sudarymo problemos ir jų sprendimo būdai

Pasak Urmono ir Novikovo (2011) labai svarbus principas – „savivaldybių ūkinis ir finansinis savarankiškumas, kuris reiškia, kad vietos valdžia jai priskirtoms funkcijoms vykdyti privalo turėti savus finansus – savo biudžetą“ (p. 1026), tačiau praktiškai egzistuoja didelė vietinės valdžios organų priklausomybė nuo centrinės valdžios, todėl vietiniai biudžetai atlieka centrinės valdžios ekonominės ir socialinės politikos „nešėjo“ vaidmenį ir yra tarpinė grandis valstybės finansų sistemoje (Levišauskaitė, Rūškys, 2003, p. 34).

Viena iš pagrindinių Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto sudarymo problema yra ta, jog biudžetas yra priklausomas nuo valstybės, t.y. nuo valstybės skiriamų funkcijų, skiriamų dotacijų ir teisės aktų. Remiantis Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto sudarymą reglamentuojančiais teisės aktais, kurie buvo aptarti teorinėje dalyje, kiekvienas administracinis - teritorinis vienetas turi savo biudžetą ir šie biudžetai yra atskiri nuo centrinio valstybės biudžeto bei gali funkcionuoti savarankiškai. Šiaulių rajono savivaldybės biudžetas sudaromas, tvirtinamas ir vykdomas savivaldybės tarybos ir nėra formaliai susiję su valstybės biudžetu, tačiau praktikoje taip nėra.

Šiuo metu galiojanti savivaldybių finansavimo tvarka nesuteikia galimybių Šiaulių rajono savivaldybei savarankiškai planuoti ir racionaliai naudoti biudžetines lėšas, todėl nėra užtikrinamas finansinis savarankiškumas. Šiaulių rajono savivaldybei nėra suteikta teisė savarankiškai numatyti pajamų šaltinius, rinkti vietinius mokesčius, vykdyti kredito ir kitas finansines operacijas. Dėl šios priežasties yra ribojamas savivaldybės savarankiškumas, gebėjimas savarankiškai spręsti bendruomenės socialinius-ekonominius klausimus.

Anot Pasaulio banko ekonomisto Roberto D. Ebelio (2001), fiskalinė decentralizacija yra veiksminga, nes vietinė valdžia yra „arčiau“ žmonių ir geriau žino jų poreikius nei centrinė, o taip pat skatina konkurenciją tarp savivaldybių įgyvendinant viešuosius reikalus. Dėl poreikio tenkinti visuomenės socialinius ir ekonominius poreikius Šiaulių rajone savivaldybei reikėtų suteikti daugiau savarankiškų funkcijų. Jei būtų išplėstas savivaldybės funkcijų skaičius, bei būtų suteikta didesnė galimybė pačiai savivaldybei spręsti apie mokesčių dydžius, pagėrėtų gyventojams teikiamos viešosios paslaugos, taip pat būtų tikslingiau naudojami finansiniai ištekliai. Šiaulių rajono savivaldybei turėtų būti perduota daugiau funkcijų žemėtvarkos, švietimo, socialinės ir sveikatos apsaugos srityse, turi būti suteikta didesnė laisvė.

Šiaulių rajono savivaldybė finansinius išteklius planuoja trims metams ir vieniems biudžetiniams metams. Finansinių išteklių planavimo būtinybę nulemia savivaldybės veiksmų daugialypiškumas ir įvairovė, todėl „valdant finansinius išteklius institucijos turi daug tikslų,

svarbiausi iš šių tikslų yra: išteklių kiekio didinimas; nuolatinis jo augimas ir išteklių autonomijos ir kontrolės išlaikymas (Arimavičiūtė, 2007, p. 83). Efektyvesnis Šiaulių rajono savivaldybės išteklių planavimas galėtų siekti 5-7 metus, kadangi biudžeto pajamų ir išlaidų planavimas sietusi su parengtais Šiaulių rajono savivaldybės strategijos planais. Kiekvienas Šiaulių rajono biudžetinės įstaigos vadovas turi žinoti, kokie pagrindiniai įstaigos siekiai, kas priskiriama prioritetams. Taip pat turi žinoti tikslus ir būdus jiems pasiekti. Finansinių išteklių planavimas ilgesniam laikotarpiui užtikrintų tikslingesnę Šiaulių rajono savivaldybės veiklos ilgalaikius perspektyvinius planus, kurie užtikrintų ekonominių ir socialinių sferų plėtrą.

Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto projekto rengimo ir tvirtinimo terminai labai trumpi, kadangi biudžeto projektas pradedamas rengti ir turi būti patvirtintas lapkričio – gruodžio mėnesiais. Tokią situaciją lemia ir vėlus valstybės biudžeto svarstymas, kadangi tik patvirtinus valstybės biudžetą tampa aišku koks dotacijų dydis yra skiriamas Šiaulių rajono savivaldybei. Sužinojus konkrečius dotacijų dydžius Šiaulių rajono savivaldybė gali konkretinti ir planuoti savo biudžeto pajamas ir išlaidas. Pradėjus rengti Šiaulių rajono savivaldybės ateinančių metų biudžetą per vėlai tiek administracijos darbuotojams, tiek politikams sunku iš anksto aptarti ir numatyti finansavimo prioritetus. Tiek Šiaulių rajono savivaldybei, tiek ir kitoms savivaldybėms nustatyti pakankamai griežti terminai biudžetų finansiniu rodiklių svarstymui ir koregavimui su Seimo patvirtintais. Šiaulių rajono savivaldybei nepatvirtinus savo biudžeto iki metų pabaigos, kitų metų pabaigoje jos veikla apribojama ir leidžiama vykdyti tik testinius įsipareigojimus ir degti skolas, kas neleidžia tinkamai paskirstyti savivaldybės biudžeto.

Vyraujant tiek ekonominių, tiek socialinių veiksnių įtakai Šiaulių rajono savivaldybės biudžetui, būtina kiekvienais metais kuo tikslingiau įvertinti, kiek Šiaulių rajono savivaldybė bus pajėgi surinkti pajamų į biudžetą, nes tik nuo jų priklauso gyventojų ekonominių ir socialinių poreikių patenkinimas. Surinkus tinkamą dydį pajamų, Šiaulių rajono savivaldybė tampa pajėgi įgyvendinti tiek ekonomines, tiek socialines programas, didinti savivaldybės išlaidas, bei siekti savivaldybės ekonominio ir socialinio kilimo. Šiaulių rajono savivaldybei nepavyksta suplanuoti pajamų bei išlaidų šimtu procentu, todėl būtina peržvelgi kokiose programose dažniausiai nepavyksta jų suplanuoti. Taip pat būtina atlikti kiekvienų metų biudžeto pajamų ir išlaidų analizę ir įvertinti, kodėl nėra tinkamai suplanuotos tiek Šiaulių rajono savivaldybės pajamos, tiek išlaidos. Kiekviena biudžetinė įstaiga turi siekti kuo tiksliau planuoti savo finansinių išteklių poreikį.

Pasak savivaldybės asociacijos visos savivaldybės susiduria su ta pačia problema - jos neturi pakankamai lėšų, kad galėtų atlikti viską, kas būtina savo bendruomenėje. Piliečiams padedant savivaldybėms reikia ieškoti būdų, kaip efektyviai ir teisingai numatyti finansuojamos veiklos (programų) prioritetus (Lietuvos savivaldybių portalas, 2009).

Viena iš pagrindinių Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto sudarymo problemų yra išlaidų panaudojimo lankstumas. Šiaulių rajono savivaldybės nepanaudotos valstybės biudžeto lėšos turi būti gražinamos metų gale į valstybės biudžetą, todėl savivaldybė yra priversta išleisti visus iš valstybės biudžeto joms pervestus pinigus, kadangi nepanaudota jų dalis, pasibaigus biudžetiniams metams, vis tiek bus prarasta. Šios Šiaulių rajono savivaldybės išlaidos ne visada būna ekonomiškai tikslingos, todėl būtų tikslingiau nepanaudotas valstybės biudžeto lėšas palikti savivaldybei, kurios būtų panaudotos racionaliau.

Šiaulių rajono savivaldybės biudžetas naudojamas vykdamas šiai teritorijai būdingus uždavinius, kuriuos perkelia centrinė valdžia, siekdama, kad piliečių socialiniai ir ekonominiai poreikiai būtų patenkinti kuo efektyviau. Svarbiausią vaidmenį Šiaulių rajono savivaldybės biudžete atlieka dotacijos, skirtos iš valstybės biudžeto. Šiaulių rajono savivaldybės biudžetas taip pat formuojamas iš antraeilių šaltinių, prie kurių priskiriami vietiniai mokesčiai, įvairios rinkliavos, kitos nuosavybės naudojimo pajamos. Didėjantis dotacijų vaidmuo Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto struktūroje neskatina, kad Šiaulių rajono savivaldybė siektų didinti savo pajamas ir minimizuotų išlaidas. Stipri priklausomybė nuo dotacijų neskatina savivaldybės ieškoti savarankiškų savo ekonominės ir socialinės padėties gerinimo būdų. Leidus Šiaulių rajono savivaldybei pasinaudoti savarankiškumo įvairove bei išpėtus galimybę nustatyti vietinias pajamas ir surenkamų mokesčių dydžius, atsirastų galimybė operatyviau spręsti Šiaulių rajone susidarius vietines socialines ir ekonomines problemas, bei nebūtų poreikio prašyti lėšų iš valstybės.

Gerai organizuotas biudžeto projekto rengimas, svarstymas ir tvirtinimas bei biudžeto vykdymo, apskaitos rengimas, analizavimas ir tvirtinimas yra pagrindiniai Šiaulių rajono savivaldybės finansų efektyvaus tvarkymo elementai, kurie užtikrina tinkamą lėšų panaudojimą, bei garantuoja išlaidų padengimą. Todėl Šiaulių rajono savivaldybė kiekvienais metais turi tinkamai įvertinti biudžeto pajamų surinkimo dydį ir išlaidų finansavimo galimybes. Tik racionaliai įvertinus Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamas ir išlaidas savivaldybė turės galimybę gerinti visuomenės tiek socialinius, tiek ekonominius poreikius.

3.2. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų didinimo galimybės

Nustatant finansinių išteklių valdymo strategiją, svarbu atkreipti dėmesį į keletą aspektų: pirma – alternatyvią finansavimo šaltinių paiešką. Vienas iš svarbiausių žingsnių siekiant išteklių stabilumo ir autonomijos yra alternatyvių finansavimo šaltinių suradimas (Arimavičiūtė, 2007, p. 83). Bet kokie pajamų augimo ribojimai mažina savivaldybių finansinį savarankiškumą, vietos ekonomikos plėtrą, verslumą, investicijas, darbo vietų išlaikymą ir kūrimą. Tai mažina lėšas, kurias savivaldybės galėtų panaudoti pradelstiems kreditiniams įsiskolinimams sumokėti ir pagreitinti ES lėšomis įgyvendinamus projektus (Urmonas, Novikovas, 2011, p. 1027).

Kaip ir kiekviena savivaldybe taip ir Šiaulių rajono savivaldybė neišvengia tam tikros paklaidos prognozuojant pajamas, kadangi tiek socialinė, tiek ekonominė padėtis keičiasi, o pokyčių kartais tiksliai įvertinti neįmanoma, todėl faktinis Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamos skiriasi nuo planinių. Per nagrinėjamą laikotarpį Šiaulių rajono savivaldybei nepavyko išvengti situacijos, kuomet pajamų buvo suplanuota surinkti daugiau, negu sugebėjo, todėl visiškai išvengti prognozių netikslumo neįmanoma. Siekiant efektyviau suplanuoti Šiaulių rajono savivaldybės pajamas tikslingiau būtų numatyti mažiau surenkamų lėšų, t.y. išsirinkti pesimiškiausią variantą. Tuo atveju bus išvengta situacijos kuomet surinkus per mažai pajamų, suplanuotų išlaidų nereikėtų mažinti, o likusias pajamas būtų galima panaudoti toje programoje, ar biudžetinėje įstaigoje, kurioje būtiniausia.

Didžiaja Šiaulių rajono savivaldybės pajamų dalį sudaro mokestinės pajamos, o pagrindinis savivaldybės biudžeto mokestinių pajamų šaltinis yra gyventojų pajamų mokestis. Šiaulių rajono savivaldybės gyventojų pajamų mokesčių suma turėjo tendenciją mažėti dėl gyventojų skaičiaus mažėjimo, bei nedarbo lygio didėjimo Šiaulių rajone, todėl savivaldybės administracija turėtų įgyvendinti ekonomines bei socialines programas, kurios padėtų mažinti nedarbą, didintų naujų darbo vietų skaičių, kas lems ir didesnę gyventojų skaičių Šiaulių rajone, kadangi tiek ekonominės, tiek socialinės sąlygos būtų patrauklesnės. Taip pat leidus Šiaulių rajono savivaldybei reguliuoti ir administruoti gyventojų pajamų mokesčius būtų suteikta papildomų galimybių lanksčiau formuoti savo biudžetus pagal Šiaulių rajono savivaldybės visuomenės išlaidų poreikį.

Nekilnojamo turto mokestis Šiaulių rajone garantuoja tvirtas pajamas, kadangi pagal nekilnojamą turtą galima tiksliai numatyti sekančiais metais gaunamas pajamas. Šiaulių rajono savivaldybė yra nustačiusi 0,6 proc. nekilnojamo turto mokesčio tarifą, tačiau yra galimybė nustatyti iki 1 proc., todėl norint padidinti savivaldybės biudžeto pajamas Šiaulių rajono savivaldybė turėtų apsvartyti galimybę apie tarifo dydžio didinimą. Nuo 2013 m. Šiaulių rajono savivaldybė turi teisę patvirtinti savo savivaldybės žemės mokesčio tarifus, tai jai suteikė didesnę laisvę nustatyti žemės mokestį, kuris bus adekvatus žemės vertei, todėl Šiaulių rajono savivaldybė taip pat turi galimybę padidinti savo biudžeto pajamas.

Siekiant padidinti Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamas būtina peržiūrėti taikomų nekilnojamo turto mokesčių lengvatų sąrašą ir pateikti siūlymus dėl korekcijų. Siekti, kad lengvatas gautų tie subjektai, kurių atlikti darbai neša didžiausią naudą savivaldybei. Taip pat būtina peržiūrėti valstybinės žemės naudotojų, nesudariusių valstybinės žemės nuomos sutarčių, duomenų bazę, siekiant įtraukti į žemės nuomos mokesčio mokėtojų sąrašą visus valstybinės žemės naudotojus. Nuolat pildyti ir atnaujinti duomenų bazę. Peržiūrėti valstybinės žemės nuomos ir žemės mokesčių tarifus bei taikomų lengvatų sąrašą ir pateikti išvadas dėl žemės mokesčių tarifų keitimo.

Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų didžiausią dalį sudaro skiriamos bendrosios ir tikslinės specialiosios dotacijos, kurios nukreiptos konkrečiai funkcijai vykdyti, todėl nėra galimybės sutaupius lėšas jas panaudoti kitoms sritims. Didžiausia dotacijų dalis skiriama švietimui ir socialiniai apsaugai, tačiau nėra pakankamai skiriama ekonomikos sričiai, kas padėtų plėtoti verslą Šiaulių rajone, didinti naujų darbo vietų skaičių bei didintų gaunamų pajamų dydį.

Svarbus vietos savivaldos pajamų šaltinis yra ir vietinės rinkliavos. Dabartinis LR rinkliavų įstatymas riboja vietinių rinkliavų rinkimą, nustatant pinigines prievoles fiziniams ir juridiniams asmenims. Taigi Šiaulių rajono savivaldybė turi neišnaudotų rezervų pajamoms didinti ir aktyviai dalyvauti finansuojant rajono plėtros projektus. Šiaulių rajono savivaldybei turint didesnę finansinę savarankiškumą formuojant vietinį biudžetą, būtų daugiau galimybių įgyvendinti socialinius ir ekonominius plėtros planus. Siekdama gauti kuo daugiau pajamų arba sumažinti biudžeto lėšų poreikį atskirų funkcijų finansavimui Šiaulių rajono savivaldybė galėtų įvesdama tam tikrą mokestį bei jį didindama ar mažindama, plėsti kito, naudingesnio savivaldybės biudžetui, mokesčio bazę, pagal Šiaulių rajono savivaldybės stipriąsias sritis.

Šiaulių rajono savivaldybei, kaip ir kiekvienai savivaldybei didelę įtaką savivaldybės plėtrai turi smulkus ir vidutinis verslas, todėl Šiaulių rajono savivaldybė privalo priimti tokius sprendimus, kurių pagalba būtų plėtojamas šis verslas. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas numato savivaldybės teisę priimti sprendimus dėl specializuotų fondų sudarymo; mokesčių, rinkliavų ir kitų įstatymų nustatytų lengvatų teikimo savivaldybės biudžeto sąskaita; subsidijų ir kompensacijų skyrimo tvarkos naujas darbo vietas steigiančioms visų rūšių įmonėms ir t.t. Šiaulių rajono savivaldybė, bei jos institucijos privalo spręsti nedarbo problemas įsteigdamos smulkaus ir vidutinio verslo skatinimo fondus, kurių pagrindinis tikslas - kompensuoti paskolų palūkanas ir kai kuriuos mokesčius, teikti lengvatinius kreditus, kompensuoti naujų darbo vietų kūrimo išlaidas, finansuoti tikslinius projektus, mokymus, renginius verslininkams.

Užsienio investicijų pritraukimas tampa vienas svarbiausių uždavinių Šiaulių rajono savivaldybei, kadangi tampa akivaizdu, kad svarbiausia sąlyga plėtoti savivaldybės ekonominį ir socialinį potencialą yra tiesioginių užsienio investicijų pritraukimas. Tiesioginės užsienio investicijos turi svarbią reikšmę Šiaulių rajono savivaldybės ekonomikos augimui, nes jų pagalba skatinamas gamybos augimas, eksportas, keliama prekių ir paslaugų kokybė, atsiranda naujų darbo vietų. Pasak Šečkutės ir Tvaronavičiaus (2007) „besivystančiose šalyse tiesioginės užsienio investicijos yra priemonė sparčiai plėtoti ūkį, tobulinti industrinę bazę ir mažinti šalies nepriklausomybę nuo vieno iki kelių ūkio sektorių. Tiesioginės užsienio investicijos sudaro prielaidas ir skatina naujų įmonių kūrimąsi, produktų plėtotę bei naujų darbo vietų formavimą“ (p. 153).

Pritraukus tiesiogines užsienio investicijas Šiaulių rajone išryškėtų pagrindinė nauda - būtų sukuriama naujų darbo vietų, užsienio bendrovės reguliariai investuoja ir skiria daugiau pinigų darbuotojų kvalifikacijai kelti bei naujiems darbo įgūdžiams formuoti nei vietos įmonės. Taip pat užsienio investuotojai diegia naujus ir pažangesnius vadybos modelius. Didesnis privačių firmų produktyvumas reiškia, kad privati įmonė teiks geresnes paslaugas mažesnėmis kainomis. Žmonės už produktą ar paslaugą mokės mažiau, taip pat jiems nereikės mokėti mokesčių vargingai besiverčiančiai valstybinei įmonei subsidijuoti. Esant tiesioginėms užsienio investicijoms, įdiegiamos modernesnės technologijos.

Šiaulių rajono savivaldybė turi atsižvelgti į kontroliuojamų įmonių veiklos efektyvumo didinimą, skatindama į rezultatus orientuotą valdymą siekiant gauti kapitalo grąžą. Taip pat pritraukti privatų sektorių į savivaldybės teikiamas paslaugas, bei sudaryti tinkamas sąlygas užsienio investuotojams. Keičiantis tiek valstybės, tiek Šiaulių rajono ekonominei ir politinei situacijai, mokesčių sistema taip pat turi neišvengiamai keistis, mokesčių sistema būtų suformuota taip, kad užtikrintų pakankamas biudžeto pajamas.

Siekiant patenkinti visuomenės socialinius ir ekonominius poreikius Šiaulių rajono savivaldybė privalo ieškoti pajamų didinimo galimybių. Vienas iš efektyviausių būdų tai bendradarbiavimas tiek su privačiuoju sektoriumi, tiek su užsienio investuotojais. Jiems turi būti suteiktos sąlygos, kad verslos sektorius norėtų investuoti būtent Šiaulių rajone. Klestint savivaldybei ekonominiu aspektu, gerėja ir savivaldybės socialinė aplinka, žmonės turi darbus, moka mokesčius, didėja vartojimas, savivaldybė tampa patraukli gyventi, todėl pajamos vis didėja savivaldybės biudžete. Labiausiai Šiaulių rajono savivaldybių pajamų didėjimui trukto teisės aktai, kadangi juose reglamentuota visa veikla susijusi su Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų formavimu, paskirtymu bei vykdymu. Siekiant didinti Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamas susiduriama su jai nepalankiais įstatymais, tačiau vis tik savivaldybė turi ir neišnaudotų rezervų, kurie turi būti išnaudoti.

3.3. Šiaulių rajono savivaldybės išlaidų minimizavimo galimybės

Vietinių finansų sitemoje pastebimas siekis gauti kuo daugiau išlaidų, užuot mažinus teikiamų viešojo sektoriaus paslaugų apimtį ar netgi kaikiurių visiškai atsisakius ir perdavus privačioms struktūroms, kurios galėtų jas atlikti kompetetingiau, kokybiškiau ir ekonomiškiau. Taupumo ir ekonomiško principai ne visada tampa vietinių finansų valdymo principais (Buškevičiūtė, 2006, p. 133). Pasak Smolensko biužetas „išreiškia visumą biudžetinių santykių formuojant ir panaudojant biudžetinį fondą, skirtą ūkiui plėsti, socialiniams ir kultūriniais poreikiams tenkinti, šalies valdymui ir gynybai“ (Smalenskas, 2002, p. 99).

Valstybė yra perdavusi Šiaulių rajono savivaldybei apibrėžtas funkcijas, pagal kurias yra planuojamos biudžeto išlaidos. Didžiausią išlaidų dalį savivaldybėse sudaro švietimas ir socialinė apsauga, todėl būtina kuo racionaliau naudoti biudžeto išlaidas šioms sritims funkcionuoti, juo labiau, kad mokinių skaičius Šiaulių rajone mažėja, o socialinių pašalpų poreikis didėja.

Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidų prognozavimas kaip ir pajamų nėra tikslus, todėl savivaldybė turi turėti išankstinį išlaidų mažinimo planą, kurio pagalba būtų išvengta lėšų trūkumo, surinkus per mažai pajamų. Kadangi sudėtingiau surinkti reikiamą kiekį pajamų dėl socialinių ir ekonominių aplinkybių, racionaliausias būdas subalansuotumui pasiekti yra Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidų mažinimas. Parengtas Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidų mažinimo planas leis išvengti neigiamų pasekmių pajamų nesurinkimo atveju, nereikės atlikti skubotų sprendimų, kurie nebus tinkamai apsvarstyti.

Siekiant sumažinti Šiaulių rajono savivaldybės biudžetų išlaidų dydį švietimo srityje būtina tinkamai įvertinti kiekvienos mokymo įstaigos išlaidų adekvatumą įstaigos būtinumui, kadangi kaimuose vis mažėja mokinių skaičius, todėl gali būti, kad Šiaulių rajono savivaldybei būtų racionaliau organizuoti mokinių vežimą į mokyklas, nei išlaikyti ją kaime. Taip pat Šiaulių rajono savivaldybė pasinaudodama ES parama turi galimybes rekonstruoti mokymo įstaigas, tačiau prieš tai darant būtina apsvarstyti ar netolimoje ateityje ji taip pat bus reikalinga. Savivaldybė turi apsvarstyti galimybes apie švietimo reformas dėl ekonominio naudingumo, kuriomis yra jungiamos mokyklos, kitos yra uždaromos, kitos didinamos, pagal mokinių poreikį.

Kita Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidų dalis – socialinė apsauga. Kiekvienais metais savivaldybėje daugėja socialiai remtinų gyventojų skaičius, kas lemia ir išlaidų didėjimą socialinėje srityje. Šiaulių rajono savivaldybei vis dažniau nebepakanka pajamų socialinėms pašalpoms mokėti, todėl būtina imtis priemonių šioms išlaidoms mažinti.

Viena iš efektyviausių išlaidų mažinimo būdų kiekvienai savivaldybei suteikti pačioms teisę skirstyti piniginę socialinę paramą savo bendruomenių nariams. Nuo 2012 m. sausio 1-osios penkių rajonų – Akmenės, Panevėžio, Radviliškio, Raseinių ir Šilalės – vadinamosios „pilotinės“ savivaldybės vykdo eksperimentą – pagal naują socialinių pašalpų mokėjimo tvarką pačios skirsto piniginę socialinę paramą savo bendruomenių nariams. Pradėjus gyventojus, norinčius gauti piniginę socialinę paramą, pasitelkti visuomenei naudingai veiklai, daugelis jų atsisakė pretenduoti į paramą, tad dabar parama skirstoma daug tikslingiau (Lietuvos savivaldybių asociacija, 2012). Per pirmus keturis 2012 m. mėnesius, lyginant su tuo pačiu laikotarpiu 2011 m., socialinės pašalpos gavėjų skaičius bandomajame projekte dalyvaujančiose savivaldybėse vidutiniškai sumažėjo 9,8 proc., išlaidos socialinei pašalpai - 13,8 proc. (Jankauskas, 2012). Labiausiai iš bandomajame projekte dalyvaujančių savivaldybių socialinės pašalpos gavėjų skaičius, lyginant 2012 ir 2011 m. sausio-balandžio mėnesius, sumažėjo Šilalės rajone - 29,5 proc., Akmenės rajone - 20 proc.,

Panevėžio rajone - 2,9 proc., Raseinių rajone - 8,7 proc., Radviliškio rajone padidėjo 5,9 proc. Išlaidos socialinei pašalpai sumažėjo visose penkiose savivaldybėse: Akmenės rajone - 23,9 proc., Panevėžio rajone - 6,3 proc., Radviliškio rajone - 0,2 proc., Raseinių rajone -13,0 proc., Šilalės rajone - 33,1 proc.

Taip siekiant mažinti socialinių pašalpų gavėjų skaičių bei išlaidų dydį Socialinės apsaugos ir darbo ministerija siūlo priemones, kurios leis skatinti nedirbančius žmones gyventi ne iš pašalpų, o įsidarbinti, taip pat aktyviau dalyvauti daugiabučių renovacijos procese. Šiuo metu įstatymas numato, kad piniginę paramą nedirbantis asmuo gali gauti 36 mėn. ir tik vėliau ji pradeda mažinti. Šis laikotarpis yra pakankamai ilgas, todėl stebėseną rodo, kad neretai žmonės pasirenka visą šį laiką gyventi iš pašalpų ir nėra aktyvūs ieškant darbų ar įsitraukti į darbo biržų siūlomas veiklas. Siūloma keisti tvarką ir nustatyti, kad nuo šiol socialinė pašalpa nedirbančiam asmeniui bus mokama 12 mėn., o po to proporcingai mažinama. Nuo 12 mėn. – 20 proc., 24 mėn. – 30 proc., nuo 36 mėn. – 40 proc. ir t. t. (Lietuvos žinios, 2013).

Keičiamos kompensacijų būsto šildymui teikimo sąlygos, kai būsto savininkas atsisako dalyvauti svarstant ir priimant sprendimą dėl daugiabučio namo atnaujinimo. Atsisakiusiems artimiausią šildymo sezoną kompensacija už šildymą ir karštą vandenį bus sumažinta 50 proc., o nuo kito šildymo sezono kompensacija visiškai nebeteikiama 3 metus. Taip siekiama, kad asmenys aktyviai įsitrauktų į modernizavimo procesą, tokiu būdu siekdami, kad jų būstas būtų ekonomiškas. Atitinkamai atnaujintų daugiabučių gyventojams teks mažiau mokėti už šildymą (Sociumas.LT, 2013). Įsidarbinti bus skatinama ir nustačius, kad nuo šiol visi asmenys, kurie nedirbo ilgiau nei metus ir susirado darbą, pusę metų prie atlyginimo gaus 50 proc. anksčiau jam mokėtos socialinės pašalpos sumos. Anksčiau tokia tvarka galiojo tik ilgalaikiams bedarbiams, turintiems vaikų (Lietuvos žinios, 2013).

Šios priemonės, kurios padėtų mažinti savivaldybių biudžeto išlaidas socialiniam apsaugai, priklausau nuo Vyriausybės ir Seimo išleistų ir patvirtintų socialinės apsaugos įstatymų, todėl Šiaulių rajono savivaldybei minimizuoti biudžeto išlaidas šioje srityje yra labai sudėtinga. Vienas iš pagrindinių būdų, kuriuo galima mažinti Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidas socialinės apsaugos srityje, tai nuolatinis socialinių darbuotojų darbas seniūnijose, kadangi vis dažniau pasitaiko atvejų, kuomet piliečiai ir dirba ir gauna pašalpas ar kompensacijas. Socialiniai darbuotojai seniūnijose turi nuolat lankytis pas gyventojus, kurie gauna socialines pašalpas, bei socialines kompensacijas. Taip pat būtina skatinti ir piliečių sąžiningumą Šiaulių rajone, kad gyventojai perduotų informaciją apie tuos piliečius, kurie gauna socialinę paramą ir turi papildomus pajamų šaltinius.

Šiaulių rajono savivaldybės turėtų nuolant bendradarbiausti su Valstybinę mokesčių inspekciją prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos dėl asmenų, kurie gauna kitas pajamas, nei socialinė

parama. Kartu bendradarbiaujant galima nustatyti didesnę gyventojų skaičių, kurie gauna pajamas iš papildomos veiklos ir tai slepia.

Šiaulių rajono savivaldybė surinkusi mažesnę dalį pajamų į biudžetą yra priversta mažinti išlaidas, kadangi biudžetas turi būti subalansuotas. Šiam tikslui pasiekti Šiaulių rajono savivaldybė turi mąstyti strategiskai ir įvertinti visų įstaigų reikalingumą, jų socialinę ir ekonominę naudą. Ypatingas dėmesys turi būti skiriamas švietimo ir socialinės srities išlaidų adekvatumui, kadangi šiose srityse yra patiriamos didžiausios išlaidos.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

- Savivaldybės biudžetas suvokiamas kaip savivaldybės pajamų ir išlaidų planas tam tikram laikui bei yra patvirtinamas įstatymu. Savivaldybės biudžeto išlaidos ir pajamos turi būti planuojamos remiantis tiek ilgalaikiais, tiek trumpalaikiais tikslais, kadangi šiame plane atsispindi suformuoti savivaldybės strateginiai tikslai. Kiekvienai savivaldybei biudžeto subalansavimas yra reikšmingas, kadangi būtina užtikrinti visuomeninius socialinius ir ekonominius poreikius, bei užtikrinti tolimesnę savivaldybės plėtrą.
- Savivaldybės biudžetai sudaromi remiantis teisės aktais, todėl galima teigti, kad ši sritis yra griežtai reglamentuota, kas lemia savivaldybės savarankiškumo trūkumą biudžeto sudarymo srityje. Dėl savarankiškumo trūkumo savivaldybės nėra pajėgios tinkamai užtikrinti įstatymų numatytų funkcijų įgyvendinimo savo biudžeto lėšomis, todėl būtina valstybinė pagalba. Įstatymiškai numatytas pakankamai platus spektras savivaldybių biudžetų galimų pajamų šaltinių. Be to mokestinių pajamų, nemokestinių pajamų ir dotacijų pasiskirtymas nėra tolygus. Vienas ir iš svarbiausių savivaldybės pajamų šaltinių yra mokečiai, taip pat didžiąją dalį savivaldybės pajamų sudaro dotacijos, o nemokestinės pajamos užima nedidelią dalį visų savivaldybės biudžeto pajamų. Tokia situacija taip pat lemia savivaldybių finansinio savarankiškumo mažėjimą.
- Savivaldybės siekdamos efektyvaus biudžeto pajamų ir išlaidų subalansavimo privalo remtis valstybės funkcijų atitikimo, biudžeto tikrumo, vientisumo, pilnumo, viešumo, specializacijos ir detalizacijos, periodiškumo, politinio sąžiningumo, savarankiškumo, teisingumo, bruto įvertinimo ir ekonomiškumo principais. Šių principų laikymasis užtikrina biudžeto pajamų ir išlaidų subalansavimą tinkamiausiu būdu bei tinkamą jų paskirstymą pagal savivaldybės nustatytas kryptis. Savivaldybės privalo atsižvelgti ir į tinkamą biudžeto sudarymo metodo pasirinkimą pagal konkrečios savivaldybės ypatybes, kadangi pasirinkus racionaliausią metodą tiek biudžeto pajamos, tiek biudžeto išlaidos bus tinkamai nukreipti į konkrečių tikslų siekimą, bei viešųjų paslaugų kokybę.
- Šiaulių rajono savivaldybės biudžetas daugeliu atžvilgiu priklauso nuo centrinės valdžios ir jos sprendimų, kadangi savivaldybės biudžetas formuojamas atsižvelgiant ne į realius Šiaulių rajono savivaldybės poreikius, o į nustatytus rodiklius. To pasekoje Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų planavimas ir faktinis įgyvendinimas visada skiriasi, kas lemia biudžeto tikslinimą, o tikslinant biudžetą neišvengiama suplanuotų išlaidų mažinimo, ar neracionalių papildomų pajamų panaudojimo. Siekiant išvengti tokios situacijos Šiaulių rajono savivaldybė turi tobulinti savo biudžeto sudarymo metodus, bei daugiau atsižvelgti į biudžeto sudarymo principų taikymą praktikoje.

- Atlikta Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų 2008-2012 m. socialekonominė analizė parodė, kad didžiąją biudžeto pajamų dalį sudaro mokestinės pajamos ir dotacijos. Dotacijų svarba Šiaulių rajone vis didėja. Gyventojų pajamų mokesčio daliai mažėjant Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamose, o dotacijų dydžiui didėjant, Šiaulių rajono savivaldybės savarankiškumo lygis mažėja, todėl mažėja ir galimybės didinti biudžeto pajamas. Skiriamų dotacijų didėjimą Šiaulių rajone lemia valstybės deleguotų funkcijų didėjimas bei surenkamų mokestinių pajamų mažėjimas, todėl siekiant mažinti dotacijų dydį Šiaulių rajono savivaldybės pajamų struktūroje, bei didinti mokesčių dalį, savivaldybė turi siekti didinti dirbančiųjų bei gyventojų skaičių, skatinti smulkų ir vidutinį verslą bei užsienio investicijų pritraukimą. Pagerėjus ekonominei situacijai Šiaulių rajone bus gerinama ir socialinė sritis, kadangi padaugės norinčiųjų gyventi ir dirbti rajone, pagerės socialinių paslaugų kokybė, gerės aplinka bei didės mokinių skaičius.
- Siekiant padidinti Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamas būtina didinti naujų darbo vietų skaičių, kadangi mažinant nedarbą savivaldybėje būtų surinkta daugiau gyventojų pajamų mokesčių. Šiaulių rajono savivaldybė turi siekti įgyvendinti nedarbo mažinimo programas, bendradarbiauti su privačiuoju sektoriumi. Taip pat būtina peržiūrėti taikomų nekilnojamo turto mokesčių bei žemės nuomos mokesčių lengvatų sąrašą, bei įvertinti ekonominiu ir socialiniu aspektais, ar lengvatos yra tikslingos. Didinti Šiaulių rajono savivaldybės kontroliuojamų įmonių veiklos efektyvumą, skatinti į rezultatus orientuotą valdymą.
- Šiaulių rajono savivaldybės strategijoje privalo atsirasti bendradarbiavimas tiek su privataus sektoriaus, tiek su užsienio investuotojais planas, kurio pagrindu savivaldybė turi orientotis pritraukti kuo daugiau privačių lėšų į Šiaulių rajoną. Privačių lėšų pritraukimas padės sukurti naujų darbo vietų, diegti naujus ir pažangesnius gamybos procesus, sukurti patrauklesnią aplinką gyvenimui, skatins konkurencingumą.
- Šiaulių rajono savivaldybės savarankiškumas skirstant biudžeto išlaidas taip pat pakankamai ribotas, kadangi jos gali būti paskirstomos tik pagal valstybės priskirtas funkcijas, bei tarybos patvirtintoms programoms. Pagrindinė Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidų dalis skiriama švietimui, socialiniai apsaugai ir bendrosioms valstybės paslaugoms, tik nedidelė dalis skiriama ekonomikos sričiai. Siekiant konkuruoti privaloma didesnę dėmesį skirti verslo plėtrai Šiaulių rajono teritorijoje, sudaryti kuo palankesnes sąlygas verslo plėtrai. Tik pritraukus daugiau pajamų, bus galimybė didinti išlaidas ir patenkinti socialinius ir ekonominius poreikius platesniu spektru.
- Siekiant minimizuoti Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidas švietimo srityje būtina reorganizuoti mokymo įstaigų tinklą, kadangi mokinių skaičius savivaldybėje mažėja, kas

lema neadekvatyvų mokymo įstaigų skaičių. Siekiant minimizuoti Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidas socialinės apsaugos srityje būtina pertvarkyti socialinių pašalpų skyrimą, remiantis kitų savivaldybių patirtimi.

- Vertinant apskaičiuotus Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamas ir išlaidas įtakančių veiksnių koreliacijos koeficientus, galima teigti, kad tiek pajamas, tiek išlaidas Šiaulių rajono savivaldybės biudžete stipriausiai įtakoja vidutinis mėnesinis bruto darbo užmokestis, nedarbo lygis, išvykstančių gyventojų skaičius, socialinių pašalpų išlaidos bei socialines pašalpas gaunančių gyventojų skaičius.
- Atliktu tyrimu buvo patvirtinta išsikelta tyrimo hipotezė, kad Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto tiek pajamose, tiek ir išlaidose yra nepanaudotų rezervų. Tyrimas parodė, kad Šiaulių rajono savivaldybė turi galimybių didinti savo pajamas, tačiau didžioji dalis priklauso nuo centrinės valdžios sprendimų, teisės aktų keitimo, suteikiant daugiau savarankiškumo. Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų didinimas ir išlaidų mažinimas taip pat priklauso ir nuo pačios savivaldybės, nuo sugėbėjimo, sukurti patrauklią tiek socialinę, tiek ekonominę aplinką gyventojams.

LITERATŪRA

1. Allen, R., Tommasi, D. (2001). *OECD Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries* // Edited by. p. 500.
2. Arimavičiūtė, M. (2007). Funkcinių veiklų strateginis valdymas viešojo sektoriaus institucijose. *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 20. p. 83-84.
3. Astrauskas, A. (2002). Vietos savivalda ir vietos savivaldos problemos Lietuvoje // *Viešoji politika ir administravimas*. Nr. 3. p. 73.
4. Bagdžiūnienė, V. (2006). *Biudžetai ir jų vykdymo kontrolė*. Vilnius: Conto litera. p. 68.
5. Bartosevičienė, V. (2005). *Ekonominė statistika*. Kaunas: Technologija.
6. Buckiūnienė O., Meidūnas, V., Puzinauskas, P. (2003). *Lietuvos finansų sistema*. p. 74.
7. Buckiūnienė, O. (2011). *Finansų teorijos pagrindai*. Mokomoji knyga. p. 69, 71, 77-79.
8. Buškevičiūtė, E. (2006). *Viešieji finansai*. Kaunas: Technologija. p. 121-124.
9. Buškevičiūtė, E., Mačerinskienė, I. (2007). *Finansų analizė. Vadovėlis*. Kaunas: Technologija. p. 32.
10. Civinskas, R., Tolvaišis, L. (2006). Tarpbiudžetinis lėšų perskirstymas Lietuvoje: instituciniai interesai ir savivaldybių finansinis savarankiškumas. *Viešoji politika ir administravimas*. Nr. 16. p. 87-88.
11. Davulis, G. (2006). Vietinių mokesčių koncepcija Lietuvoje. *Viešoji politika ir administravimas*, p. 19.
12. Davulis, G. (2006). Lietuvos savivaldybių finansų struktūra ir jos raida. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. 2. (7). p. 40-41.
13. Davulis, G. (2006). *Lietuvos savivaldybių finansai: struktūra, raida, perspektyvos*. [žiūrėta 2012 gruodžio 20 d.]. Prieiga per internetą: <geddav.home.mruni.eu/wp-content/uploads/.../statistikai-str-2006.doc>.
14. Drury, C. (2008). *Management and cost Accounting*. 7th Editon. London: International Thompson business Press. p. 247.
15. Dubauskas, G. (2003). Viešųjų išlaidų vadybos tobulinimo galimybės Lietuvoje. *Viešasis administravimas*. Nr. 3. p. 80-90.
16. Ebel, R., Yilmaz, S. (2001). *Concept of fiscal decentralization and worldwide overview*.- International Symposium Quebec Commission on Fiscal Imbalance. [žiūrėta 2013 vasario 27]. Prieiga per internetą: <<http://www.desequilibrefiscal.gouv.qc.ca/en/pdf/ebel.pdf>>
17. *Ekonominių rodiklių prognozavimas*. [žiūrėta 2013 vasario 27]. Prieiga per internetą: <http://www.google.lt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC0QFjAA&url=http%3A%2F%2Ffututi.com%2Fcontent%2Fget_content%2F33753&ei=b6ZtUczyEMHvswaTqoHY>

18. Europos vietos savivaldos chartija. Žin., 1999-10-01, Nr. 82-2418.
19. Gipienė, G. (2004). *Savivaldybių biudžetai: formavimas ir perspektyvos*. Viešojo administravimo efektyvumas. Kaunas: Technologija. p. 290-300.
20. Griniuvienė, L. (2001). *Statistikos praktiniai darbai (metodinė medžiaga)*. Vilnius: Vilniaus pedagoginis universitetas. p. 22.
21. Jankauskas, D. (2012). *Bandomasis projektas pasiteisino - pašalpos gavėjų sumažėjo*. [žiūrėta 2013 balandžio 12]. Prieiga per internetą: <http://ekonomika.atn.lt/straipsnis/113519/djankauskas-bandomasis-projektas-pasiteisino---pasalpos-gaveju-sumazejo>
22. Kazlauskienė, V., (2012). *Finasai*. Mokomoji knyga. Kaunas, Technologija. p. 31-33, 36-38, 41, 53.
23. Klimataitienė, R., Kanapinskienė, R. (2009). Biudžetų naudojimas įmonės rizikos valdymo procese. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. Nr. 2 (15). p. 112-113.
24. Lane, S. F. (2007) *Current Issues in Public administration*. Bedford/St. Martin's Boston New York. p. 237.
25. Kraan, D. J. (2004). *Off- budget and Tax Expenditures*. OECD Journal on Budgeting, Volume 4 Nr. 1. p.123.
26. KTU Savivaldos mokymo centras. (2008). Strateginio veiklos planavimo ir programinio biudžeto sudarymo vadovas Lietuvos savivaldybėms. Kaunas: Technologija. p. 7.
27. Lazdynas, R. (2005). *Savivalda: filosofija, teorija, praktika*. Šiauliai: Saulės delta. p. 131, 140-141, 203, 210-213, 218.
28. Levišauskaitė, K., Rūškys, G. (2003). *Valstybės finansai*. Vytauto Didžiojo universiteto leidykla. p. 34.
29. Lietuvos laisvosios rinkos institutas. (2013). *Stebime valdžią: trumpai apie aktualius, svarstomus įstatymų projektus*. [žiūrėta 2013 balandžio 14]. Prieiga per internetą: http://www.lrinka.lt/index.php/meniu/ziniasklaidai/pranesimai_spaudai/stebime_valdzia_trumpai_apie_aktualius_svarstomus_istatymu_projektus/6882
30. Lietuvos savivaldybių asociacija. (2012). *Aukštojo pilotažo kilpos socialinės paramos padangėje*. [žiūrėta 2013 balandžio 12]. Prieiga per internetą: http://www.savzinios.lt/index.php?lang=lt&id=2&mag_id=310&art_id=1049.
31. Lietuvos savivaldybių portalas. (2009). *Savivaldybių pinigai*. [žiūrėta 2013 kovo 26]. Prieiga per internetą: <http://www.savivaldybes.lt/savivaldybes/index.php?lang=lt&gr=savivaldosraida&id=116>.

32. LR Finansų ministerijos viešųjų ryšių skyrius. (2011). *Dėl GPM ir pajamų iš baudų ir konfiskacijos augimo kitais metais*. [žiūrėta 2013 kovo 5]. Prieiga per internetą: <<http://www.finmin.lt/web/finmin/koment/gpmaugimas2012>>
33. LR biudžeto sandaros įstatymas. Valstybės žinios, 1990, Nr. 24-596; 2004, Nr. 4-47.
34. LR Finansų ministro įsakymas „Dėl LR valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2003, Nr. 69-3135.
35. LR karo prievolės įstatymo pakeitimo įstatymas. Valstybės žinios, 2011, Nr. 86-4150.
36. LR Konstitucija. Valstybės žinios, 1992, Nr. 33-1014.
37. LR savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas. Valstybės žinios, 1997, Nr. 69-1743; 1999, Nr. 93-2709; 2001, Nr. 94-3307.
38. LR Socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymas „Dėl valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti skirtų lėšų apskaičiavimo metodikos patvirtinimo“. Žin., 2006.07.22, Nr.80-3170.
39. LR Vyriausybė nutarimas Nr. 345 „Dėl savivaldybių skolinimosi taisyklių patvirtinimo“. Žin., 2004, Nr. 47-1557.
40. LR Finansų ministro įsakymas „Dėl LR valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2003, Nr. 69-3135.
41. LR Gyventojų pajamų mokesčio įstatymas. Valstybės žinios, 2003, Nr. 116-5254.
42. LR Vietos savivaldos įstatymas. Valstybės žinios, 1994, Nr. 55-1049.
43. LR Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2001, Nr. 42-1455, 2004, Nr. 96-3531.
44. Lietuvos žinios (2013). Pašalpu gavėjus skatins dirbti ir dalyvauti daugiabučių renovavimo programose. [žiūrėta 2013 balandžio 14]. Prieiga per internetą: <<http://www.lzinios.lt/Ekonomika/Pasalpu-gavejus-skatins-dirbti-ir-dalyvauti-daugiabuciu-renovavimo-programose>>
45. Mackevičius, J. (2005). *Įmonių veiklos analizė: informacijos rinkimas, sisteminimas ir vertinimas*. Monografija. Vilnius: Leidykla TEV. p. 154.
46. Mackevičiūtė. (2009). *Trendo analizė*. [žiūrėta 2013 vasario 27]. Prieiga per internetą: <<http://mackeviciute.wordpress.com/2009/11/24/trendo-anlize/>>
47. Mačiulytė, J., Ragauskas, P. (2007). *Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link?*. p. 11-12, 15, 43.
48. Meidūnas V., Puzinauskas P. (2003). *Finansai*. p. 60-63, 66.

49. Mziu, X., Xarba, B., Shehu, H. (2012). Tools that improve the local governing – budgeting with participation. The case of the Municipality of Kamza – Albania. *European scientific journal July edition* Vol. 8, No. 15. p. 270, 274.
50. Naraškevičiūtė, V., Lakštutienė, A. (2007). *Valstybės finansai*. Kaunas: Technologija. p. 60, 62, 69.
51. Naraškevičiūtė, V. (2007). *Valstybės finansai*. p. 72.
52. Olurankinse F., (2012). *Due process and budget implementation*. Asian journal of finance and accounting Vol. 4, No. 2. p. 145.
53. Peters, G., B. (2002). *Biurokratijos politika*. Vilnius: prada. p. 328.
54. Onaitytė, M. (2004). Savivaldybių biudžetų formavimo ir vykdymo tyrimas. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. Nr. 2. p. 159-158.
55. Parsons, W. (2001). *Viešoji politika*. Vilnius: Eugrimas. p. 65.
56. Premchand, A. (1994). *Government budgeting and expenditure controls*. Theory and practice. International monetary fund. p. 350.
57. Puškorius, S. (2006). *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas*. p. 141.
58. Rimas, J. (2002). Naujas požiūris į vietos savivaldą. [žiūrėta 2013 sausio 17 d.]. Prieiga per internetą: <<http://kauno.diena.lt/dienrastis/ekonomika/naujas-pozioris-i-vietos-savivalda-4689>>
59. Rosenbloom, H. D., Kravchuk, S. R. (2005). *Public administration: Understanding management, Politics, and Law in the Public Sector*. Mc Graw Hill. p. 258, 260.
60. Shim, J.K. and act. (2008). *Budgeting Basics and Beyond*. Canada: New Jersey. p. 47.
61. Skačkauskienė, I. (2012). Valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamos. Mokomoji knyga. Vilnius: Technika. p. 8, 24-25, 43, 47, 52-54, 62-63.
62. Smalenskas, G. (2001). *Finansai*. I dalis. p. 11.
63. Smalenskas, G. (2002). *Finansai, III dalis*. Vilnius: Homo liber. p. 99, 108-109.
64. Smalenskas, G. (2007). *Finansai*. Mokomoji knyga. Homo liber. p. 32.
65. Snieška, V., Baumilienė, V., Bernatonytė, D. ir kt. (2001). *Makroekonomika*. Vadovėlis. Kaunas: Technologija. p. 77.
66. Sociumas.LT. (2013). *Pašalpu gavėjai bus skatinami dirbti daugiabučių renovavimo programose*. [žiūrėta 2013 balandžio 14]. Prieiga per internetą: <<http://sociumas.delfi.lt/integruokis/pasalpu-gavejai-bus-skatunami-dirbti-daugiabuciu-renovavimo-programose.d?id=60806635>>
67. Stačiokas R., Rimas J. (2002). *Lietuvos savivaldybių raida ir veiklos finansavimas*. Monografija. Kaunas: Technologija. p. 59, 145, 147, 154.
68. Stačiokas, R. (2003). *Viešojo administravimo institucijų finansai ir biudžetas*. Monografija. Kaunas: Technologija. p. 325, 339.

69. Stačiokas, R., Mažeika, A., Rupšys, R. (2003). *Apskaita ir atskaitomybė vietos savivaldybėse*. Mokomoji knyga. Kaunas: Technologija. p. 73-76, 220.
70. Šečkutė, L., Tvaronavičius, V. (2007). Tiesioginių užsienio investicijų Baltijos šalyse tyrimas. Verslas: teorija ir praktika, Vol VIII, No 3. p. 153.
71. Šiaulių rajono savivaldybės informacinė tarnyba. (2012). *Pristatytas Šiaulių rajono savivaldybės bendrojo ugdymo mokyklų tinklo pertvarkos veiksmų planas iki 2015 metų*. [žiūrėta 2013 kovo 5]. Prieiga per internetą: <http://www.siauliai-r.sav.lt/go.php/lit/PRISTATYTAS_SIAULIU_RAJONO_SAVIVALDYBES_/3609>
72. Šiaulių rajono savivaldybės tarybos 2009 m. gegužės 21 d. sprendimas Nr. T-165 „Dėl Šiaulių rajono savivaldybės 2008 m. biudžeto įvykdymo ataskaitos patvirtinimo“.
73. Šiaulių rajono savivaldybės tarybos 2010 m. gegužės 6 d. sprendimas Nr. T-115 „Dėl Šiaulių rajono savivaldybės 2009 m. biudžeto įvykdymo ataskaitos patvirtinimo“.
74. Šiaulių rajono savivaldybės tarybos 2011 m. gegužės 5 d. sprendimas Nr. T-101 „Dėl Šiaulių rajono savivaldybės 2010 m. biudžeto įvykdymo ataskaitos patvirtinimo“.
75. Šiaulių rajono savivaldybės tarybos 2012 m. rugsėjo 13 d. sprendimas Nr. T-201 „Dėl 2011 metų Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų plano įvykdymo ataskaitos patvirtinimo“.
76. Vilpišauskas, R. (2007). *Programinio biudžeto svarba Lietuvos finansų sistemai*. [žiūrėta 2012 gruodžio 14 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.lrinka.lt/Pranesim/Ramunas%20Vilpisauskas_LR%20Prezidentura.pdf>.
77. Tamašauskienė, Z., Žadvidaitė, A. (2011). Mokesčių sistemos Lietuvoje kitimo įtakos biudžeto pajamoms ekonominis vertinimas. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. p. 44.
78. Tiesioginės užsienio investicijos. (2012). [žiūrėta 2013 balandžio 9]. Prieiga per internetą: <<http://www.sipad.lt/tiesiogines-uzsienio-investicijos/>>
79. Urmonas, A., Novikovas, A. (2011). Europos vietos savivaldos chartijoje įvertintų principų įgyvendinimo vietos savivaldoje ir inkorporavimo nacionalinėje teisės sistemoje ypatumai. *Jurisprudencija*, Nr. 18(3). p. 1026.
80. Zinytė, D., Pajuodienė, G. (1994). *Fiskalinė politika Lietuvoje: analizė ir siūlymai*. Lietuvos informacijos institutas. P. 4.
81. Žilinskas, G. (2010). *Vietos savivaldos sistema*. Įvadas į viešąjį valdymą. Mokomoji knyga. Kaunas: Technologija. p. 92-93, 101-102.
82. Weetman, P. (2006). *Management Accounting*. Prentice Hall. Financial times. p. 88.

PRIEDAI

1 priedas

Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto pajamų prognozavimo skaičiavimai

1. Apskaičiuojami koeficientai a ir b:

$$b = \frac{n \sum(t * y_t) - \sum t * \sum y_t}{n \sum t^2 - (\sum t)^2} = \frac{5 * 1507263.93 - 15 * 504630.53}{5 * 55 - 15^2} = \frac{-33138.3}{50} = -662.77$$

$$a = 1/n (\sum y_t - b \sum t) = 1/5 * (504630.53 + 662.77 * 15) = 102914.42$$

2. Apskaičiuoti koeficientai įstatomi į tiesinės regresijos lygtį $\hat{y} = a + bt$:

$$\hat{y} = 102914.42 - 662.77 t$$

3. Pagal šią lygtį galima atlikti prognozinis savivaldybės biudžeto pajamų apimties skaičiavimos 2013-2015 m.

$$\hat{y} = 102914.42 - 662.77 t$$

$$\hat{y}_{2013} = 102914.42 - 662.77 * 6 = 98937,8$$

$$\hat{y}_{2014} = 102914.42 - 662.77 * 7 = 98275,03$$

$$\hat{y}_{2015} = 102914.42 - 662.77 * 8 = 97612,26$$

2 priedas

Šiaulių rajono savivaldybės biudžeto išlaidų prognozavimo skaičiavimai

1. Apskaičiuojami koeficientai a ir b:

$$b = \frac{n \sum(t * y_t) - \sum t * \sum y_t}{n \sum t^2 - (\sum t)^2} = \frac{5 * 1484627,11 - 15 * 496277}{5 * 55 - 15^2} = \frac{-21019,45}{50} = -420,39$$

$$a = 1/n (\sum y_t - b \sum t) = 1/5 * (496277 + 420,39 * 15) = 100516,57$$

2. Apskaičiuoti koeficientai įstatomi į tiesinės regresijos lygtį $\hat{y} = a + bt$:

$$\hat{y} = 100516,57 - 420,39t$$

3. Pagal šią lygtį galima atlikti prognozinis savivaldybės biudžeto išlaidų apimties skaičiavimus 2013-2015 m.

$$\tilde{y} = 100516,57 - 420,39t$$

$$\tilde{y}_{2013} = 100516,57 - 420,39 * 6 = 97994,23$$

$$\tilde{y}_{2014} = 100516,57 - 420,39 * 7 = 97573,84$$

$$\tilde{y}_{2015} = 100516,57 - 420,39 * 8 = 97153,45$$