

**ŠIAULIŲ UNIVERSITETAS  
SOCIALINIŲ MOKSLŲ FAKULTETAS  
EKONOMIKOS KATEDRA**

**Monika ŠIMKUTĖ**

Finansų ir investicijų ekonomikos studijų programos studentas (-ė)

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

Magistro darbas

Šiauliai, 2014

**ŠIAULIŲ UNIVERSITETAS  
SOCIALINIŲ MOKSLŲ FAKULTETAS  
EKONOMIKOS KATEDRA**

**Monika ŠIMKUTĖ**

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

Magistro darbas  
Ekonomika (L100),

**Darbo vadovė:  
doc. dr. Angelė LILEIKIENĖ**

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

---

(Studento parašas)

## **SANTRAUKA**

Monika Šimkutė

### **Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų analizė 2008 – 2012 m.**

Magistro darbas

Tyrimo problema – savivaldybėms neužtenka lėšų funkcijų įgyvendinimui, todėl joms reikia ieškoti būdų, kaip padidinti gaunamas pajamas arba sumažinti išlaidas. Magistro darbe suformuluotos savivaldybės biudžeto finansinio savarankiškumo, pajamų surinkimo ir asignavimų vykdymo problemos buvo tiriamos analizuojant ir sisteminant įvairių Lietuvos ir užsienio autorių pateikiamus savivaldybių biudžetų sudarymo principus ir metodus teoriniu aspektu. Ieškant problemų sprendimo būdų darbe atliekama išsami savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų analizė nagrinėjant kitimo tendencijas, struktūrą, biudžeto plano įgyvendinimą, pesimistinio ir optimistinio biudžeto scenarijaus kūrimą ir nurodant biudžeto lėšų kitimo priežastis. Porinės regresinės analizės būdu įvertinamas įvairių ekonominių bei socialinių rodiklių poveikis savivaldybės biudžeto pajamų bei išlaidų pokyčiams - reikšmingas koreliacijos ryšys nustatytas tik vienu atveju - tiesioginių užsienio investicijų vienam Šiaulių miesto gyventojui koreliacijos su biudžeto pajamomis, reiškia, reikia orientuotis į programų, kurios padėtų pritraukti TUI, sudarymą. Pačios didžiausios savivaldybės biudžeto probleminės sritys yra savivaldybės savarankiškumo trūkumas, biudžeto sudarymo skaidrumas, tikslumas ir lankstumas bei biudžeto sudarymo ir vykdymo kontrolė, todėl, norint pasiekti geresnių rezultatų, reikia suteikti galimybę reguliuoti mokesčius pačiai savivaldybei, sudarant biudžetą, išrinkti pesimistiškiausią ir optimistiškiausią surenkamų lėšų variantus, didesnę dėmesį skirti biudžeto sudarymo ir vykdymo kontrolei ir bendradarbiavimui su kontrolės institucijomis.

## **ABSTRACT**

Monika Šimkutė

### **Analysis of Budget revenue and Expenditure of Siauliai city municipality in 2008 - 2012 m.**

Master Thesis

The problem of Master's thesis is that there are not enough funds to municipalities for the implementation of features, so they need to look for ways to increase revenue or reduce expenditure of the Municipality. In the Master's thesis we have formulated the problems of municipal budget financial independence, revenue collection and allocation. We have analyzed and systematized the principles and methods of municipal budgeting proposed by various Lithuanian and foreign authors. In the search for the ways of problems solving, the paper analyzes comprehensive budget revenue and expenditure of the Municipality, the budget plan realization by examining its change trends and structure, pessimistic and optimistic budget scenario creation and indication the reasons for their changes. By the means of pair regression analysis, we have assessed the impact of various economic and social indicators of the dynamic change of municipal budget revenues and expenses - significant correlation observed only in one case – the correlation of foreign direct investment per capita in the city of Siauliai with the budget revenue. It refers to the need to focus on programs formation that would attract foreign direct investments. The largest municipal budget problem areas are the municipal autonomy lack, budget transparency, accuracy and flexibility, budget preparation and execution control, therefore, in order to achieve better performance, should be able to adjust the fees by a local authority, choose pessimistic and optimistic variant of budget forming and focus on budgeting and performance monitoring and cooperation with regulatory bodies.

## TURINYS

ĮVADAS .....	8
1. SAVIVALDYBĖS BIUDŽETO SAMPRATA IR SANDARA TEORINIŲ ASPEKTU .....	11
1.1 Vietos savivaldos ir savivaldybės samprata bei funkcijos.....	11
1.2 Savivaldybės biudžeto samprata bei formavimo politika.....	16
1.3 Savivaldybės biudžeto struktūra.....	18
1.3.1 Savivaldybės biudžeto pajamos.....	18
1.3.2 Savivaldybės biudžeto išlaidos.....	23
1.3.3 Savivaldybės biudžeto formavimo principai, vykdymas ir kontrolė.....	26
2. ŠIAULIŲ MIESTO SAVIVALDYBĖS BIUDŽETO PAJAMŲ IR IŠLAIDŲ ANALIZĖ .....	31
2.1 Tyrimo metodologija .....	31
2.2 Šiaulių miesto savivaldybės aprašymas.....	35
2.3.1 Biudžeto pajamų dinamikos ir struktūros analizė 2008 - 2012 m.....	37
2.3.2 Biudžeto išlaidų dinamikos ir struktūros analizė 2008-2012 m.....	48
2.4 Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto įvykdymo analizė .....	54
3. ŠIAULIŲ MIESTO SAVIVALDYBĖS PROBLEMINĖS SRITYS IR JŲ SPRENDIMO GALIMYBĖS.....	60
3.1 Savivaldybės biudžeto optimizavimo kryptys.....	60
3.2 Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto sudarymo ir vykdymo problemos bei jų sprendimo būdai .....	63
IŠVADOS.....	72
LITERATŪROS SĄRAŠAS.....	75
ŽODYNAS.....	77
PRIEDAI .....	80

1 priedas. Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto pajamos 2008 - 2012 m.

2 priedas. Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto pajamų dinamika 2008 -2012 m.

3 priedas. Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto pajamų dinamika ir jos struktūra 2008 - 2012 m.

4 priedas. Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto plano įgyvendinimas 2008 - 2012 m.

5 priedas. Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto išlaidos ir jų struktūra 2008 - 2012 m.

6 priedas. Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų koreliacija su pasirinktais veiksniais

## Paveikslai

<b>1 pav.</b> Lietuvos savivaldybių funkcijos.....	13
<b>2 pav.</b> Analitinės – tiriamosios ir konstruktyviosios darbo dalių tyrimo etapai.....	30
<b>3 pav.</b> Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto pajamos ir asignavimai 2008 - 2012 m.....	35
<b>4 pav.</b> Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto pajamų pokyčiai 2008- 2012 m.....	37
<b>5 pav.</b> Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto pajamų pokyčiai 2008- 2012 m.....	38
<b>6 pav.</b> Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto pajamų struktūra 2008 - 2012 m. ....	38
<b>7 pav.</b> Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto dotacijų struktūra 2008 - 2012 m.....	40
<b>8 pav.</b> Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto mokestinių struktūra 2008 - 2012 m.....	42
<b>9 pav.</b> Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto gyventojų pajamų mokestis 2008 - 2012 m.....	42
<b>10 pav.</b> Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto mokestinių pajamų (atėmus gyventojų pajamų mokestį) struktūra 2008 - 2012 m.....	44
<b>11 pav.</b> Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto nemokestinių pajamų dinamika..... 2008 - 2012 m.....	45
<b>12 pav.</b> Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto kitų nemokestinių pajamų struktūra..... 2008 - 2012 m.....	46
<b>13 pav.</b> Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto asignavimai 2008 - 2012 m.....	48
<b>14 pav.</b> Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto išlaidos pagal sferas 2008 - 2012 m.....	49
<b>15 pav.</b> Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto išlaidos socialinei sferai 2008 - 2012 m.....	50
<b>16 pav.</b> Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto išlaidos socialinei sferai 2008 - 2012 m.....	50
<b>17. pav.</b> Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto probleminės sritys ir jų tobulinimo būdai.....	63
<b>18 pav.</b> Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto planinės ir faktinės lėšos iš dotacijų..... 2008 - 2012 m.....	66

## Lentelės

<b>1 lentelė.</b> Savivaldybių biudžetų asignavimų klasifikacija.....	24
<b>2 lentelė.</b> Koreliacijos koeficiento įvertinimo skalė.....	32
<b>3 lentelė.</b> Stjudento kriterijaus reikšmė.....	33
<b>4 lentelė.</b> Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto pajamų pokyčiai 2008- 2012 m.....	37
<b>5 lentelė.</b> Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto dotacijų pokyčiai 2008- 2012 m.....	39
<b>6 lentelė.</b> Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto mokestinių pajamų pokyčiai..... 2008- 2012 m.....	41
<b>7 lentelė.</b> Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto kitų pajamų pokyčiai 2008- 2012 m .....	45
<b>8 lentelė.</b> Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto asignavimų dinamika 2008 - 2012 m.....	48
<b>9 lentelė.</b> Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto asignavimų pokyčiai pagal sferas..... 2008 - 2012 m.....	49
<b>10 lentelė.</b> Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto socialinės sferos išlaidų pokyčiai..... 2008 - 2012 m.....	51
<b>11 lentelė.</b> Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto planinių ir faktinių pajamų bei išlaidų pokyčiai 2008 – 2012 m.....	53
<b>12 lentelė.</b> Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų porinė koreliacija su jas veikiančiais rodikliais.....	57
<b>13 lentelė.</b> Pesimistinio ir optimistinio Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto pajamų plano variantai 2013 m.....	59
<b>14 lentelė.</b> Pesimistinio ir optimistinio Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto išlaidų plano variantai 2013 m.....	61
<b>15 lentelė.</b> Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto mokestinių pajamų plano įvykdymas 2008 - 2012 m.....	65

## ĮVADAS

Savivaldybių finansai yra pajamų ir išlaidų visuma bei šių lėšų sudarymo, paskirstymo ir panaudojimo sistema. Savivaldybei vykdant įvairias įstatymų priskirtas bei savarankiškas funkcijas, kad galėtų finansuoti įvairias vykdomas ekonomines, socialines ir kitas programas, yra reikalingas finansavimas, t.y. savivaldybė turi gauti pajamas. Gaunamų pajamų ir daromų išlaidų sąmata yra biudžetas. Kiekviena savivaldybė turi savarankišką biudžetą, kuris yra vienas svarbiausių savivaldybių veiklos administravimo ir valdymo elementų, taigi, savivaldybės ekonomikos ir kultūros augimą lemia būtent stabilus biudžetas ir ekonomiškai patikimi jo pajamų papildymo šaltiniai.

**Tyrimo aktualumas.** Savivaldybėms pavedamų tvarkyti viešųjų reikalų apimtys nuolat didėja, tačiau savivaldybių finansavimas ne visada atitinka iškilusius poreikius. Didelė savivaldybių pajamų dalis yra perskirstoma per valstybės biudžetą, t.y., vyriausybė teikia įvairias dotacijas, kurių panaudojimas yra tikslinis ir savivaldybės negali laisvai tų lėšų naudoti. Dėl šios priežasties joms tenka sunkus uždavinys - išskirti svarbiausius prioritetus ir racionaliai bei efektyviai paskirstyti lėšas, todėl nuolatinė finansinių išteklių analizė yra labai svarbi, nes ji parodo, ar efektyviai planuojamas biudžetas, ar tobulinamas savivaldybės pajamų surinkimas, ar tikslingai naudojamos skirtos lėšos. Išsami savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų analizė teikia daug informacijos apie pajamų bei išlaidų struktūrą ir dinamiką, todėl padeda atskleisti trūkumus bei galimybes surenkant pajamas, t.y., pastebėti pajamų surinkimo kitimo tendencijas ir išsiaiškinti jo priežastis bei priimti atitinkamus sprendimus.

Savivaldybių biudžetų sudarymas ir vykdymas yra labai sudėtingas reiškinys, kuris reikalauja didelių politinių, ekonominių, valdymo ir administracinių pajėgumų. Be to, biudžeto sudarymo klausimas yra kone svarbiausias savivaldybės gyvenime, nes tai apsprendžia visų savivaldybės veiklos sričių funkcionavimą tam tikru laikotarpiu ir turi tiesioginės įtakos savivaldybės gyventojų bendruomenės gerovei, nes nuo savivaldybių veiklos didele dalimi priklauso gyventojų materialinių ir dvasinių reikmių tenkinimas, t.y., tai paliečia kiekvieną savivaldybės gyventoją.

**Tyrimo problema.** Dažnai savivaldybėms iškylanti problema yra ta, kad joms neužtenka lėšų savivaldybių funkcijų įgyvendinimui, t.y. valstybė joms priskiria vis daugiau funkcijų, bet finansavimas nėra adekvatus, savivaldybėms trūksta savarankiškumo, todėl biudžeto lėšų paskirstymas nėra efektyvus. Tokiu atveju savivaldybėms reikia ieškoti būdų, kaip padidinti gaunamas pajamas arba sumažinti išlaidas. Nors ši problema yra dažnai pasitaikanti, literatūroje nėra sutinkama daug šaltinių, kuriuose būtų nagrinėjama būtent savivaldybių biudžeto sudarymo, vykdymo bei pajamų ir išlaidų paskirstymo problemos. Finansinių išteklių savivaldybėse trūkumas ir tikslingas jau turimų lėšų panaudojimas yra didelė ir gana dažnai pasitaikanti problema, todėl



labai svarbu atsakyti į tokius probleminius klausimus kaip ir kokios priežastys lemia biudžeto vykdymo problemas ir kokių veiksmų reikėtų imtis, norint tai išspręsti? Ar Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto išlaidoms didėjant dėl padidėjusių vykdomų funkcijų, finansavimas didėja tolygiai?

**Tyrimo objektas** – Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto pajamos ir išlaidos.

**Tyrimo dalykas** - Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų kitimo tendencijos bei priežastys.

**Tyrimo tikslas**- išanalizuoti Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų dinamikos ir struktūros pokyčius, atskleidžiant probleminius aspektus ir pateikiant pasiūlymus jiems spręsti.

**Tyrimo tikslui pasiekti apsibrėžti uždaviniai:**

1. Apibrėžti savivaldybės biudžeto sampratą, sandarą, principus ir sudarymo metodus teoriniu aspektu;
2. Išanalizuoti Šiaulių miesto savivaldybės 2008 – 2012 m. biudžeto pajamų ir išlaidų dinamiką ir struktūrą;
3. Ištirti Šiaulių miesto savivaldybės 2008 – 2012 m. biudžeto planų įvykdymą;
4. Išanalizuoti reikšmingiausius veiksnius, lemiančius biudžeto pajamų ir išlaidų pokyčius;
5. Nurodyti probleminių sričių sprendimo būdus.

**Tyrimo metodai.** Darbe naudojamos mokslinės literatūros bei teisinių dokumentų palyginimas, sisteminimas bei loginė analizė, statistinių duomenų lyginamoji analizė, grupavimas ir detalizavimas, dinaminė ir struktūrinė biudžeto pajamų ir išlaidų analizė. Biudžeto pajamas bei išlaidas įtakančių veiksnių analizė, pasitelkiant SPSS programą: atliekama porinė koreliacinė analizė. Planuojamo biudžeto modeliavimui naudojamas optimistinio ir pesimistinio scenarijaus metodas. Rezultatams vaizdžiai išreikšti taikytas grafinis modeliavimas.

**Darbo struktūra.** Darbą sudaro konceptualioji, analitinė – tiriamoji ir konstruktyvioji dalys. Pirmojoje - konceptualiojoje, darbo dalyje pateikiama savivaldybės bei savivaldybės biudžeto samprata ir formavimo politika, apibrėžiama, kas sudaro biudžeto pajamas ir išlaidas, nagrinėjama, kokiais principais biudžetas yra formuojamas, kaip veikia biudžeto sudarymo, vykdymo ir kontrolės mechanizmas. Antroje daro dalyje atliekama išsami Šiaulių miesto savivaldybės 2008 – 2012 m. biudžeto pajamų ir išlaidų dinamikos ir struktūros analizė, nagrinėjamas biudžeto įvykdymas, atskleidžiami veiksniai ir priežastys įtakojusios Šiaulių miesto savivaldybės biudžetą. Trečiojoje darbo dalyje sudaryti pajamų ir išlaidų optimistiniai bei pesimistiniai scenarijai 2013 m. bei išskiriamos probleminės biudžeto sritys ir pateikiamos pajamų ir išlaidų sudarymo bei panaudojimo tobulinimo galimybės. Baigiamojoje darbo dalyje pateikiamos išvados, naudotos literatūros sąrašas ir priedai.

**Tyrimo rezultatai:** išanalizavus Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų dinamikos ir struktūros pokyčius 2008 – 2012 m., ištyrus Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto planų įvykdymą bei išanalizavus reikšmingiausius veiksnius, lemiančius biudžeto pajamų ir išlaidų pokyčius buvo išskirtos tokios probleminės Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto sritys: savivaldybės savarankiškumo trūkumas, kurį riboja valstybė ir įstatymai, biudžeto skaidrumas ir tikslumas bei biudžeto vykdymo ir sudarymo kontrolė. Išskirtos tokios pagrindinės biudžeto probleminių sričių sprendimo galimybės: suteikti galimybę reguliuoti mokesčius pačiai savivaldybei, įgyvendinti programas, kurios padėtų pritraukti tiesiogines užsienio investicijas, sudarant biudžetą, išrinkti pesimistiškiausią ir optimistiškiausią surenkamų lėšų variantus, didesnę dėmesį skirti biudžeto sudarymo ir vykdymo kontrolei ir bendradarbiavimui su kontrolės institucijomis.

**Mokslinio darbo rezultatų reikšmingumas:** tyrimo metu gauti rezultatai neabejotinai turi praktinę naudą ir yra reikšmingi savivaldybės vadovams, darbuotojams ir tarybos nariams, o kartu turėtų sudominti ir Šiaulių miesto savivaldybės gyventojus, kuriems yra aktualu, kokiais tikslais ir ar efektyviai naudojamos savivaldybės biudžeto lėšos. Atlikta analizė leidžia įvertinti veiksnius, įtakančius savivaldybės biudžetą bei pajamų didinimo ir išlaidų racionalizavimo galimybes.

**Tyrimo apribojimai:** buvo atsiribota nuo Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto prognozavimo statistiniais metodais (SPSS programa) todėl, kad savivaldybės biudžetas yra sudaromas programiniu būdu, t.y. programiniu savivaldybių biudžeto sudarymo metodu sujungiami ilgalaikis planavimas, programos ir procesai, kuomet išanalizavus alternatyvias programas, atrenkamos tokios programos, kurios maksimaliai tenkina ilgalaikius tikslus ir su mažiausiais įgyvendinimo kaštais teikia maksimalų efektą, todėl statistiškai planuoti savivaldybės biudžetą būtų visiškai netikslinga. Darbe, remiantis jau sudarytu 2013 m. biudžeto palnu, pasirinkta nustatyti prielaidas, kaip būtų galima perskirstyti lėšas, jeigų įvyktų pesimistinis ar optimistinis biudžeto scenarijus, kad būtų pasiektas didesnis lėšų naudojimo efektyvumas.

Kadangi Šiaulių miesto savivaldybė pateikia tik metines ataskaitas, veiksnių, lemiančių biudžeto pajamas ir išlaidas, nustatymui dėl per mažo laiko eilučių skaičiaus nebuvo galima pritaikyti daugialypės regresijos analizės metodo. Taigi, atsižvelgiant į duomenų trūkumą bei neprieinamumą, buvo pasirinktas porinės regresinės analizės metodas.

## 1. SAVIVALDYBĖS BIUDŽETO SAMPRATA IR SANDARA TEORINIU ASPEKTU

Anot Lietuvos savivaldybių portalo, savivaldybės mūsų krašte savo istoriją pradėjo skaičiuoti daugiau kaip prieš 600 metų. Priešistorė siekia net XIII amžių, kai pagal vokiečių miestų pavyzdį, remiantis Magdeburgo teise, sparčiai formavosi atskirų mūsų krašto gyvenviečių savivalda. Magdeburgo savivaldos teisė ir yra pati pirmoji, gyvavusi kelis amžius, stabili ir patikima vietos savivaldos forma Lietuvoje. Taigi, vietos savivalda gyvavo ir okupacijos sąlygomis, ir laisvoje Lietuvoje, o ją veikė tiek vietos įstatymai, tiek tarptautiniai dokumentai. Per tokį laikotarpį savivaldos samprata ir pats apibrėžimas keitėsi ne vieną kartą. Net ir per pastaruosius kelis dešimtmečius apibrėžimai pateikiami skirtingi, tačiau dažnai vienas kitą papildantys. Vietos savivaldos sampratą, sistemą ir jos finansus nagrinėjo daugelis autorių: A. Astrauskas, B. Galinienė, G. Davulis, R. Lazdynas, R. Stačiokas, J. Rimas, V. Naraškevičiūtė, E. Buškevičiūtė, P. Puzinauskas, V. Miedūnas, E. Šileikis, A. Krupavičius ir A. Luošaitis, V. Kondratienė ir kiti.

A. Astrausko (2011, p. 294) pastebėjimu, visuose šiuo metu galiojančiuose teisės aktuose savivaldybės apibrėžimas yra pateikiamas skirtingai ir tai „rodo, kad nėra vieno požiūrio į šį sudėtingą politinį socialinį fenomeną“, todėl labai svarbu išnagrinėti ir apibendrinti pačią savivaldybės sampratą.

### 1.1 Vietos savivaldos ir savivaldybės samprata bei funkcijos

Savivalda yra viena iš demokratijos pasireiškimo formų. Kaip jau buvo minėta, įvairiuose oficialiuose Lietuvos ir užsienio institucijų paskelbtuose dokumentuose bei mokslininkų darbuose vietos savivaldos ir savivaldybės samprata yra apibrėžiama panašiai, tačiau nevienodai.

Remiantis dabartinės lietuvių kalbos žodynu (2000), žodis savivalda reiškia teisę savarankiškai tvarkytis pagal įstatymus; lietuvių enciklopedija (1962) pateikia platesnį apibrėžimą - tai pavienio žmogaus ar santalkos savarankiškas veikimas savitomis sąlygomis, siekiant savitų tikslų, neprieštarujančių aukštesniajai tvarkai.

Anot G. Davulio (2006) vietos savivalda reiškia, jog vietinės valdžios organai neperžengdami įstatymų nustatytos ribos turi teisę ir gebėjimą tvarkytis ir valdyti atitinkamą viešųjų reikalų dalį rūpindamiesi vietos gyventojų interesais ir prisiimdami visišką atsakomybę. Vietiniai valdžios organai, atsižvelgdami į vietos sąlygas, turi teisę įgyvendinti centrinių valdžios organų suteiktus įgaliojimus savo nuožiūra.

LR vietos savivaldos įstatyme (2008) nurodoma, kad „vietos savivalda - tai valstybės teritorijos administracinio vieneto - savivaldybės teisė laisvai ir savarankiškai tvarkytis pagal Lietuvos Respublikos Konstituciją ir įstatymus per administracinio vieneto nuolatinių gyventojų tiesiogiai

išrinktų atstovų savivaldybės tarybą bei jos sudarytą vykdomąją ir kitas institucijas“, o „savivaldybė - valstybės teritorijos administracinis vienetas, turintis juridinio asmens statusą bei Lietuvos Respublikos Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per savivaldybės tarybą“. Kitame teisės akte - LR Konstitucinio Teismo 2002 m. gruodžio 24 d. nutarime teigiama, kad savivaldybė, tai įstatymu numatyto valstybės teritorijos administracinio vieneto bendruomenė, turinti Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę.

Tarptautinės vietos savivaldybių sąjungos ((IULA) Pasaulinėje vietos savivaldos deklaracijoje vietos savivalda apibrėžiama kaip valdžios teisės ir pareigos savo atsakomybe reguliuoti ir tvarkyti visuomeninius reikalus vietos gyventojų interesų vardu. Platesnį, tačiau savo prasme labai panašų apibrėžimą pateikia Europos vietos savivaldos chartija, kurioje įtvirtinta, jog vietos savivalda reiškia, kad vietinės valdžios organai įstatymų nustatytose ribose turi teisę ir gebėjimą tvarkyti ir valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį, už tai prisiimant pilną atsakomybę ir vadovaujantis vietos gyventojų interesais. Šią teisę turi tarybos ar susirinkimai, sudaryti slaptu balsavimu tiesioginių, lygių ir visuotinių rinkimų būdu laisvai išrinkti nariai, kurie gali turėti joms pavaldžius vykdomuosius organus.

V. Kondratienė (2008) išnagrinęjusi savivaldos sistemų valdymų ypatumus pateikė tokias išvadas: nors kai kuriose valstybėse ir pripažįstamas visiškasis vietos valdžios savarankiškumas sprendžiant viešuosius vietos bendruomenės klausimus, šį jų savarankiškumą vis tiek riboja įstatymai, kurie nustato vietos savivaldos subjektų kompetenciją. Taip pat pažymima, kad savivaldybių veikimas gali būti kontroliuojamas būtent per centrinės valdžios atstovus.

A. Astrauskas (2003) teigia, kad savivalda suprantama kaip tam tikro subjekto teisė savarankiškai veikti, o savivaldybė - kaip ypatinga žmonių bendruomenė, vykdanči savo veiklą teritorijos dalyje ir kryptingai veikianti toje teritorijoje gyvenančius žmones bei jų socialines grupes ir tvarkanti dalį bendrų visuomenės reikalų. A. Astrauskas, (2011, p. 283) nagrinėdamas savivaldybės sampratą išskyrė tokius jos apibrėžimus:

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

*Taigi, apibendrinant teisės aktuose ir kituose šaltiniuose pateikiamas definicijas, vietos savivalda gali būti suprantama kaip procesas, kuriame susipina centralizuotai organizuoto*

*valstybės valdymo ir savarankiškai realizuojamų galių elementai ir kurio pagrindinis tikslas - jam priklausančių bendruomenės narių apsauga ir tinkamas bendrų reikalų tvarkymas.*

Kol vieni autoriai sąvokas „savivalda“ ir „savivaldybė“ sutapatina, kiti teigia, kad jas būtina atskirti, nes, anot E. Šileikio (metai), terminus „savivalda“ ir „savivaldybė“ teisiškai galima suprasti dvejopai: teritorinė savivalda - teritorinio valdymo forma, pagal ribotą laisvanoriškumo principą taikoma visiems tam tikro valstybės teritorijos administracinio vieneto gyventojams, nepaisant jų profesijos, religijos ar tautybės, o savivaldybė suprantama kaip visi reikiamai teisiškai įforminti socialiniai dariniai, tenkinantys tam tikrų asmenų poreikius savarankiškai, kiek tai neprieštaruja teisės normoms. Siaurąja prasme savivaldybė yra valstybės teritorijos administracinis vienetas (kaip teritorinė korporacija), kuris tenkina tam tikros teritorinės bendruomenės viešuosius poreikius savarankiškai pagal valstybės nustatytą kompetenciją.

Tirdami Lietuvos politinę sistemą, A. Krupavičius ir A. Lukošaitis (2004) aiškiai išskyrė vietos savivaldos ir savivaldybės sąvokų esmę ir skirtumus. Autorių teigimu, vietos savivalda yra teisė laisvai ir savarankiškai tvarkytis, o savivaldybė - tai valstybės teritorijos administracinis vienetas, turintis šią teisę. Tačiau reikia pažymėti, kad tai nereiškia, jog savivaldybė, turėdama savivaldos teisę, gali visiškai laisvai valdyti valstybės apibrėžtą teritoriją, nes minėtoji teisė yra reglamentuojama Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymo (1994), kuris nustato savivaldybių institucijų sudarymo ir veiklos tvarką, apibrėžia vietos savivaldos principus, jų įgaliojimus bei funkcijas, savivaldybių ūkinės ir finansinės veiklos pagrindus ir kt. Autorės požiūriu, svarbu pabrėžti, jog morfologiškai žodį savivalda galima suprasti kaip sudėtinę bendros sampratos „valdymas“ dalį. Tačiau, anot A. Novikovo (2005), skirtingai nei valdyme, savivaldoje nėra didelio atotrūkio tarp valdymo subjekto ir valdymo objekto, be to, savivalda gali laisviau pasirinkti tikslus ir jų įgyvendinimo būdus.

*Taigi, savivaldybės apibrėžimus būtų galima suskirstyti į kelias grupes:*

- *vienai grupei priskiriami tie savivaldybės apibrėžimai, kuriuose savivaldybės vardas yra suteikiamas ypatingam valstybės administracinės teritorijos vienetai. Apibrėžtą teritoriją būtų galima laikyti pagrindiniu savivaldybės požymiu (o kartu ir skirtumu nuo sampratos „savivalda“).*
- *Kitai grupei priskiriami tie savivaldybės apibrėžimai, kuriuose savivaldybė apibūdinama kaip tam tikroje teritorijoje gyvenančių žmonių bei toje teritorijoje veikiančių teritorinio valdymo subjektų darni visuma.*

*Autorės nuomone, savivaldybė, kaip demokratijos įgyvendinimo būdas yra vienas optimaliausių, kadangi tiesiogiai neįtraukiant piliečių į visuomenės valdymo procesą tiek kultūriniais, tiek ekologiniais ar net politiniais ir kitais bendruomenei rūpimais klausimais padaryti optimaliausius sprendimus yra labai sunku. Žinoma, tai lemia ir kitas aspektas - savivaldybės jautriau reaguoja į besikreipiančius gyventojus, jų poreikius ir lūkesčius nei centrinės valdžios organai, todėl, kad čia*

*pasireiškia gyventojų bendrumo pagrindas, t.y. - jų gyvenimas toje pačioje teritorijoje, norint pagerinti socialines ir ekonomines gyvenimo sąlygas.*

Kaip jau buvo aptarta, savivaldybė - tai laisvas ir savarankiškas viešasis juridinis asmuo, kuriam LR Konstitucija suteikia savivaldos teisę. Tačiau savivaldos galią minimizuoja LR Vietos savivaldos įstatyme 5 straipsnyje numatytos savivaldybių funkcijos, aiškiai apibrėžiančios ribotą savivaldos laisvę.

V. Naraškevičiūtė (2008) teigia, kad savivaldybės funkcijos yra jos konkrečios veiklos poreikis nuolat vykstantiems socialiniams - ekonominiams procesams jos valdomose teritorijose. Vietos savivaldos funkcijos turi didžiulį poveikį vidinei valdymo (savivaldos) struktūrai. Vietos savivaldos teritorijoje funkcijų aspektas susijęs su savivaldybių savarankiškos veiklos ir turinio nustatymu. Funkcijos reiškiasi atitinkamose savivaldos stadijose ir veikia socialines ir materialines vietos savivaldybės valdomos teritorijos gyventojų poreikių tenkinimo sąlygas.

Užsienio literatūroje pateikiamos tokios biudžeto atliekamos funkcijos:

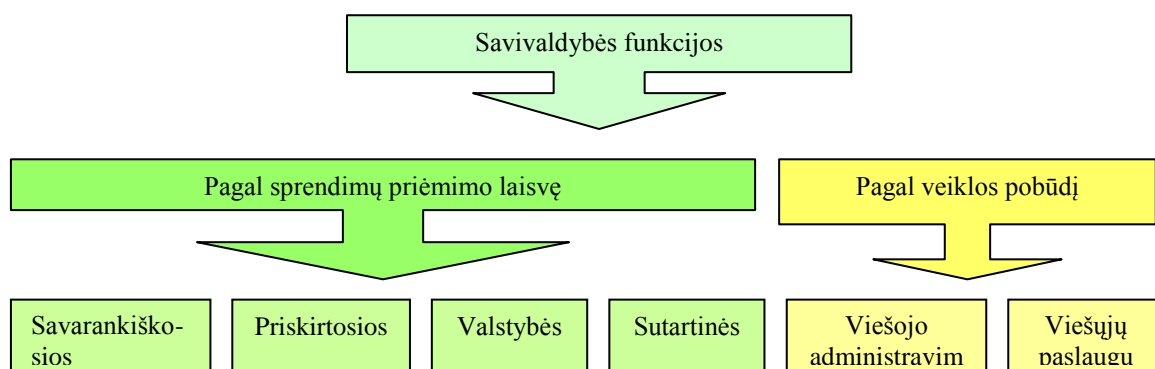
1) Įgaliojimų funkcija - įstatymų leidžiamosios valdžios suteiktas įgaliojimas panaudoti Visuomenės išdo pinigų.

2) Paskirstymo arba dalijimo funkcija - tai biudžetinės valdžios (įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios) sugebėjimas palyginti ir suderinti visus skirtumus tarp pajamų ir išlaidų.

3) Makroekonominė funkcija - tai biudžetinės valdžios (įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios) galimybė daryti poveikį visai ekonomikai, išlaidų ir pajamų struktūrai bei deficitui.

4) Administravimo funkcija - tai biudžetinės valdžios (įstatymų leidžiamosios ir vykdomosios) galimybė kontroliuoti visuomeninių paslaugų teikimo kainų efektyvumą.

Lietuvoje, Vietos savivaldos įstatyme (1994) savivaldybių funkcijos skirstomos pagal du kriterijus: veiklos pobūdį ir sprendimų priėmimo laisvę (1 pav.).



**1 pav.** Lietuvos savivaldybių funkcijos

Šaltinis: Sudaryta darbo autorės, remiantis LR Vietos savivaldos įstatymu (1994) ir Lietuvos savivaldybių portale pateikiama informacija.

*Savarankiškos funkcijos* kitaip dar vadinamos autonominėmis, prigimtinėmis. Šias funkcijas

savivaldybės įgyvendina vadovaujantis įstatymų suteikta kompetencija bei įsipareigojimais savivaldybės bendruomenei ir jos interesams. Joms priskiriama tokios funkcijos kaip ikimokyklinių vaikų ugdymas; vaikų ir jaunimo papildomas ugdymas bei užimtumas; profesinis mokymas; maitinimo paslaugų teikimas ikimokyklinio ugdymo bei bendrojo lavinimo įstaigose; suaugusiųjų neformalusis švietimas; sveikatos priežiūros rėmimas iš savivaldybės biudžeto; socialinių paslaugų įstaigų steigimas bei išlaikymas; turizmo ir poilsio organizavimas; gamtos bei kultūros paveldo objektų saugojimas; sąlygų verslo plėtrai sudarymas; dalyvavimas užtikrinant viešąją tvarką ir gyventojų rimtį ir kitos. Taip pat reikia paminėti, kad prie savarankiškųjų funkcijų priskiriamos nepriskirtos valstybės institucijoms, išskylančios pirmąjį kartą ir dar jokios institucijos nespėjusios, bet bendruomenei aktualios problemos. Savarankiškųjų funkcijų vykdymo valstybė nekontroliuoja, t.y. savivaldybės gali pačios savarankiškai spręsti jų vykdymo (ar nevykdymo) klausimus. Taigi, šių savivaldybių funkcijų administracinis reglamentavimas yra žemas, o jų vykdymo priežiūra daugiau teisinė.

*Priskirtosios funkcijos* dar vadinamos ribotai savarankiškoms. Vykdamas šias funkcijas atsiranda minimali kontrolė, nes savivaldybės nebegali jų nevykdyti. Savivaldybės atlikdamos priskirtąsias funkcijas turi atsižvelgti į vietos sąlygas ir aplinkybes. Priskirtosioms funkcijoms priskiriama: vaikų, jaunimo ir suaugusiųjų bendrojo lavinimo organizavimas; neįgalųjų gyventojų socialinio integravimo į bendruomenę sąlygų sudarymas; socialinių paslaugų ir kitos socialinės paramos teikimas; pirminė asmens ir visuomenės sveikatos priežiūra; teritorijų planavimas; savivaldybei nuosavybės teise priklausančios žemės ir kito turto valdymas, naudojimas bei disponavimas juo; vietinės reikšmės kelių ir gatvių priežiūra ir kitos. Taigi, šiose srityse turi būti skiriamas bent minimalus finansavimas.

*Valstybinės funkcijos* - tai perduotos savivaldybėms valstybės funkcijos. Šias funkcijas valstybė įstatymais perdavė savivaldybėms, atsižvelgiant į gyventojų interesus. Vienas iš pagrindinių perdavimo aspektų yra tai, kad yra sutaupomos lėšos, t.y. perduoti funkcijas yra ekonomiškiau nei steigti kokius nors naujus valstybinių institucijų padalinius. Jų vykdymui lėšos skiriamos iš valstybės biudžeto specialiųjų dotacijų forma. Šioms funkcijoms priskiriama: civilinės būklės aktų registravimas; savivaldybės priešgaisrinių tarnybų organizavimas; valstybinės žemės ir kito valstybės turto valdymas, naudojimas ir disponavimas juo pasitikėjimo teise; ūkininkų ūkių registravimas; socialinių išmokų apskaičiavimas ir mokėjimas; statistikos duomenų teikimas ir kitos įstatymų perduotos funkcijos. Taigi, vykdamas šias funkcijas, savivaldybės yra dar labiau suvaržytos. Tačiau, dėl savo bendruomenės narių jos turi ypatingai stengtis, nes nepanaudota specialiųjų dotacijų dalis, pasibaigus biudžetiniams metams yra gražinama į valstybės biudžetą, todėl savivaldybės jų netenka.

*Sutartinės funkcijos* - tai tokios, kurias įmonės ir organizacijos atlieka pagal sutartis su

savivaldybe. „Tai įvairūs bei atskiri pavieniai darbai, kuriuos sunku iš anksto numatyti. Pvz., vasaros lauko kavinių įrengimo sutartys, reklaminės sutartys, ilgalaikio turto nuomos ir pardavimo sutartys ir t.t.“ (Buškevičiūtė E., 2006, p. 125). Reikia pabrėžti, kad savivaldybė tokias sutartis gali sudaryti tik tuo atveju, kai tam pritaria savivaldybės taryba.

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

*Viešąsias paslaugas* teikia savivaldybių įsteigti paslaugų teikėjai arba fiziniai ir juridiniai asmenys pagal sutartis, sudarytas su savivaldybėmis. Viešosios paslaugos teikiamos nemokamai arba už tokį mokestį, kuris padengtų tik su paslaugų teikimu susijusias išlaidas. Reikia pabrėžti tai, kad viešųjų paslaugų teikimas negali būti susijęs su pelno siekimu. A. Shah teigia, kad „Gerai veikiantis viešasis sektorius yra tarsi palengvinimas visai valstybei. Jis turi teikti kokybiškas viešąsias paslaugas, kurios atitiktų piliečių poreikius, skatinti privačios rinkos augimą, kartu valdant fiskalinius išteklius, ir taip pat turi atsiskaitytų savo piliečiams už visus veiksmus“

*Anot Lietuvos Savivaldybių portalo, valstybė savivaldybėms paveda atlikti vis daugiau funkcijų. Autorės nuomone, į tai galima žiūrėti, kaip į gerą aspektą, nes taip parodomas pasitikėjimas savivaldybėmis, kurios ir turėtų geriausiai žinoti kaip išspręsti klausimus, kurie yra aktualiausi savivaldybės gyventojams. Opiausia problema yra ta, kad pavestų viešųjų reikalų apimtis vis didėja, tačiau finansavimas neauga tokia pačia proporcija. Pagal Konstituciją savivaldybės privalo vykdyti įstatymus, taigi ir perduotas valstybės funkcijas, tačiau, jeigu funkcijų vykdymas nebus užtikrinamas finansiškai, šių pareigų savivaldybės iš biudžete turimų lėšų nepajėgs atlikti. Toliau bus aptarta, kas tai yra savivaldybės biudžetas ir kokia logika jis yra formuojamas.*

## **1.2 Savivaldybės biudžeto samprata bei formavimo politika**

Šiuolaikinės demokratinių valstybių valdymo sistemos pagrįstos tuo, kad valstybės valdymas yra decentralizuotas ir vietos savivaldos institucijoms suteikta teisė autonomiškai tvarkytis savo teritorijos ribose. Tai patvirtina ir Europos Tarybos rėmuose priimta Europos vietos savivaldos chartija, kurioje numatyta, kad vietos savivaldos teisę turi pripažinti šalies vidaus įstatymai, kur būtina ir konstitucija (Ambraška, 2010). Savarankiška biudžeto sistema dažnai nurodoma kaip vienas būtinų valstybės suvereniteto požymių. Biudžetas yra vienas svarbiausių valstybės instrumentų, kuris sudaro prielaidas normaliam jos funkcionavimui. Būtent jo pagalba yra perskirstomas nacionalinis produktas. Moksliniuose leidiniuose skirtingi autoriai sąvoką „biudžetas“ apibūdina panašiai - tai gaunamų pajamų ir daromų išlaidų sąmata. Taip pat ši sąvoka traktuojama ir mokesčių sistemoje. Biudžetai sudaromi namų ūkiams, įvairaus tipo organizacijoms, valstybei, savivaldybėms ir pan. Ši materialinių išteklių visuma gali būti deficitinė (kuomet išlaidos



viršija pajamas), perteklinė (kuomet pajamos viršija išlaidas) ir subalansuota (kuomet pajamos lygios išlaidoms). Perteklinis ar subalansuotas biudžetas visada yra siekiamybė. Konstitucijos 11 skirsnis, 127 str. nustato, kad Lietuvos Respublikos nacionalinio biudžeto sistemą sudaro savarankiškas valstybės biudžetas ir savarankiški savivaldybės biudžetai. Valstybės biudžetu paprastai laikomas šalies Vyriausybės parengtas finansinis planas, kuriame aiškiai išdėstytos ateinančių metų pajamos ir išlaidos. Biudžetas teisine prasme yra suprantamas kaip įstatymu arba savivaldybės tarybos sprendimu patvirtintas centrinių piniginių fondų sudarymo ir naudojimo planas, kuriam būdingas universalumas, kuris apima visus valstybės ar savivaldybės finansinius planus. Reikia pabrėžti, kad biudžetiniai santykiai valstybės ir visuomenės gyvenime yra labai svarbūs. Ilgainiui susiformavo šiuos santykius reguliuojanti biudžetinė teisė, kuri yra visuma finansų teisės normų, reguliuojančių santykius, atsirandančius funkcionuojant nacionalinio biudžeto sistemai. Nacionalinio biudžeto sistemą reguliuojančios biudžetinės teisės dalykas apima keletą funkcijų, t.y. valstybės ir savivaldybių biudžetinės kompetencijos paskirstymą, biudžeto pajamų ir išlaidų sistemos nustatymą ir biudžeto proceso organizavimą.

Kiekviena savivaldybė turi savo atskirą biudžetą, kuris yra atskiras nuo centrinio valstybės biudžeto ir funkcionuoja autonomiškai. Vietiniai biudžetai yra priklausomi nuo vietos savivaldos organų ir atlieka vietinės valdžios aprūpinimo reikalingais finansiniais ištekliais funkciją. 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. Vietiniai biudžetai naudojami vykdant uždavinius, kuriuos centinė valdžia perkelia savivaldybėms, siekdama didesnio manevringumo ir išsilaisvinimo nuo antraeilių problemų (K. Levišauskaitė K., Rūškys G. (2003). Reikia paminėti ir tai, kad savivaldybių biudžetai tvirtinami be deficito (nuo sausio 1 dienos iki gruodžio 31 dienos imtinai).

R. Lazdyno (2005) teigimu, savivaldybės biudžetas yra pagrindinis savivaldybės planuojamos veiklos teisės aktas, kuriame atsispindi visas tos 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. Savivaldybių biudžetų svarstymas ir tvirtinimas yra vienas svarbiausių metų įvykių savivaldybėje. Visos savivaldybių turimos lėšos turi būti skiriamos būtent įstatymų priskirtoms funkcijoms įgyvendinti ir programoms vykdyti, t.y. jos negali būti naudojamos jokiems kitiems tikslams. V. Naraškevičiūtė ir A. Lakštutienė (2007, p. 69) teigia, kad tai yra pagrindinė savivaldybės biudžeto paskirtis. Anot K. Ehrhart, S. R. Schwarz-Jung, H. Welge (1996) finansai ir biudžetas yra pagrindinės savivaldybių politinių diskusijų temos, kurių metu nustatomi savivaldybių finansinės veiklos rėmai, priimami sprendimai, ar verta ir kaip savivaldybėms investuoti.

Savivaldybių biudžetų teisinis pagrindas yra atitinkamų savivaldybių tarybų priimti sprendimai dėl atitinkamų biudžetinių metų savivaldybių biudžetų patvirtinimo. Pagrindiniai teisiniai dokumentai, reglamentuojantys savivaldybių finansus yra LR Konstitucija (121 ir 127 str.); biudžeto sandaros įstatymas; valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės; atitinkamų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas; savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas; savivaldybių skolinimosi taisyklės; vietos savivaldos įstatymas; valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti lėšų apskaičiavimo metodika; Europos vietos savivaldos chartija; biudžetinių įstaigų buhalterinės apskaitos taisyklės.

*Apibendrinant galima teigti, kad nepaisant to, jog mokslinėje literatūroje sutinkama skirtingų interpretacijų biudžeto sampratos tema, teisės aktuose įtvirtintas aiškus ir konkretus savivaldybės biudžeto apibrėžimas - savivaldybės tarybos patvirtintas savivaldybės biudžeto pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams, t.y. savivaldybės biudžete fiksuojamos savivaldybės veiklai užtikrinti reikalingos pajamos ir planuojamos išlaidos, kurio galės būti patiriamos vykdant įvairiais įstatymais jai priskirtas funkcijas. Savivaldybės biudžetas turi būti planuojamas, sudaromas, svarstomas, tvirtinamas, vykdomas ir kontroliuojamas pagal ypatingas taisykles. Taigi, savivaldybių biudžetams taip pat tenka svarbus vaidmuo biudžetinių santykių sistemoje. Šie biudžetai naudojami ekonominių procesų reguliavimui, jie daro įtaką gamybinių jėgų dinamikai, formuoja teritorinę infrastruktūrą. Labai svarbų vaidmenį vietiniai biudžetai atlieka vykdant socialines programas ar finansuojant socialines išlaidas, t. y. tenkina bendruomenės reikmes susijusias su švietimu, sveikatos apsauga, socialine parama, o tam reikia didelės dalies finansų. Žinoma, norint pasiekti kuo geresnių rezultatų, biudžetas turi būti sudarytas teisingai.*

### **1.3 Savivaldybės biudžeto struktūra**

Kaip jau buvo minėta, savivaldybės biudžetas turi dvi dalis: pajamas ir išlaidas. Šios dalys yra viena nuo kitos neatsiejamos ir, pagal biudžetui keliamus reikalavimus, turėtų būti suformuotos be deficito, t.y. išlaidos negali būti didesnės už pajamas.

#### *1.3.1 Savivaldybės biudžeto pajamos*

Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas (1997) nustato savivaldybių biudžetų pajamų šaltinius ir savivaldybių biudžetams skiriamų valstybės dotacijų bei lėšų apskaičiavimo, tvirtinimo ir pervedimo tvarką. 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 (R. Stačiokas, A. Mažeika, R. Rupšys, (2003)).

Įvairūs autoriai skirtingai klasifikuoja savivaldybių pajamas, pvz. pagal reikšmę (privalomosios, papildomosios), pagal gavimo metodus ar būdus (mokestinės, nemokestinės). I. Skačkauskienė (2012, p.62-63) išskiria tokius pagrindinius savivaldybės pajamų klasifikavimo požymius:

- pajamų subjektas – pagal šį požymį biudžeto pajamos klasifikuojamos į pajamas iš fizinių asmenų ir pajamas iš juridinių asmenų;
- pajamų centralizavimo laipsnis - biudžeto pajamos klasifikuojamos į centralizuotas ir decentralizuotas;
- pajamų šaltinis – pagal šį požymį galima išskirti 4 pagrindinius pajamų šaltinius: mokestinės pajamos ir kiti privalomi mokėjimai; pajamos iš nuosavybės, gautos valdant aktyvus; prekių ir paslaugų pardavimo pajamos ir savanoriški pervedimai, gauti iš kitų asmenų.

Pagal Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymą (1997) savivaldybės biudžeto pajamas galima suskirstyti į tris dalis:

1. Mokestinės pajamos, kurias formuoja savivaldybėms priskirti mokesčiai ir įstatymų nustatyta bendrųjų mokesčių dalis;
2. Nemokestinės pajamos, gaunamos iš savivaldybės turto, vietinių rinkliavų, baudų ir kitų nemokestinių šaltinių;
3. Valstybės biudžeto dotacijos, skirtos pajamų bei išlaidų skirtumams tarp savivaldybių išlyginti ir valstybės perduotoms funkcijoms atlikti.

*Mokestines ir nemokestines pajamų rūšis sąlyginai galima vadinti nuosavomis savivaldybių pajamomis, tačiau valstybės biudžeto dotacija yra valstybės paskirta lėšų suma, kurios nepanaudotas likutis metų pabaigoje grąžinamas į valstybės biudžetą. Taigi, tokia praktika verčia savivaldybes išleisti visus iš valstybės biudžeto joms pervestus pinigus, kadangi nepanaudota jų dalis pasibaigus biudžetiniams metams vis tiek bus prarasta. Šios savivaldybių išlaidos ne visada būna ekonomiškai tikslingos. Autorės nuomone, jei savivaldybės numato nepanaudotas lėšas panaudoti racionaliai, būtų tikslingiau jas palikti savivaldybėms. Nuosavomis lėšomis būtų galima laikyti tokias lėšas, kurių formavimas visiškai priklauso nuo savivaldybės sprendimų. Tačiau, tokių lėšų, skirtingai nuo užsienio savivaldybių, Lietuvos savivaldybių biudžetuose praktiškai nėra. Lietuvos savivaldybės turi labai ribotas galimybes pačios reguliuoti tokias pajamas.*

Mokestinės pajamos - tai biudžeto pajamų dalis, kurią sudaro mokesčiai. Daugelis autorių pažymi mokesčių svarbą formuojant savivaldybių biudžeto pajamas, nes savivaldybės funkcijoms vykdyti reikia didelių finansinių išteklių, o būtent mokesčiai ir yra svarbiausias, iš esmės vienintelis tokių išteklių šaltinis, kuris yra žinomas nuo seniausių laikų. Dabar mokesčiai jau yra paprasta piliečio

prievolė duoti savo turtą, pelno ar pajamų dalį bendriems visuomenės reikalams, tai yra priverstina kiekvieno piliečio auka viešajam ūkiui. Mokesčiai yra skirstomi į valstybinius ir vietinius, priklausomai nuo to, kokie valdymo organai renka ir naudoja mokesčių lėšas. Valstybinius mokesčius renka centrinė valdžia, todėl jie nukreipiami į krašto biudžetą, o vietinius mokesčius ima vietos valdymo organai tam tikroje teritorijoje ir skiria juos būtent biudžetų reikmėms. Taigi, remiantis J. Rimu (2000) mokesstinės pajamos formuojamos iš savivaldybėms priskirtų mokesčių ir įstatymų nustatytos bendrųjų mokesčių dalies, yra šios:

- Fizinių asmenų pajamų mokestis, atskaičius privalomojo sveikatos draudimo fondui pagal sveikatos draudimo įstatymą skirtas lėšas - šį mokestį moka pajamų gavęs gyventojas. Dabar pajamų mokesčio tarifas Lietuvoje yra 15 %, tačiau yra išimčių: individualios veiklos pajamoms, gaunamoms iš gamybos, prekybos ar daugelio paslaugų teikimo, taikomas 5 % pajamų mokesčio tarifas. Pajamoms iš paskirstytojo pelno taikomas 20 % pajamų mokesčio tarifas. Už pajamas, gautas iš veiklos, kuria verčiamasi, turint verslo liudijimą, mokamas savivaldybių tarybų nustatytas fiksuoto dydžio pajamų mokestis. Pajamoms iš laisvųjų profesijų veiklos ir pajamoms iš vertybinių popierių (įskaitant pajamas iš išvestinių finansinių priemonių) taikomas 15 % pajamų mokesčio tarifas. Visoms pajamoms, išskyrus pajamas iš paskirstytojo pelno ir pajamas, kurioms taikomas 5 % pajamų mokesčio tarifas, taikomas 15 % pajamų mokesčio tarifas. Gyventojų pajamų mokesčio dydį (procentais), tenkanti savivaldybėms, kiekvienais metais tvirtina Seimas, Finansų ministerijos teikimu.

- Juridinių asmenų pelno mokestis – šis mokestis yra labai panašus į gyventojų pajamų mokestį, tik šį mokestį moka būtent juridiniai asmenys.

- Žemės mokestis – šio mokesčio objektas yra privati žemė. Žemės mokesčio mokėtojai yra privačios žemės savininkai. Žemės mokesčiu neapmokestinama: bendrojo naudojimo keliai, žemės sklypai nuosavybės teise priklausantys užsienio valstybių diplomatinėms ir konsulinėms įstaigoms (pariteto pagrindu), miško žemė.

- Valstybinis žemės ir valstybiniam vandenų fondui priskirtų vandens telkinių, išnuomotų verslinei arba mėgėjiškai žūklei, nuomos mokestis – išnuomojant valstybinę žemę arba valstybinio vidaus vandenų fondo telkinius žvejybai aukciono būdu, nuomos mokesčio dydis lygus aukciono metu pasiūlytam didžiausiam nuomos mokesčiui. Konkretų nuomos mokesčio už valstybinę žemę, išnuomotą ne aukciono būdu, tarifą nustato savivaldybės taryba, kurios teritorijoje yra išnuojama valstybinė žemė, ir apie tai informuojamas valstybinės žemės nuomotojas.

- Įmonių ir organizacijų nekilnojamojo turto mokestis – mokesčio objektas yra Lietuvos Respublikos teritorijoje juridiniams asmenims nuosavybės teise priklausantis nekilnojamasis turtas, išskyrus žemę, orlaivius ir laivus. Nekilnojamo turto mokestis įskaitomas į savivaldybės, kurios teritorijoje yra turtas, biudžetą.

- Žyminis mokestis – jis mokamas už valstybės institucijų atliekamus veiksmus ar išduodamus juridinę galią turinčius dokumentus, pvz. už išduodamus dokumentus dėl pilietybės, leidimo įsivežti ir prekiauti šaunamaisiais ginklais ir šaudmenimis, kelių policijos atliekamus veiksmus ir išduodamus dokumentus, sutartis susijusias su licenzijomis.

- Prekyviečių mokestis – mokesčio objektai yra prekyvietės plotas (kvadratiniais metrais) arba įrengtos prekybos vietos, kioskų ir automobilių stovėjimo vietos, skirtos prekiauti ne žemės ūkio produkcija ir ne maisto prekėmis. Mokesčio objektą ir dydį nustato miesto ir rajonų valdybos.

- Paveldimo ar dovanojamo turto mokestis- šio mokesčio mokėtojai yra gyventojai. Mokesčiu nėra apmokestinamas vienam sutuoktiniui mirus kito sutuoktinio turtas vaikų (įvaikių), tėvų (įtėvių), globėjų (rūpintojų), globotinių (rūpintinių), senelių, vaikaičių, seserų ir brolių paveldimas turtas, kurio paveldimo turto apmokestinamoji vertė neviršija 10 000 litų.

- Kitos įstatymų numatytos mokestinės pajamos: pvz., mokestis už aplinkos teršimą ir kitos.

Patys pagrindiniai savivaldybių biudžetų pajamų šaltiniai yra įplaukos iš fizinių asmenų pajamų mokesčio ir turto mokesčių. Mokestinių pajamų įtaka savivaldybės biudžetui būtų reikšmingesnė, jei savivaldybei būtų galima daugiau dalyvauti mokesčių administravimo procese. L. Mažylis (2000), teigia, kad teisė pačioms savivaldybėms nustatyti mokesčių tarifus (t.y. savo teritorijoje vieną ar kitą mokestį nustatyti didesnę arba mažesnę) yra svarbiausia jų savarankiškumo apraiška kiekvienoje valstybėje. G. Davulis (2006) teigia, kad didesnę laisvę savivaldybės turi prekyviečių mokesčių, nuomos mokesčio už valstybinę žemę ir valstybinio vidaus vandens fondo vandens telkinius ir mokesčio už pajamas, gautas už veiklos, kuria verčiamasi turint verslo liudijimą atžvilgiu. Tai būtų galima patvirtinti tuo, kad prekyviečių mokesčių tarifą savivaldybės didinti arba mažinti gali iki 70 %, konkretų mokesčio tarifą jos gali nustatyti nuomos mokesčiui už valstybinę žemę ir valstybinio vidaus vandens fondo vandens telkinius, fiksuoto dydžio pajamų mokestį savivaldybės nustato veiklai pagal verslo liudijimą. Manome, jei savivaldybėms būtų suteiktos didesnės laisvės, tai ne tik savivaldybės administracija, bet ir patys gyventojai būtų labiau suinteresuoti mokėti mokesčius, kadangi lėšos iš vietinių rinkliavų būtų skirtos būtent savivaldybėms reikmėms, o ne perskirstomos iš aukštesnių institucijų.

Anot Rubin I.S. (2006), programinis biudžetas suteikia įrankį tikslingai ir efektyviai panaudoti lėšas, nes maksimaliai pasinaudojama iš gyventojų mokesčių gautomis pajamomis, taip pat skaidriau formuojamas pats biudžeto sudarymo procesas. Tačiau negalima teigti, kad viešojo sektoriaus biudžeto rengimas yra tik politinis procesas, tai nėra vien tik pinigų išskirstymas, ypač kalbant savivaldybių lygiu, gi reikia išskirstyti pinigus specifinėms sritims. Esmė ta, kad skiriami riboti ištekliai, tad reikalingas teisingas sprendimų priėmimas.

*Mokesčiai, kaip pagrindinis vietos savivaldybių pajamų surinkimo būdas, turi lemiamą įtaką savivaldybių finansų struktūrai, todėl svarbu nuolat tobulinti mokesčių sistemą.*

Antroji minėtos savivaldybių klasifikacijos dalis yra nemokestinės pajamos. Nemokestinės

pajamos - tai biudžeto pajamų dalis, gaunama iš nemokestinių šaltinių. Savivaldybių biudžetams priskiriamas nemokestines pajamas J. Rimas (2000) skirsto į šias grupes:

- Pajamos iš savivaldybių turto (nuosavybės) – tai tokios pajamos kaip patalpų nuoma, palūkanos už savivaldybės kapitalo naudojimą, dividendai už savivaldybėms nuosavybės teise priklausančias akcijas.
- Pajamos iš baudų ir konfiskacijų Lietuvos Respublikos įstatymų nustatyta tvarka – tai administracinės baudos, tokios kaip sanitarinių higienos reikalavimų, normų nesilaikymo, teismų bei kelių policijos skirtos administracinės nuobaudos.
- Vietinės rinkliavos pagal Vietinių rinkliavų įstatymą – tai rinkliava, kuri galioja tik tos savivaldybės teritorijoje. Rinkliavų rinkimą kontroliuoja Valstybės kontrolė ir vietos mokesčio administratorius, o jei kalbama būtent apie savivaldybių (vietines) rinkliavas, tai prisideda dar ir savivaldybės kontrolieriai.
- Savivaldybių biudžetinių įstaigų pajamos, gautos už teikiamas paslaugas – tokios pajamos pirmiausiai yra sumokamos į teritorinės valstybinės mokesčių inspekcijos biudžeto pajamų surenkamąją sąskaitą, kuri šias įmokas įskaito į savivaldybės biudžeto pajamas, iš kurių yra finansuojama įstaiga.
- Pajamos už savivaldybių lėšų likučius einamosiose sąskaitose – tai savivaldybių sąskaitose esančios lėšos, kurios tais biudžetiniais metais liko nepanaudotos.
- Kitos įstatymų nustatytos nemokestinės pajamos – šiai grupei yra priskiriamos visos pajamos, kurių nebūtų galima priskirti nei vienam anksčiau nurodytam punktui, pvz. pajamos už viešuosius pirkimus.

*Visas aukščiau išvardintas nemokestines savivalės biudžeto pajamas savivaldybė turi didžiausias galimybes veikti, tačiau jos sudaro labai nedidelę dalį visų savivaldybės pajamų (dažniausiai iki 1%), todėl jų reikšmingumas nėra didelis.*

Trečioji minėtos klasifikacijos dalis yra valstybės dotacijos. Dotacija - tai finansinė ir materialinė parama konkrečiai veiklai. Daugelio pasaulio šalių, taip pat ir Lietuvos, vietos regionai labai skiriasi gaunamomis pajamomis, o išlaidų poreikis gerokai viršija pajamas (H. J. Brown, (1990)). Dotacijos yra skiriamos, kai savivaldybės biudžete pritrūksta lėšų tam, kad būtų išlygintas skirtumas tarp pajamų ir išlaidų, nes kitu atveju savivaldybė negalėtų atlikti jai perduotų funkcijų. Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas (1997) valstybės skiriamas dotacijas skirsto į šias grupes:

- Valstybės biudžeto bendrosios dotacijos;
- Valstybės biudžeto specialiosios tikslinės dotacijos.

Bendrosios dotacijos skiriamos išlyginti savivaldybių gyventojų pajamų mokesčiui ir savivaldybių išlaidų struktūrų skirtumams, kuriuos lemia nuo savivaldybių veiklos

nepriklausantys veiksniai. Specialiosios tikslinės dotacijos skiriamos valstybės perduotoms savivaldybėms funkcijoms atlikti. Jos skiriamos dėl Seimo ar Vyriausybės priimtų sprendimų atsirandantiems savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų pokyčiams kompensuoti. Specialioji tikslinė dotacija gali turėti įvairių tikslų, tačiau svarbiausi iš jų susiję su valstybės vidaus politikos prioritetais - didžioji dalis tenka švietimui (per mokinio krepšelį).

Jeigu savivaldybėms nepavyksta subalansuoti biudžeto, ji Vyriausybės nustatyta tvarka gali imti paskolas laikinam pajamų trūkumui padengti:

1) imti ilgalaikes vidaus arba užsienio paskolas – šių paskolų trukmė yra ilgesnė nei vieneri metai ir grąžinimo terminas yra ne tais pačiais biudžetiniais metais. Jos skirtos savivaldybių investiciniams projektams finansuoti.

2) imti trumpalaikes vidaus ir užsienio paskolas, kurių grąžinimo terminas yra tais pačiais biudžetiniais metais, tam, kad kai nepakanka savivaldybės biudžeto apyvartos lėšų, biudžetiniais metais būtų padengtas laikinas pajamų trūkumas.

Savivaldybės iš biudžeto lėšų gali sudaryti savivaldybės administracijos direktoriaus rezervą, kuris turi būti ne didesnis kaip 1 % patvirtintų savivaldybės biudžeto asignavimų sumos. Konkretų savivaldybės administracijos direktoriaus rezervo dydį nustato savivaldybės taryba kiekvienais metais, 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, t.y., naudojamos ekstremalių situacijų padariniams likviduoti ir kitoms reikmėms pagal savivaldybių tarybų nustatytas taisykles.

*Mokestinės ir nemokestinės savivaldybės biudžeto pajamos - tai nuosavos savivaldybės pajamos. Savivaldybė gali reguliuoti tik vieną biudžeto pajamų dalį - nemokestines pajamas. O jos pajamų struktūroje užima mažiausią dalį. Taigi galima teigti, kad Lietuvos savivaldybių biudžetų pajamų valdymas nėra savarankiška veikla. Todėl savivaldybėms kyla nemažai keblumų, formuojant pajamas ir planuojant išlaidų panaudojimą. Valstybės biudžeto dotacijos vietiniams biudžetams būtinos tam, kad finansiniai ištekliai būtų adekvatyvūs savivaldybėms priskirtoms funkcijoms atlikti. Taip pat tikslinga išskirti savivaldybių galimybę skolintis, kaip vieną iš populiariausių alternatyvų pastaruoju metu, savivaldybėms trūkstant apyvartinių lėšų.*

### 1.3.2 Savivaldybės biudžeto išlaidos

G. Gipienė (2001, p. 290) pabrėžia, kad „visais laikais ir visose valstybėse valdžios institucijų veikla buvo vertinama vienu iš pagrindinių požūrių - ar valdžia sugeba suderinti poreikius su realiomis galimybėmis, t.y. pajamomis". Į biudžetą patenkančios pajamos limituoja išlaidų apimtį. Todėl labai svarbu yra racionaliai įvertinti būsimas išlaidas - neviršijant pajamų ar bent jau

minimizuojant skolinimosi būtinybę, kad visuomenės socialinis ir ekonominis lygmuo būtų pasiektas kuo aukštesnis. Dažnai savivaldybių biudžetų išlaidos yra vadinamos asignavimais, t.y. savivaldybės išlaidos ir asignavimai yra sinonimai. Asignavimų paskirtis yra užtikrinti biudžetinės įstaigos funkcijų įgyvendinimą ir programų vykdymą.

Savivaldybių biudžetų asignavimai yra naudojami Vietos savivaldos įstatymui ir kitiems įstatymams įgyvendinti vykdant savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojų patvirtintas programas. Įvairūs autoriai skirtingai klasifikuoja savivaldybių išlaidas. G. Smalenskas (2002, p. 109) biudžetų asignavimus išskiria į 2 grupes:

- Paprastosios išlaidos – išlaidos susijusios su biudžetinių institucijų funkcionavimu ir programų vykdymu, kai nedidinama šių institucijų ilgalaikio turto vertė;
- nepaprastosios išlaidos – išlaidos, skiriamos materialiam ir nematerialiam turtui įsigyti, investicinėms programoms įgyvendinti.

V. Meidūnas ir P. Puzinauskas (2003, p. 62) savivaldybių biudžetų asignavimų naudojimą skirsto į tokias grupes:

1. Įstatymų deleguotoms valstybės funkcijoms vykdyti;
2. Savivaldybių tarybų patvirtintoms programoms vykdyti.

Remiantis S. Puškoriumi ir G. Davuliu (2006), savivaldybių išlaidos gali būti skirstomos į 3 pagrindines grupes: tai išlaidos ekonomikai, kitos išlaidos ir išlaidos socialiniai sričiai. Anot autorių, pastarajai yra skiriama didžioji išlaidų dalis, o kitos savivaldybių biudžeto išlaidos sudaro nedidelę bendrųjų išlaidų dalį.

M. Onaitytė (2004, p. 159-160) siūlo savivaldybės išlaidas suskirstyti į tokias grupes:

- vartojimo išlaidos - išlaidos apimančios valstybinio sektoriaus darbuotojų darbo užmokestį bei savivaldybės perkamų prekių išlaidas;
- savivaldybės investicijos- tai įvairios kapitalinės išlaidos, pavyzdžiui, kelių, uostų statybos išlaidos;
- transferiniai išmokėjimai privačiam sektoriui – tai nedarbo pašalpų išmokėjimai, subsidijos įmonėms;
- savivaldybės skolos palūkanos.

Išlaidos yra klasifikuojamos remiantis LR finansų ministro įsakymu „Dėl Lietuvos respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetinių pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“. Biudžeto sandaros įstatymo (2004) 9 straipsnyje nustatyta, kad savivaldybės biudžeto asignavimai skirstomi pagal ekonominę ir funkcinę klasifikacijas:



## Savivaldybių biudžetų asignavimų klasifikacija

	Funkcinė klasifikacija		Ekonominė klasifikacija
1.	Bendros valstybės paslaugos (administracijos išlaikymas, administracijos direktoriaus rezervas, paskolos, palūkanos, pirminė teisinė pagalba);	1.	Darbo užmokestis ir socialinis draudimas;
2.	Gynyba (civilinės saugos organizavimo bei dalyvavimo atrenkant šauktinius išlaidos);	2.	Prekių ir paslaugų draudimas;
3.	Viešoji tvarka ir visuomenės apsauga (priešgaisrinių punktų i šlaidos);	3.	Turto išlaidos;
4.	Ekonomika (smulkaus ir vidutinio verslo finansavimas, darbo rinkos politikos įgyvendinimas, savivaldybės ūkio, žemės priežiūra);	4.	Subsidijos;
5.	Aplinkos apsauga (atliekų tvarkymo išlaidos bei aplinkos apsaugos rėmimo specialios programos);	5.	Dotacijos;
6.	Būstas ir komunalinis ūkis (Seniūnijų apšvietimo bei sanitarijos išlaidos);	6.	Socialinės išmokos (pašalpos);
7.	Sveikatos priežiūra (sveikatos priežiūros mokyklose finansavimas);	7.	Kitos išlaidos;
8.	Poilsis, kultūra ir religija (bibliotekų, muziejų, sporto ir kultūros centrų, religinių bendruomenių rėmimas);	8.	Sandoriai su materialiuoju turtu bei finansinių įsipareigojimų vykdymas.
9.	Švietimas (mokykloms, darželiams skirtos išlaidos);		
10.	Socialinė apsauga (parama mirties atveju, socialinės pašalpos, kompensacija už šildymą).		

Šaltinis: sudaryta autorės remiantis V. Kazlauskiene, (2012).

R. Stačiokas, A. Mažeika, R. Rupšys (2003, p. 71) šias klasifikacijas apibūdina taip: ekonominė klasifikacija – tai biudžetų išlaidų klasifikavimas pagal bendrus ekonominius lėšų paskirstymo požymius, o funkcinė klasifikacija tai klasifikavimas pagal valstybės funkcijas. Funkcinės klasifikacijos pagrindu yra sudaromi savivaldybių biudžetai ir paskirstomi asignavimai. Dažniausiai prioritetingos finansavimo sritys yra švietimas, socialinė apsauga, ekonomika, būstas ir komunalinis ūkis.

*Taigi, apibendrinant galima teigti, kad savivaldybės biudžeto išlaidos gali būti suskirstytos į 3 pagrindines grupes – išlaidos socialinei sferai, išlaidos ekonomikos sferai ir kitos išlaidos. Vietinė valdžia savo veiklą plėtoja tose srityse, kur paprastai privatus kapitalas nėra aktyvus ir suinteresuotas, o socialiniu požiūriu ši veikla yra būtina, t.y. savivaldybės biudžeto išlaidos skiriamos vietos savivaldos institucijų vykdomoms švietimo, kultūros, sveikatos bei socialinės apsaugos ir paramos programoms finansuoti, savivaldybės ūkiui reguliuoti ir vietos savivaldos institucijoms išlaikyti. Reikia*

*pabrėžti, kad savivaldybių biudžetų asignavimai, gauti iš valstybės biudžeto, turi būti naudojami būtent pagal tikslinę paskirtį, todėl biudžetą reikia planuoti atsakingai, t.y. ekonomiškai ir tikslingai paskirstyti išlaidas, kad jos neviršytų surenkamų pajamų. Siekiant suformuoti optimalų savivaldybių biudžetą, būtina žinoti jo rengimo, tvirtinimo ir vykdymo ypatybes.*

G. Gipienės (2001, p. 290) pastebėjimu, tiesioginę įtaką savivaldybių biudžetų pajamoms ir išlaidoms turi šalies ekonominė būklė, jos nuosmukio ar augimo problemos, tačiau galima įvardyti ir kitų prielaidų, kurios turi didelę įtaką biudžeto pajamoms ir išlaidoms. Biudžeto pajamų surinkimo efektyvumas priklauso nuo savivaldybės gyventojų skaičiaus, savivaldybės teritorijos dydžio, verslo išsivystymo lygio savivaldybės teritorijoje (verslo apmokestinimo sąlygų), mokesčių įstatymų, nuo mokesčių administravimą vykdančių institucijų efektyvaus darbo. Žinoma, didelę įtaką daro tai, kad vietinio valdymo lygio veikla pernelyg ribojama valstybės valdžios, t.y. labai ribotas savivaldybių savarankiškumas skirstyti asignavimus norimomis kryptimis

Veiksnius, įtakojančius savivaldybių biudžetų pajamas ir išlaidas, galima suskirstyti į tokias grupes:

- Šalies ekonominiai veiksniai: bendrasis vidaus produktas (BVP), bazinės mėnesinės algos dydis, pagrindinis neapmokestinamasis minimumas ir kt.
- Savivaldybės ekonominiai veiksniai: veikiančių ūkio subjektų skaičius, vidutinis mėnesinis bruto darbo užmokestis, tiesioginės užsienio investicijos ir kt.
- Savivaldybės socialiniai veiksniai: gyventojų skaičius, darbingo amžiaus gyventojų skaičius, socialinės pašalpos gavėjų skaičius, bendrojo lavinimo mokyklų mokinių skaičius ir kt.

Savivaldybės, formuodamos pajamas ir planuodamos išlaidas, turi atsižvelgti į šiam procesui keliamus reikalavimus - biudžeto formavimo principus ir metodus, kurie nusako pagrindinius biudžeto bruožus ir jo sudarymo būdus.

### *1.3.3. Savivaldybės biudžeto formavimo principai, vykdymas ir kontrolė*

Sudarant savivaldybės biudžetą ir atsižvelgiant į ateities perspektyvas būtina vadovautis biudžeto sudarymo principais, kurie sudarys sąlygas savivaldybės biudžetą paskirstyti racionaliai. Biudžetų sudarymo principų laikymasis didina savivaldybių skaidrumą, atskaitomybę ir socialinės įtraukties lygį. (X. Mziu, B. Xarba, H. Shehu, 2012, p. 270). Įvairūs autoriai išskiria skirtingus savivaldybės biudžeto formavimo principus, tačiau norint, kuo racionaliau biudžetą suformuoti, reikia vadovautis kuo daugiau principų. Literatūroje pateikti žemiau apibūdinti pagrindiniai efektyvaus biudžeto sudarymo principai (V. Meidūnas ir P. Puzinauskas (2003, p. 85); R. Stačiokas, A. Mažeika, R. Rupšys (2003, p. 73-74); G. Dubauskas, (2003, p. 80-90); Lazdynas (2005, p. 213); E. Buškevičiūtė (2006, p. 122-123) V. Naraškevičiūtė (2007, p. 72); I.

Skačkauskienė (2012, p. 20)):

*Valstybės funkcijų atitikimo principas.* Šis principas reikalauja, jog būtų atliktos savivaldybei įstatymais priskirtos valstybinės funkcijos (pvz., tvarkos palaikymas, socialinė ir kultūros politika ir kt). Labai panašus principas yra *nuolatinio funkcijų atitikimo*, kuris reikalauja, jog savivaldybei įstatymais priskirtos funkcijos turi būti vykdomos nuolat ir stabiliai.

*Biudžeto periodiškumo principas* reikalauja, kad biudžetas sudaromas tam tikram laikotarpiui - finansiniams metams.

Kitas principas yra *biudžeto tikrumo arba realumo principas* – į biudžetą turi būti įtrauktos tik tokios pajamos, kurios bus gautos, ir tik tokio dydžio, kokį gali pakelti tautos ūkis, t.y. biudžeto pajamos ir išlaidos turi būti tiksliai apskaičiuotos remiantis savivaldybės turimais dokumentais. Aiškumas suprantamas, kaip atskiruose biudžeto pajamų ir išlaidų punktuose pateikiami komentarai. *Biudžeto teisingumo* principas reikalauja, kad visos pajamos ir išlaidos būtų tiksliai apskaičiuotos ir pateikiama biudžeto sąmata. O *biudžeto balanso principas* reikalauja, jog savivaldybių biudžetai būtų subalansuoti.

*Biudžeto vientisumas arba vieningumas.* Visos valstybės finansinio ūkio pajamos ir išlaidos įtraukiamos į vieną biudžetą (viena savivaldybė = vienas biudžetas). Tačiau reikia paminėti ir tai, kad valstybėje sudaromų biudžetų skaičius priklauso ir nuo administracinės jos sandaros. *Bruto įvertinimo 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 grąžintinoms dotacijoms.

*Biudžeto viešumas.* Šis principas reikalauja, kad biudžetas būtų viešai skelbiamas ir kiekvienam norinčiam su juo susipažinti lengvai prieinamas. Taigi, turi būti sudaryta galimybė visuomenei, institucijoms bei interesų grupėms pateikti savo pastabas ir siūlymus, kurie privalo būti viešai įvertinti ir taip tapti aktyviais valstybės biudžetinio proceso dalyviais.

*Individualaus įvertinimo principas* reikalauja, jog visos savivaldybės biudžeto pajamos ir išlaidos būtų aiškiai išskirstytos pagal pajamų kilmę ir paskirtį, o *biudžeto specializacijos ir detalizacijos principu* teigiama, kad biudžete turi būti aiškiai ir griežtai paskirstytos išlaidos, t.y. išleidžiamos tiems reikalams, kuriems buvo skirtos. Savo prasme panašus yra ir *biudžeto pilnumo principas*, t.y. į biudžetą turi būti įtrauktos visos savivaldybės gaunamos pajamos ir visos jai tenkančios išlaidos. Būtina išvengti viršplaninių (neplanuotų) išlaidų susidarymo.

*Taupumo ir ekonomiškumo principas* reiškia, jog savivaldybių biudžetinės lėšos turėtų būti naudojamos efektyviausiu būdu. Prie jo galima prijungti dar vieną principą, tai *politinio sąžiningumo principas*, kuris nurodo, jog būtina pinigų skirti toms savivaldybės dalims, kurioms labiausiai yra reikalinga.

Dar vienas principas yra *biudžetų sudarymo principas*, juo išskiriamas biudžeto programinis sudarymas - biudžeto atsigavimų skyrimas tam tikroms programoms finansuoti. Jį taikant užtikrinamas tikslinis pinigų panaudojimas, paprastesnis visuomeninių finansų valdymas ir apskaita, stipresnė valstybės finansinių išteklių naudojimo efektyvumo patikra.

Programinis biudžeto sudarymas, tai yra metodas, kurio esmė tai, kad biudžetas yra orientuotas į rezultato pasiekimą įgyvendinant strategiją, jis paryškina susijusias veiklos sritis ir ryšį tarp išteklių ir išlaidų efektyvumo, kol, tuo tarpu, paprastas biudžetas orientuotas tik į pajamų ir išlaidų sumas. Programiniu savivaldybių biudžeto sudarymo metodu sujungiami ilgalaikis planavimas, programos ir procesai, kuomet išanalizavus alternatyvias programas, atrenkamos tokios programos, kurios maksimaliai tenkina ilgalaikius tikslus ir su mažiausiais įgyvendinimo kaštais teikia maksimalų efektą.

Lietuvoje programinis biudžetas pradėtas diegti nuo 2000 m. Tuo tarpu tokios šalys, kaip JAV, Kanada, Didžioji Britanija, Švedija buvo jau sparčiai pažengusios šiuo klausimu. W. F. West (2011) teigia, kad „programiniam biudžetui nebuvo sunku įsitvirtinti, nes jis buvo tarsi junginys, oficialūs pavieniai pakeitimai čia buvo sujungti į vieną junginį, savarankiškos dalį tapo visuma, sistema“. Dabar programinį savivaldybių biudžeto sudarymo metodą naudoja daugelis Europos Sąjungos valstybių ir kitos vakarų šalys, nes šiuo metodu užtikrinamas kryptingas institucijų darbas bei susiejami visi planavimo, programavimo, biudžeto ataskaitų dokumentai. Nors šis metodas ir laikomas pačiu patikimiausiu, galima išskirti tokius jo trūkumus:

- Konservatyvumas – neperžiūrima programų efektyvumo, jos kartojai, tik prirašomos naujos.
- Daug detalizuotos informacijos – strateginiai tikslai, programos tikslai ir t.t
- Popierizmas;
- Silpna kontrolė – tie patys žmonės formuoja tikslus, uždavinius; dažnai tie patys juos ir vertina.
- Mažai viešumo – programų alternatyvos ir biudžetas rengiamas už uždarytų durų (I. Steponavičienė ir kt. 2007, p. 15).

Biudžetas gali vadintis programiniu biudžetu, tačiau, jeigu tai yra tik konkretus planas, kuris jungia programoms skirtas išlaidas su eile tikslų, kurie savo ruožtu susiję su siekiamais rezultatais, tikrasis programinis biudžetas dar neegzistuoja. Be to, institucija turi prisitaikyti prie programos, o ne programa kuriama pagal institucijos poreikius ir struktūrą (Budget Formation & Allocation. (2011)).

Taigi, savivaldybių biudžeto rengimo procesas yra sudėtingas. Savivaldybių biudžetų projektus rengia savivaldybių vykdomosios institucijos. Vėliau parengtus biudžetų projektus teikia savivaldybių taryboms savivaldybių tarybų reglamento nustatyta tvarka. Jos svarsto biudžetų projektus atsižvelgdamos į savivaldybių vykdomųjų institucijų pranešimus, tarybos komitetų

pasiūlymus ir išvadas. Biudžetas patvirtinamas savivaldybės tarybos sprendimu. Savivaldybių biudžetų vykdymą organizuoja savivaldybių administracijų direktoriai. Savivaldybių biudžetų įvykdymo ataskaitą rengia savivaldybių administracijos, remdamosi savivaldybių biudžetų apskaitos duomenimis. Savivaldybių biudžetų vykdymo kontrolę atlieka Valstybės kontrolė ir savivaldybių kontrolieriai. Kiekvienais metais savivaldybės tarybos veiklos reglamente nustatytais terminais ir tvarka savivaldybės kontrolierius teikia savivaldybės tarybai išvadą dėl pateiktos tvirtinti metinės savivaldybės biudžeto įvykdymo apskaitos. Savivaldybės tarybos Kontrolės komitetas svarsto šias ataskaitas ir išvadas bei rengia ir teikia savivaldybės tarybai išvadas dėl savivaldybės turto ir lėšų naudojimo teisėtumo ir efektyvumo. Taip pat savivaldybėse turi būti atliekamas vidaus auditas. Biudžeto asignavimų valdytojų ir jiems pavaldžių biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų programų vykdymą vertina vidaus audito tarnybos, vadovaudamosi Vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymu ir kitais vidaus auditą reglamentuojančiais teisės aktais.

Savivaldybių biudžeto rengimo procesą reglamentuoja daug teisės aktų. Savivaldybių biudžetų formavimo teisinis pagrindas yra šie aktai:

- Lietuvos Respublikos Konstitucija;
- Biudžeto sandaros įstatymas;
- Valstybės ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas,
- Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžeto sudarymo ir vykdymo taisyklės;
- Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas;
- Vietos savivaldos įstatymas;
- Savivaldybių skolinimosi taisyklės
- Konkrečių savivaldybių tarybos sprendimų patvirtintos biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės ir kt.

*Apibendrinant, galima teigti, kad autorių išskirti biudžeto formavimo principai savo prasme yra panašūs, tik vieni principai apibūdinami detaliau, kiti mažiau, tačiau visų principų svarba yra aiški.. Šie principai padeda paskirstyti savivaldybės biudžeto pajamas ir išlaidas tinkamiausiu būdu bei užtikrina biudžeto sudarymo skaidrumą ir kontrolę. Tačiau formuojant biudžetą neužtenka vadovautis aptartais principais, būtina pasirinkti ir tinkamą biudžetą sudarymo metodą. Lietuvos savivaldybėse naudojamas programinis biudžeto sudarymo metodas. Taip pat galima konstatuoti, kad svarbiausia institucija, kuri vertina biudžeto vykdymą ir atskaitomybę yra savivaldybės taryba, kuriai pateikiama savivaldybės kontrolieriaus išvada, vidaus audito ataskaitos ir rekomendacijos dėl savivaldybės biudžeto vykdymo.*

*Taigi, labai svarbu tinkamai suformuoti savivaldybės biudžetą, nes vietiniai biudžetai atlieka svarbų vaidmenį vykdant socialines programas ar finansuojant socialines išlaidas. Norint, kad būtų įgyvendintas pagrindines savivaldybės tikslas - jai priklausančių bendruomenės narių apsauga ir tinkamas bendrų*

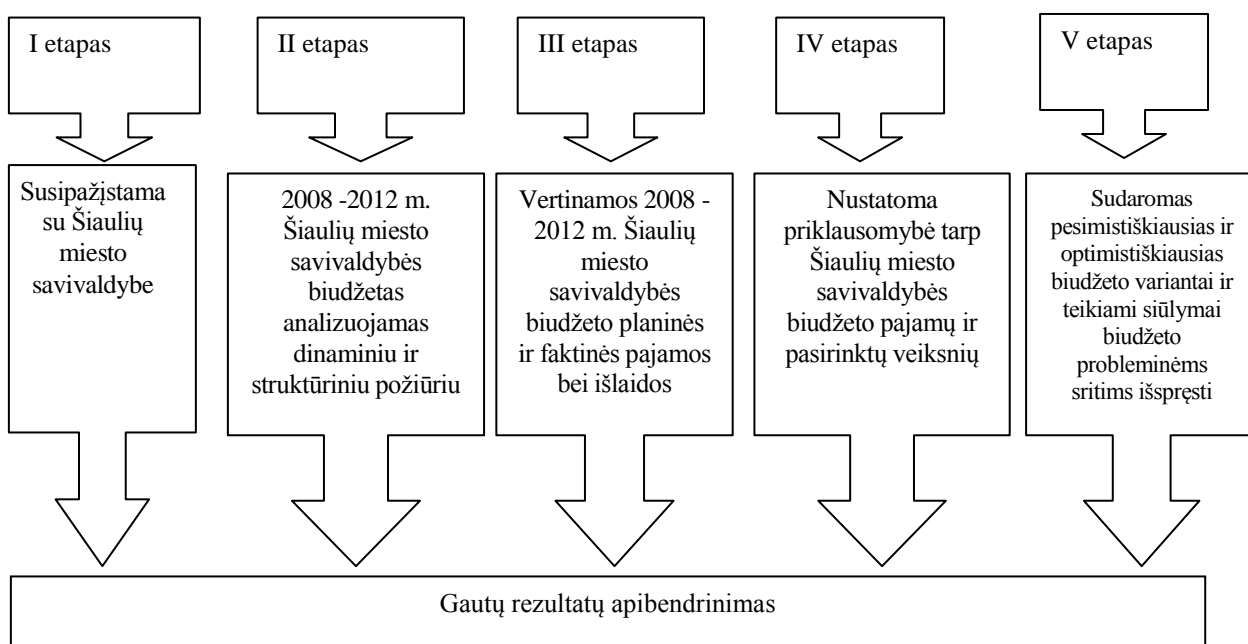
*reikalų tvarkymas, reikia nuolat analizuoti sudaromą biudžetą, išskirti problemines, tikslą pasiekti trukdančias sritis ir jas pašalinti. Todėl labai svarbu tai ištirti, kas ir bus toliau atliekama.*

## 2. ŠIAULIŲ MIESTO SAVIVALDYBĖS BIUDŽETO PAJAMŲ IR IŠLAIDŲ ANALIZĖ

### 2.1 Tyrimo metodologija

Analitinėje - tiriamojoje darbo dalyje atliekama 2008 - 2012 m. Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto analizė atskirai aptariant biudžeto išlaidas ir pajamas, lyginant jas su planinėmis, įvertinami veiksniai, kurie turėjo įtakos Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto pokyčiams analizuojamu laikotarpiu. Konstruktvyiojoje dalyje sudaryti pajamų ir išlaidų optimistiniai bei pesimistiniai scenarijai 2013 m., išskiriamos biudžeto probleminės sritys ir teikiami siūlymai joms išspręsti. Darbe naudotasi vėliausiai patikslintomis Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto ataskaitomis, kad gauti rezultatai būtų kuo tikslesni, t.y. kuo arčiau realios, esamos situacijos.

Analitinėje – tiriamojoje ir konstruktvyiojoje darbo dalyse atliekamą analizę galima suskirstyti į 5 etapus, kurie pavaizduoti žemiau pateiktoje schemeje.



**2.pav.** Analitinės – tiriamosios ir konstruktvyiosios darbo dalių tyrimo etapai

**Šaltinis:** sudaryta darbo autorės.

**II ir III etapuose** tyrimui atlikti naudojami šie metodai:

- Struktūrinės analizės metodas, kuris leidžia ištirti, kokią dalį savivaldybės biudžeto sudaro vienokios ar kitokios savivaldybės pajamos ir išlaidos;
- Dinaminės analizės metodas – lyginami dviejų ir daugiau metų duomenys;
- Duomenų analizės metodas – empirinių tyrimo duomenų nagrinėjimas įvairių samprotavimų ir matematinių statistinių metodų pagrindu, remiantis antrine informacija, kada atskleidžiami

tyrimo kintamųjų ryšiai. Tyrimui naudojami antriniai (finansinių ataskaitų ir statistiniai) duomenys;

- Palyginimo metodas – dažniausiai taikomas analizės būdas. Taikomos įvairios palyginimo formos: palyginama su planu, su praėjusiu laikotarpiu, su vidutiniais dydžiais. Įvairios palyginimo formos padeda atskleisti rezervus veiklai gerinti (Gronskas, 2006). Darbe lyginimo metodas naudojamas, siekiant palyginti savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų skirtingų metų duomenis.

Siekiant išsiaiškinti savivaldybės biudžeto 2008 – 2012 m išlaidų dinamiką, bus skaičiuojami absoliutiniai ir procentiniai dydžio pokyčiai. Šiuo tikslu bus apskaičiuojamas padidėjimo tempas, absoliutus padidėjimas baziniu bei grandinininiu būdu. Baziniai rodikliai yra tokie, kurie gaunami kiekvieno laikotarpio reikšmę lyginant su vienu pasirinktu dydžiu (baze), dažniausiai pradinių metų reikšme. Šiame darbe baziniais metais bus laikomi 2008 m. Grandininiai rodikliai – tai tokie, kurie gaunami kiekvieną metų reikšmę palyginus su prieš tai buvusio laikotarpio reikšme. Šiuo atveju lyginamoji bazė yra kintama.

Absoliutus lygio padidėjimas (sumažėjimas) rodo, kiek padidėjo arba sumažėjo dinamikos eilučių lygis per tam tikrą laikotarpį (V. Bartosevičienė, 2003). Absoliutinis dydis gali būti:

- Grandininis, kuris apskaičiuojamas lyginant eilutės lygį su prieš tai buvusiu:

$$\Delta y = y_i - y_{i-1} \quad (1);$$

kur  $y_i$  – ataskaitinio laikotarpio dinamikos eilutės lygis;

$y_{i-1}$  – lygis, esantis prieš eilutės lygį  $y_i$ .

- Bazinis, kuris apskaičiuojamas lyginant bet kurį dinamikos eilutės lygį, pradedant antruoju, su pradiniu dinamikos eilutės lygiu ir apskaičiuojamas pagal formulę:

$$\Delta y = y_t - y_o \quad (2);$$

kur  $y_o$  – pradinis (bazinis) dinamikos eilutės lygis;

$y_t$  – ataskaitinio laikotarpio dinamikos eilutės lygis.

Dinamikos eilučių lygio pasikeitimo per laiko vienetą santykinio greičio apibūdinimui naudojami didėjimo tempo ir padidėjimo tempo rodikliai.

Didėjimo tempas rodo, keliais procentais pasikeičia reiškinio lygis per analizuojamą laikotarpį, t.y. kiek procentų siekia praėjusio laikotarpio atžvilgiu.

Didėjimo tempai, apskaičiuoti, palyginus su pastovia baze, vadinami baziniais ir apskaičiuojami:

$$\mathbf{T_d} = \frac{y_n}{y_1} \times 100, \quad (3);$$

kur  $y_n$  – ataskaitinio laikotarpio dinamikos eilutės lygis;

$y_1$  – pradinis eilutės lygis



Didėjimo tempai, apskaičiuoti, palyginus su kintama baze, vadinami grandininiai ir apskaičiuojami formule:

$$T_d = \frac{y_n}{y_{n-1}} \times 100 \quad (4);$$

**IV etape** tiriama, kaip pasirinkti veiksniai įtakojo Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto pajamas bei išlaidas. Pasirinkti šie veiksniai: bedarbiai, (tūkst. vnt.), vidutinis mėnesinis bruto darbo užmokestis (Lt), išvykę asmenys (vnt.), veikiantys ūkio subjektai (vnt.), tiesioginės užsienio investicijos vienam gyventojui (Lt).

Savivaldybių biudžeto pajamas ir išlaidas įtakojančius veiksnius galima nustatyti stochastinio (statistinio) ryšio pagalba. Stochastinis ryšys, kuris pasireiškia kaip priklausomybė tarp atsitiktinių dydžių taip, jog vieno dydžio pokytis veikia kito dydžio pasiskirstymą. Šio tipo ryšiams išreikšti paplitusi koreliacija, kuri atsako į klausimą, ar yra ryšys tarp požymių, kokia jo kryptis ir stiprumas.

Koreliacijos teorija, kaip viena svarbiausių matematinės statistikos mokslo sričių, teikia galimybes:

- Kiekybiškai išreikšti ekonominių reiškinių ryšį bei jų formą;
- Nustatyti veiksnių įtaką nagrinėjamam rodikliui (nustatoma kiekvieno veiksnio įtaka atskirai).

2 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

**Koreliacijos koeficientas** – vienas iš populiariausių dviejų dydžių koreliacinių ryšių stiprumo priklausomybės matavimo rodiklių. Bet jį galima taikyti tik esant tiesinei ar artimai tiesinei priklausomybei. Tiesinės koreliacijos (Pirsono) koeficientas  $r$  apskaičiuojamas pagal šią formulę:

$$r = \frac{\overline{xy} - \bar{x} \times \bar{y}}{\sigma_x \times \sigma_y} \quad (5);$$

$r$  – koreliacijos koeficientas

$\overline{xy}$  - rezultatinio ir faktorinio požymių reikšmių sandaugų vidurkis

$\bar{x}$  - faktorinio požymio reikšmės vidurkis

$\bar{y}$  - rezultatinio požymio reikšmės vidurkis

$\sigma_x$  - faktorinio požymio vidutinis kvadratinis nuokrypis

$\sigma_y$  - rezultatinio požymio vidutinis kvadratinis nuokrypis

Tiesinės koreliacijos koeficientas gali būti  $-1 \leq r \leq 1$ , „+“ rodo, kad ryšys yra tiesioginis, o „-“, kad atvirkštinis. Kuo  $r$  yra artimesnis vienetui, tuo ryšys stipresnis. Galima tvirtinti, kad kintamieji  $X$  ir  $Y$  yra tiesiškai priklausomi, jei koreliacijos koeficientas tarp jų reikšmingai skirsis nuo nulio.

**Determinacijos koeficientas** – lygus koreliacijos koeficiento kvadratui ir parodo, kiek procentų analizuojamo veiksnio reikšmių išsibarstymo paaiškina regresijos lygtis. Šis koeficientas apskaičiuojamas pagal formulę:

$$R^2 = \frac{\sum (y_t - \hat{y})^2}{\sum (y_t - \bar{y})^2} \quad (6);$$

Jeigu nulinė hipotezė teisinga, tai  $r$  turi asimptominį Stjudento skirstinį su  $(n-2)$  laisvės laipsnių.

3 lentelė

#### Stjudento kriterijaus reikšmė

$k$	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
$t$	12,71	4,3	3,18	2,77	2,57	2,44	2,36	2,3	2,26	2,22
$k$	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
$t$	2,2	2,17	2,16	2,14	2,13	2,12	2,11	2,1	2,09	2,08
$k$	30	40	50	60	80	100	200	500		
$t$	2,04	2,02	2,0	2,0	1,99	1,98	1,97	1,96		

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis el. puslapyje [www.docstoc.com](http://www.docstoc.com) pateikiama Stjudento kriterijaus reikšmių lentelė

Darbe bus pateiktos apskaičiuotos savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų koreliacijos su pagrindiniais biudžeto pajamas ir išlaidas sąlygojančiais ekonominiais bei socialiniais rodikliais (analizuojant kiekvieną atskirai). Bus pateikta priklausomybė nuo svarbiausių veiksnių, nustatyti ryšio stiprumas bei pobūdis.

**V etape** sudaromi pajamų ir išlaidų optimistiniai bei pesimistiniai scenarijai 2013 m., išskiriamos biudžeto probleminės sritys ir teikiami siūlymai joms išspręsti. Sudarant pesimistinį ar optimistinį biudžeto plano įvykdymo variantą, vidutiniu planu laikomas 2013 m. sudarytas savivaldybės biudžeto planas. Pajamoms imami tie metai, kai planas buvo neįgyvendintas (pesimistiniam variantui) arba įgyvendintas per daug (optimistiniam variantui), išvedamas šių surinktų lėšų santykio su planu vidurkis ir jis naudojamas apskaičiuoti minėtiems biudžeto plano variantams. Jeigu yra toks atvejis, kuomet mažiau (ar daugiau) lėšų nebuvo surinkta nei vienais metais, tuomet

ir pesimistiniame, ir optimistiniame plane yra naudojamas 100%, kadangi visada, pagal turimus duomenis, surenkama tiek kiek planuojama. Jeigu į biudžetą buvo surinkta tik mažiau lėšų (pesimistinis variantas), o nėra duomenų, kuriais būtų galima nustatyti didesnę lėšų surinkimą, buvo manoma, kad optimistiniame variante bus toks pat atotrūkis, kaip ir pesimistiniu variantu, t.y. jeigu pesimistinis variantas 90%, tuomet optimistinis variantas lygus 110 % ( $100+100-90=110$ ). Išlaidų variantams - bendra išlaidų suma prilyginama visai pajamų sumai, kadangi tarp biudžeto pajamų ir išlaidų privalo būti balansas, o vėliu modeliuojama, kaip būtų galima perskirstyti lėšas, kad daugiau jų tektų toms sritims, kurios yra probleminės

## **2.2. Šiaulių miesto savivaldybės aprašymas**

Šiauliai – miestas Šiaurės Lietuvoje, kuris yra ketvirtasis pagal gyventojų skaičių šalies miestas (2012 m. jame gyveno 107 875 žmonių), tai Šiaulių apskrities ir Šiaulių rajono savivaldybės administracinis centras. Šiaulių miesto savivaldybė – administracinis teritorinis vienetas Šiaurės Lietuvoje, kurio teritorija apima Šiaulių miestą ir Rėkyvos gyvenvietę. (Informacija apie Šiaulių miestą pateikiama remiantis Šiaulių miesto savivaldybės elektroniniu puslapiu). Miestas, perėmęs Šiaulių žemės vardą, priskirtinas seniausių XV a. pr. įsikūrusių Lietuvos miestų grupei. Po Žalgirio mūšio išnyko nuolatinių kovų su Kryžiuočių ordinu grėsmė, taigi Šiaulių žemės pilys su gyvenvietėmis, tarp jų ir Salduvės pilis, neteko gynybinės reikšmės. Šiaulių miestelis kūrėsi ūkiniu požiūriu svarbioje vietoje, patogioje prekybos kelių sankryžoje, aukštumoje į pietvakarius nuo Talkšos ežero, t.y. dabartinio miesto centre. Todėl dabar Šiauliai yra svarbiausias pramonės, kultūros, mokslo centras Šiaurės Lietuvoje.

Mokslas ir švietimas: mieste yra Šiaulių universitetas, 3 kolegijos, 8 gimnazijos, 14 progimnazijų, 2 vidurinės mokyklos, 5 pradinės mokyklos, 9 neformaliojo vaikų švietimo mokyklos, 29 vaikų darželiai-lopšeliai. Veikia profesinio mokymo įstaigos: Šiaulių profesinio rengimo centras, Šiaulių darbo rinkos mokymo centras.

Sveikatos apsauga: mieste yra 25 sveikatos priežiūros įstaigos iš kurių 8 yra savivaldybės viešosios įstaigos. Didžiausia – Šiaulių apskrities ligoninė.

Kultūra: mieste yra kultūros centras, 5 muziejai, Šiaulių dramos teatras.

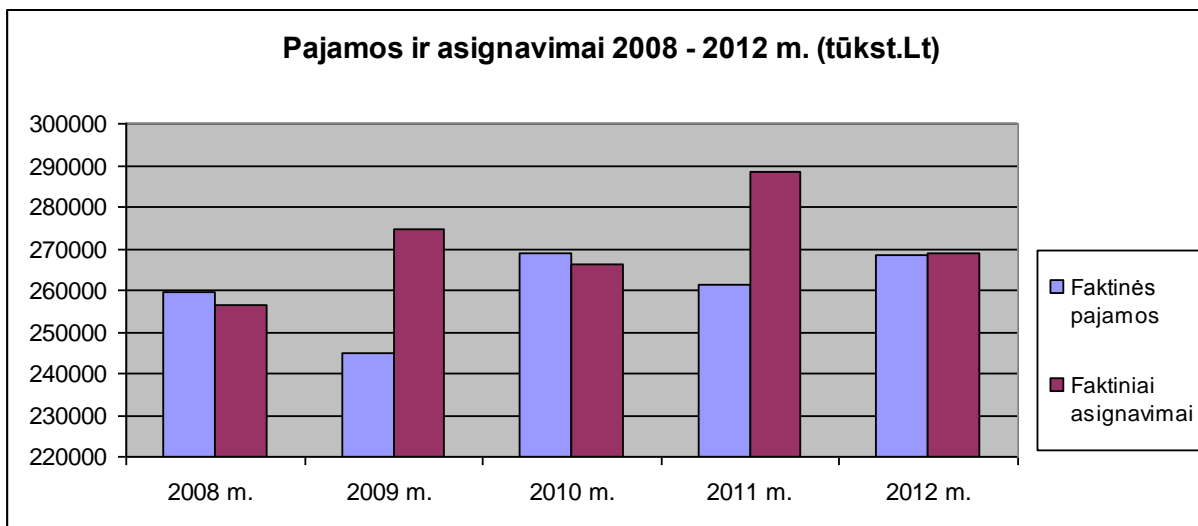
Per Šiaulius eina geležinkeliai į Taliną, Kaliningradą, Minską, Liepoją, Vilnių ir kitur, automobilių kelias Via Baltica. Yra didelis karinis ir civilinis Zoknių oro uostas. Mieste plėtojama maisto, lengvoji, medžio apdirbimo pramonė. Dėl palankios geografinės padėties ir komunalinio ūkio struktūros sudarytos puikios sąlygos plėtoti eksportą, pritraukti užsienio turistų.

Savivaldybės biudžeto asignavimus administruoja ir biudžeto vykdymą organizuoja Šiaulių miesto savivaldybės administracijos direktorius. Savivaldybės biudžeto asignavimų valdytojai yra

savivaldybės biudžetinių įstaigų ar Savivaldybės administracijos ir (ar) jos padalinių vadovai. Savivaldybės savarankiškosioms funkcijoms atlikti lėšų panaudojimą apskaito kiekvienas asignavimų valdytojas pagal Šiaulių miesto savivaldybės tarybos paskirtus asignavimus, atsižvelgiant į sudarytas programas ir finansavimo šaltinius.

### 2.3.Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų analizė 2008 – 2012 m. laikotarpiu

Savivaldybių atliekamoms funkcijoms yra reikalingi finansiniai ištekliai, kurių didžioji dalis sukaupiama savivaldybių biudžetuose, o savivaldybės surenkamų pajamų į biudžetą dydis parodo savivaldybės ekonominio pajėgumo lygį. Anot L.Mažylio, savivaldybėse veikia bendro išlaidų padengimo principas, pagal kurį visos biudžete numatytos lėšos turi būti padengtos biudžeto surenkamomis pajamomis. Patvirtintame biudžete nėra tiksliai numatoma, iš kurio būtent pajamų šaltinio bus finansuojamos vienos ar kitos biudžete numatytos išlaidos. Savivaldybės biudžeto vykdymą organizuoja Šiaulių miesto savivaldybės administracijos direktorius, vadovaudamasis Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymu, Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymu bei Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtintomis Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklėmis. Prieš pradėdant detaliau nagrinėti Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto pajamas ir išlaidas, pirmiausia aptariama, kaip buvo paskirstytas Šiaulių miesto savivaldybės biudžetas analizuojamu laikotarpiu. Biudžeto pajamų ir išlaidų dinamika pavaizduota 3 pav. :



**3 pav.** Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto pajamos ir asignavimai 2008 - 2012 m.

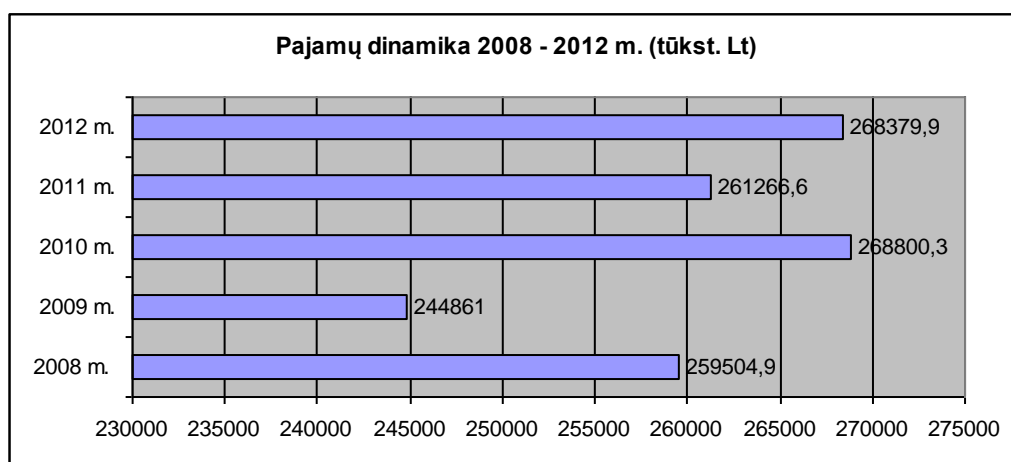
Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių miesto savivaldybės ataskaitomis

Kaip matoma iš paveikslo nebūtų galima išskirti vieningos didėjimo ar mažėjimo tendencijos tiek biudžeto pajamose, tiek išlaidose nagrinėjamu laikotarpiu, nes pajamos per 2009 m. sumažėjo 5,64 %, o išlaidos padidėjo 18,75 %.

o per 2010 m. – padidėjo 9,78 %, per 2011 m. – vėl sumažėjo 2,8 %, o 2012 m. ir vėl išaugo 2,72 % . Biudžeto išlaidos per 2009 m. padidėjo 7,2 %, tačiau per 2010 m. sumažėjo 3,05 %, 2011 m. vėl pastebimas išaugimas 8,3 %, o 2012 m. išlaidos vėl sumažėjo 6,85 % (4 lentelė). Taigi, situacija Šiaulių miesto savivaldybės biudžete analizuojamu laikotarpiu nėra stabili, o tai lemia sunkesnę biudžeto pajamų ir išlaidų prognozę ateinančiais metais. Vieninga tendencija nepastebima net tuo aspektu, kad, jeigu kuriais nors nagrinėjamaisiais metais sumažėtų pajamos, tai ir išlaidos keistųsi ta pačia linkme, t.y. taip pat sumažėtų. Kaip jau buvo minėta, viena pagrindinių savivaldybės išstinančių problemų yra neefektyvus biudžeto lėšų paskirstymas. Dažniausia neefektyvaus lėšų paskirstymo priežastis yra ta, kad faktiškai surenkama mažiau pajamų nei buvo suplanuota surinkti, o faktinės išlaidos viršija planines išlaidas. Paveiksle matomas, žymus pajamų sumažėjimas ir išlaidų padidėjimas 2009 m., tai, žinoma, didžiausia dalimi įtakojo finansinė ekonominė krizė, kuomet dėl susiklosčiusios ekonominės situacijos gyventojai neteko darbo vietų, t.y. bedarbių skaičius Šiauliuose padidėjo daugiau nei 2 kartais (išaugo 5,4 tūkst. nedarbių), taigi, gyventojai gavo mažiau pajamų, todėl buvo surenkama mažiau mokesčių, kurie patenka į Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto pajamas, o savivaldybė tokiems gyventojams privalėjo suteikti socialines išmokas. Būtent šiais metais pastebimas didžiausias skirtumas tarp Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų. Nedeficitinis biudžetas buvo tik dvejais metais iš visų nagrinėjamų – 2008 m. ir 2010 m. Išsamesnės pajamų bei išlaidų kitimo priežastys bus aptariamose tolimesniuose poskyriuose.

### *2.3.1. Biudžeto pajamų dinamikos ir struktūros analizė 2008 - 2012 m.*

Kaip jau buvo minėta pirmame skyriuje, pagrindinis savivaldybių tikslas yra užtikrinti toje teritorijoje gyvenančių žmonių gerovę, o siekiant užtikrinti socialinę ekonominę plėtrą yra būtinos pajamos. Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto pajamų struktūra yra įprasta, kuri būdinga ir kitoms savivaldybėms. Pagrindinės dalys, sudarančios biudžeto pajamas yra: mokesčiai, dotacijos, kitos pajamos, materialiojo ir nematerialiojo turto realizavimo pajamos, apyvartos lėšos (laisvi biudžeto lėšų likučiai nukreipti išlaidoms dengti), lėšos, gautos iš valstybės biudžeto pagal tarpusavio atsiskaitymus. Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto pajamų pokyčiai 2008- 2012 metų laikotarpiu pateikti 4 pav. ir 4 lentelėje:



**4 pav.** Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto pajamų pokyčiai 2008- 2012 m.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių miesto savivaldybės ataskaitomis.

4 lentelė

**Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto pajamų pokyčiai 2008- 2012 m.**

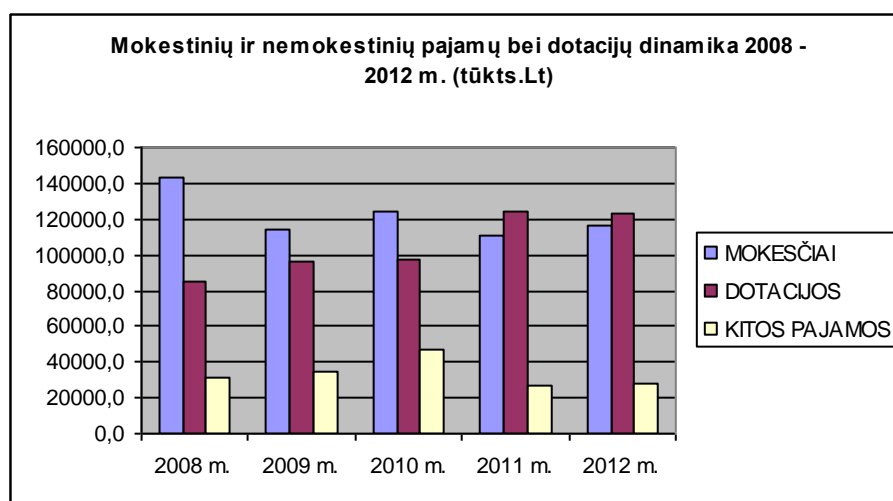
Metai	Faktinės pajamos (tūkst. Lt)	Absoliutinis pokytis (bazinis)	Kitimo tempas (bazinis), %	Absoliutinis pokytis (grandininis)	Kitimo tempas (grandininis), %
<b>2008</b>	259504,9	0,00	0,00	-	-
<b>2009</b>	244861	-14643,90	-5,64	-14643,90	-5,64
<b>2010</b>	268800,3	9295,40	3,58	23939,30	9,78
<b>2011</b>	261266,6	1761,70	0,68	-7533,70	-2,80
<b>2012</b>	268379,9	8875,00	3,42	7113,30	2,72

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių miesto savivaldybės ataskaitomis.

Kaip matoma iš 4 pav., mažiausios pajamos nagrinėjamu laikotarpiu buvo 2009 m. Šiais metais biudžeto pajamos sumažėjo 14643,90 tūkst. Lt arba 5,64 %. Tai buvo pats didžiausias pokytis neigiama linkme tiek lyginant duomenis nuo analizuojamų metų pradžios, tiek lyginant kiekvienų metų duomenis atskirai. Kadangi 2009 m. didžiausią visų surenkamų pajamų dalį sudarė pajamos, gautos iš mokesčių – 64,71 % (sudaroma dalis procentais pateikiama 1 priede), o jų bazinis kitimo tempas buvo -19,94 % (detalūs pajamų pokyčiai procentais pateikiami 2 priede), t.y. vienas didžiausių neigiamų pokyčių minėtais metais, tai reiškia, kad didžiausią įtaką pajamų sumažėjimui 2009 m. turėjo būtent mokesčiai. Jei analizuotume dar smulkiau, būtų galima išskirti gyventojų pajamų mokesčio svarbą visose mokestinėse pajamose, o kartu ir visose biudžeto pajamose apskritai. 2009 m. gyventojų pajamų mokestis sudarė 38,71 % visų biudžeto pajamų apskritai ir netgi beveik 83 % visų mokestinių pajamų. Gyventojų pajamų mokestis sumažėjo dėl padidėjusio nedarbo lygio tiek Šiaulių mieste, tiek visoje Lietuvoje bei sumažėjusio darbo užmokesčio, kam didžiausią įtaką turėjo prasidėjusi finansinė ekonominė krizė. 2010 m. pastebimas didžiausias

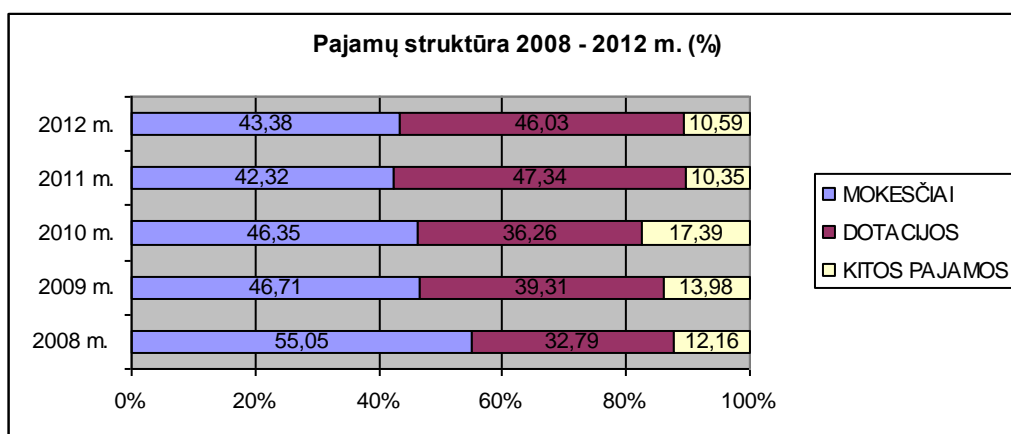
pajamų šoktelėjimas: lyginant su analizuojamo laikotarpio pradžia pajamos padidėjo 9295,4 tūkst. Lt, t.y. 3,6 %; lyginant su prieš tai buvusiais metais biudžeto pajamos padidėjo 9,8 %. Taip pat reikia paminėti ir tai, kad ne tik pajamų pokytis buvo žymiausias per analizuojamą laikotarpį, bet šiais metais pajamos apskritai buvo didžiausios - 268800,3 tūkst. Lt. Pajamų padidėjimui 2010 m. įtakos turėjo tai, kad didžiausią sudedamąją dalį užimantys straipsniai, t.y. mokesčiai ir dotacijos, padidėjo, lyginant su 2009 m. (atitinkamai 8,9 % ir 1,2 %).

Norint detaliau išanalizuoti kaip keitėsi Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto pajamos ir kokie biudžeto straipsniai tam turėjo didžiausios įtakos reikia žiūrėti į 5 paveikslą, kuriame pateikiamos 3 sustambintos biudžeto pajamų grupės ir 6 paveikslą, kuriame išskirtos šių 3 grupių sudedamos dalys visose biudžeto pajamose:



**5 pav.** Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto pajamų pokyčiai 2008- 2012 m.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių miesto savivaldybės ataskaitomis



**6 pav.** Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto pajamų struktūra 2008 - 2012 m.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių miesto savivaldybės ataskaitomis

Tiriamu laikotarpiu tolygiai kito tik Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto dotacijos (iki 2012 m.) - kiekvienais analizuojamais metais jos po truputį didėjo, o 2012 m. neženkiai sumažėjo. Mokesčiai ir kitos pajamos keitėsi netolygiai, t.y. mokesčiai lyginant kiekvienus nagrinėjamus metus atskirai sumažėjo 2009 m. ir 2011 m., o nemokestinės pajamos augo iki 2010 m., tačiau vėliau pradėjo mažėti. Žiūrint į 5 ir 6 paveikslus, matoma, kad pajamų struktūra tam tikrais laikotarpiais yra labai panaši, t.y. 2009 m. 2010 m. mokesčių sudaroma dalis pajamose skyrėsi tik 4 procentiniais punktais, o dotacijų skirtumas buvo tik 3 procentiniai punktai. Panaši situacija matoma, žiūrint į 2011 m. 2012 m. duomenis, atitinkamai tiek mokestinių pajamų, tiek dotacijų skirtumas yra 1,3 procentinio punkto.

Žvelgiant į išskirtų 3 didžiausių sudedamųjų dalių struktūrą pastebima, kad didžiausių visų pajamų dalį apskritai per analizuojamą laikotarpį sudarė mokestinės pajamos, tačiau, reikia paminėti, kad dotacijų sudaroma dalis nežymiai skiriasi nuo mokesčių sudaromos dalies. G. Davulio (2006) teigimu, dotacijų dydis būtent ir parodo savivaldybės savarankiškumo laipsnį, kadangi dotacijos užima kone tokią pačią dalį visose savivaldybės pajamose, kaip ir pajamos iš mokesčių, reiškia, kad Šiaulių miesto savivaldybė neturi didelio savarankiškumo, t.y. piliečių poreikiams ir lūkesčiams patenkinti jai reikalinga aukštesnių institucijų pagalba.

5 lentelėje pateikiami baziniai ir grandiniai kitimo tempai, pagal kuriuos bus galima plačiau išnagrinėti biudžeto dotacijų kaitą analizuojamu laikotarpiu:

5 lentelė

#### Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto dotacijų pokyčiai 2008- 2012 m.

Rodiklis	Metai	Perduotoms savivaldybėms funkcijoms atlikti	Mokinio krepšeliui finansuoti	Kitos dotacijos	DOTACIJOS IŠ VISO
Absoliutinis pokytis (bazinis), tūkst..Lt	2008 m.	0	0	0	0
	2009 m.	1181,2	17341,4	-7350,3	11172,3
	2010 m.	8461,9	8686,1	-4760,2	12387,8
	2011 m.	21422,7	16426,3	738	38587
	2012 m.	22917,7	12276,8	3256	38450,5
Absoliutinis pokytis (grandininis), tūkst..Lt	2008 m.	-	-	-	-
	2009 m.	1181,2	17341,4	-7350,3	11172,3
	2010 m.	7280,7	-8655,3	2590,1	1215,5
	2011 m.	12960,8	7740,2	5498,2	26199,2
	2012 m.	1495	-4149,5	2518	-136,5
Kitimo tempas (bazinis), %	2008 m.	0	0	0	0
	2009 m.	10,9	26,5	-83,3	13,1

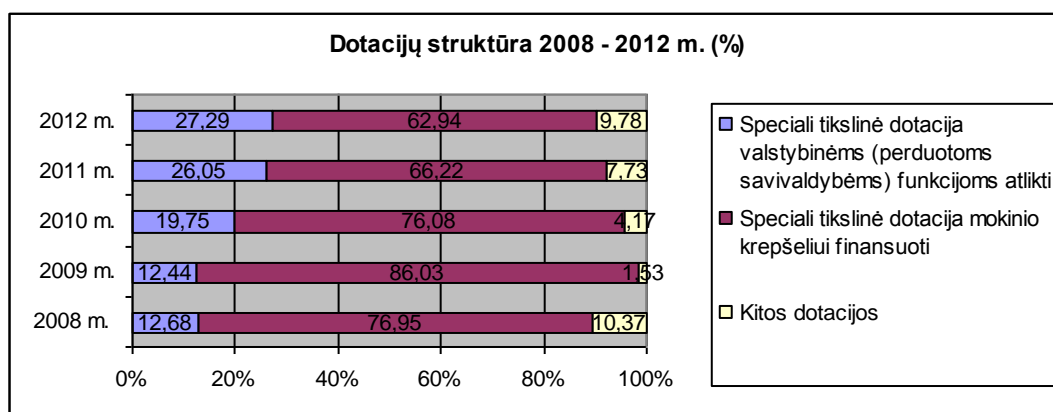


(5 lentelės tęsinys)

	2010 m.	78,4	13,3	-54	14,6
	2011 m.	198,5	25,1	8,4	45,3
	2012 m.	212,4	18,7	36,9	45,2
Kitimo tempas (grandininis), %	2008 m.	-	-	-	-
	2009 m.	10,9	26,5	-83,3	13,1
	2010 m.	60,8	-10,5	176	1,3
	2011 m.	67,3	10,4	135,4	26,9
	2012 m.	4,6	-5,1	26,3	-0,1

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių miesto savivaldybės ataskaitomis.

Kaip jau buvo minėta, dotacijos vienintelė biudžeto pajamų sudedamoji dalis (iš 3 nagrinėtų), kuri per analizuojamus metus po truputį vis augo. Per 5 analizuojamus metus, dotacijos išaugo 38450,5 tūkst. Lt arba 45,2 %. Vieninteliais, 2012 m., jos pakito nežymiai, t.y. sumažėjo 0,1 % (arba 136,5 tūkst. Lt), šį sumažėjimą įtakojo tai, kad sumažėjo dotacijos mokinio krepšeliui finansuoti (sumažėjimas siekė 5,1 %). Didžiausias tiek bazinis, tiek grandininis kitimo tempas buvo 2011 m., kai dotacijos padidėjo 45,3 % lyginant su baze arba 26,9 % lyginant su prieš tai buvusiais metais. Tai labiausiai įtakojo specialios tikslinės dotacijos valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti, todėl, kad jos padidėjo 67,3 % (arba 12960,8 tūkst.Lt) lyginat su 2010 m. ir jos užima beveik trečdalį visų savivaldybės biudžeto dotacijų (7 pav.)



**7 pav.** Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto dotacijų struktūra 2008 - 2012 m.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių miesto savivaldybės ataskaitomis.

Kaip matoma iš 7 paveikslėlio, dotacijų perduotų savivaldybių funkcijoms atlikti dalis, didėjo beveik visais metais, išskyrus 2009 m., šiais metais minėtų dotacijų dalis visose savivaldybės biudžeto dotacijose išliko beveik nepakitusi (sumažėjo 0,24 procentiniais punktais), o nuo 2008 m. iki 2012 m. dotacijų valstybinėms funkcijoms atlikti dalis padidėjo beveik dvigubai, tam didžiausios įtakos turėjo lėšos reikalingos socialinėms išmokoms ir kompensacijoms skaičiuoti ir mokėti, socialinei paramai mokiniams bei vešiesiems darbams. Pačią didžiausią visų dotacijų dalį visais analizuojamais metais

užėmė specialios tikslinės dotacijos mokinio krepšeliui finansuoti. Jų intervalas buvo [62,94 86,03]. Specialią tikslinę dotaciją mokinio krepšeliui finansuoti valstybė skiria atsižvelgdama į lėšų poreikį – tiesiogiai su švietimo procesu susijusioms išlaidoms apmokėti. 2009 m. speciali tikslinė dotacija mokinio krepšeliui finansuoti padidėjo labiausiai - 26,5 % lyginant su 2008 m. ir užėmė didžiausią visų biudžeto dotacijų dalį (86,03 %), tai lėmė mokinio krepšelio dydžio vienam vaikui didėjimas. Kitos dotacijos užima pačią mažiausią visų biudžeto dotacijų dalį, Šiaulių savivaldybės biudžete kitoms dotacijoms yra priskiriamos specialios tikslinės dotacijos valstybės investicijų programoje numatytiems projektams finansuoti, triukšmo žemėlapiams parengti bei bendrosios dotacijos kompensacijos. Šios dotacijos didžiausios buvo 2008 m., specialios tikslinės dotacijos valstybės investicijų programoje numatytiems projektams finansuoti 2008 m. buvo skirtos Aukštabalio multifunkcinio komplekso statybai – 5000 tūkst. Lt, S. Daukanto vidurinės mokyklos renovacijai – 700 tūkst. Lt, S. Šalkauskio vidurinės mokyklos renovacijai – 696,9 tūkst. Lt, „Saulės“ pradinės mokyklos pastato pritaikymui neįgaliesiems – 430,9 tūkst. Lt, Medelyno pagrindinės mokyklos langų ir durų pakeitimui – 184 tūkst. Lt, „Romuvos“ gimnazijos pastato rekonstravimui – 400 tūkst. Lt, Dainų vidurinės mokyklos pastato rekonstravimui – 689 tūkst. Lt. Kaip matoma, lėšos buvo orientuotos į mokyklų gerinimą. Taigi, mažėjant mokesčių pajamų surinkimui į savivaldybės biudžetą, didėja valstybės skiriamų dotacijų dalis, tai rodo, kad savivaldybės finansinis savarankiškumas mažėja ir kartu didėja decentralizacijos lygis.

Kaip jau buvo minėta, šiek tiek didesnę biudžeto pajamų dalį nei dotacijos, per analizuojamą laikotarpį sudarė mokesčių pajamos. Mokesčių pajamų kitimas parodytas 6 lentelėje:

6 lentelė

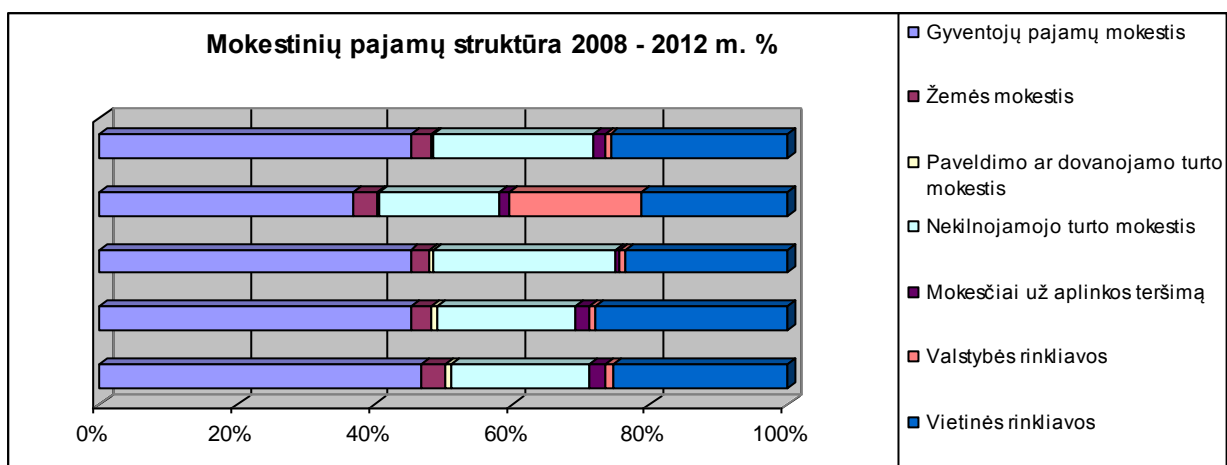
**Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto mokesčių pajamų pokyčiai 2008- 2012 m.**

Metai	Mokesčiai (tūkst.Lt)	Absoliutinis pokytis (bazinis)	Kitimo tempas (bazinis), %	Absoliutinis pokytis (grandininis)	Kitimo tempas (grandininis), %
2008	142865,9	0	0,0	-	-
2009	114378,5	-28487,4	-19,9	-28487,4	-19,9
2010	124588,5	-18277,4	-12,8	10210	8,9
2011	110557,7	-32308,2	-22,6	-14030,8	-11,3
2012	116412,6	-26453,3	-18,5	5854,9	5,3

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių miesto savivaldybės ataskaitomis.

Mokesčių pajamos analizuojamu laikotarpiu sumažėjo 26453,3 tūkst. Lt arba -18,5 %, lyginant su baziniais metais (2008 m.). Didžiausias šių pajamų sumažėjimas lyginant su 2008 m. pastebimas 2011 m. (22,6 %). Žvelgiant į grandinius pokyčius, matoma, kad 2010 m. buvo tie metai, kai pajamų buvo surinkta 8,9 % daugiau, nei 2009 m., tai buvo žymiausias pastarojo rodiklio

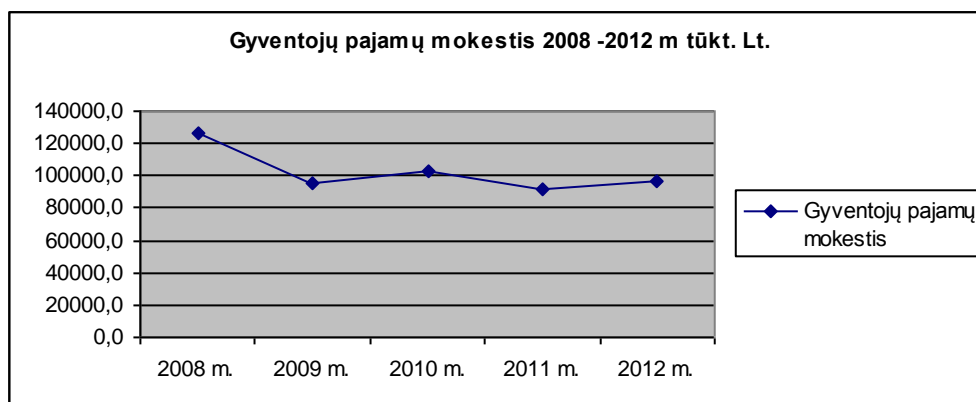
padidėjimas. Grandininis mokestinių pajamų padidėjimas pastebimas ir 2012 m., šiais metais mokesčiai padidėjo 5,3 % arba 5854,9 tūkst. Lt. Pagrindinis veiksnys, kodėl mažėja ar didėja Šiaulių miesto savivaldybės mokesčiai yra būtent gyventojų pajamų mokestis. 8 pav. pavaizduota Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto mokestinių pajamų struktūra 2008 - 2012 m.:



**8 pav.** Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto mokestinių struktūra 2008 - 2012 m.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių miesto savivaldybės ataskaitomis.

Kaip matoma iš paveikslo, pačią didžiausią dalį, vidutiniškai apie 83 % visų mokestinių pajamų kiekvienais metais sudaro gyventojų pajamų mokestis. Šis mokestis 2008 m. buvo 125839,0 tūkst. Lt; 2009 m. - 94780,2 tūkst. Lt; 2010 m. - 102844,1 tūkst. Lt; 2011 m. - 91237,4 tūkst. Lt; 2012 m. - 96586,8 tūkst. Lt.



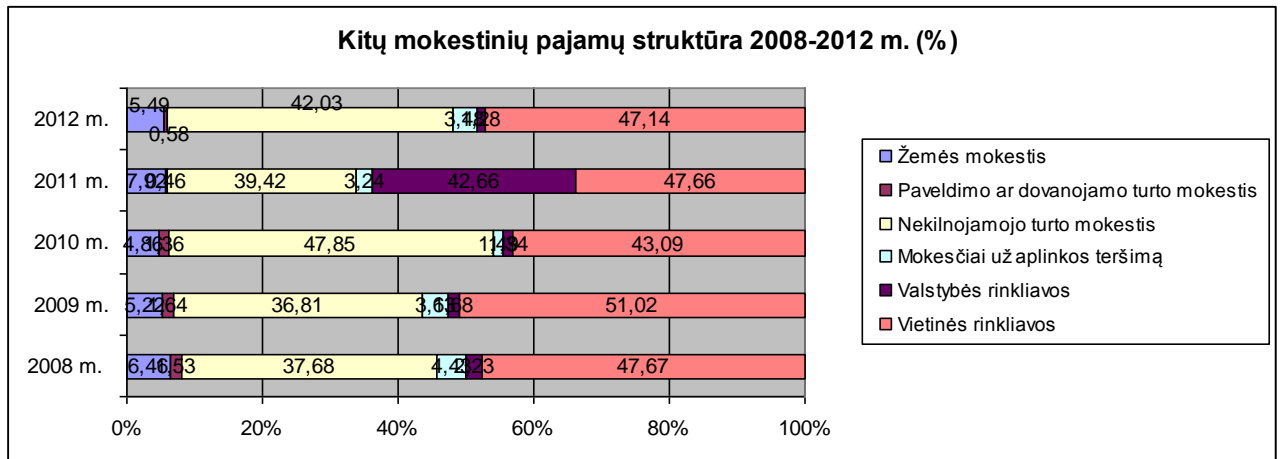
**9 pav.** Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto gyventojų pajamų mokestis 2008 - 2012 m.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių miesto savivaldybės ataskaitomis.

Gyventojų pajamų mokestis per analizuojamą laikotarpį kito netolygiai: lyginant kiekviena metus atskirai, šis mokestis sumažėjo 2009 m. ir 2011 m., atitinkamai grandinis kitimo tempas buvo -24,7 % 2009 m. lyginant su 2008 m. ir -11,3 % 2011 m. lyginant su 2010 m (2 priedas). Tokiems rezultatams 2009 m. įtakos turėjo bedarbių skaičiaus išaugimas Šiaulių mieste, taip pat mėnesinio bruto darbo užmokesčio sumažėjimas: bedarbių skaičius Šiaulių mieste nuo 2,3 tūkst. bedarbių

2008 metais išaugo iki 7,7 tūkst. bedarbių 2009 metais, o vidutinis mėnesinis bruto darbo užmokestis nuo 1944 Lt 2008 metais sumažėjo iki 1814 Lt 2009 metais. Kadangi sumažėjo darbo užmokestis bei padidėjo nedarbo lygis atitinkamai sumažėjo ir pajamos iš gyventojų pajamų mokesčio. 2011 metais lėšos iš gyventojų pajamų mokesčio sumažėjo. Remiantis Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu, gyventojų pajamų mokesčio dalis, tenkanti visų savivaldybių biudžetams nuo pajamų į nacionalinį biudžetą, 2008 m. buvo 66,33 % , 2009 m.- 72,29 %, 2010 m. - 73,47 %, 2011 m. – 61,6 % ir 2012 m. – 57,34 %. Taigi, daroma išvada, kad gyventojų pajamų mokesčio dalies, tenkančios savivaldybėms, sumažėjimas įtakoją ir 2011 metais gauto gyventojų pajamų mokesčio į Šiaulių miesto biudžetą sumažėjimą. 2011 m. bedarbių skaičius Šiauliuose taip pat ženkliai sumažėjo, t.y. nuo 10,4 tūkst. bedarbių 2010 metais sumažėjo iki 7,4 tūkst. bedarbių 2011 metais, mėnesinis bruto darbo užmokestis padidėjo neženkliai, t.y. nuo 1756 Lt 2010 metais iki 1774 Lt 2011 metais, todėl galima teigti, kad mokesčių gyventojų pajamų sumažėjimą 2011 m. lėmė ir išaugęs korupcijos lygis Šiaulių mieste. Šiaulių apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos duomenimis, atlyginimų mokėjimo skaidrumas yra viena iš opiausių mokesčių pajamų surinkimo problemų, kuri ypač pasireiškė 2011 metais. 2012 m. lyginant su 2011 m. mokesčiais pajamomis matomas situacijos pagerėjimas, mokesčių pajamų padidėjimui 2012 m. įtakos turėjo bedarbių skaičiaus Šiauliuose sumažėjimas, t.y. nuo 7,4 tūkst. bedarbių 2011 metais sumažėjo iki 6,1 tūkst. bedarbių 2012 metais ir mėnesinio bruto darbo užmokestis padidėjimas, t.y. nuo 1774 Lt 2011 metais iki 1805 Lt 2012 metais. Šiaulių apskrities valstybinės mokesčių inspekcijos duomenimis, būtent 2012 m. buvo imtasi svarbių veiksmų kontroliuojant korupcijos lygį mokesčių pajamų atžvilgiu, todėl prie mokesčių pajamų padidėjimo 2012 m. prisidėjo ir iš „šešėlio“ bei „vokelių“ ištrauktos lėšos.

Likusios savivaldybės biudžeto mokesčių pajamų dalys sudarė labai mažą dalelę visų mokesčių pajamų, todėl jų pokyčiai neturėjo didelės įtakos Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto pokyčiams, bet jas analizuoti yra būtina. Analizuojant likusias Šiaulių miesto savivaldybės mokesčių pajamų sudedamąsias dalis (atėmus gyventojų pajamų mokesčių, nes jis jau aptartas anksčiau) galima išskirti nekilnojamo turto mokesčių bei vietines rinkliavas.

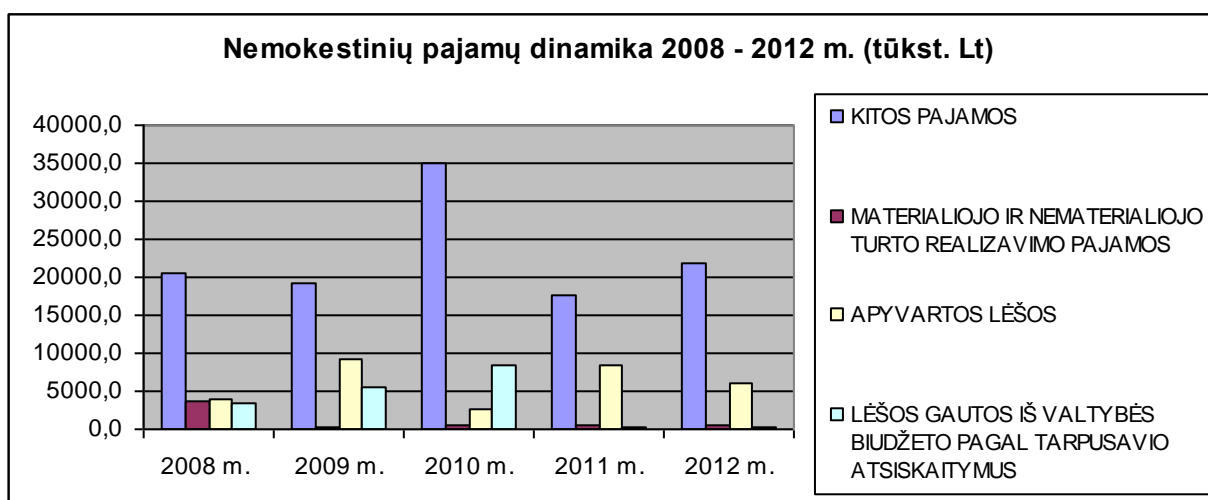


**10 pav.** Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto mokestinių pajamų (atėmus gyventojų pajamų mokestį) struktūra 2008 - 2012 m.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių miesto savivaldybės ataskaitomis.

Kaip matoma iš 10 paveikslo, negalima išskirti nekilnojamo turto mokesčio bei vietinių rinkliavų vieningos didėjimo ar mažėjimo tendencijos, tačiau matoma, kad būtent šie biudžeto straipsniai sudarė didžiausių kitų mokestinių pajamų dalį. 2011 m. situaciją pakoregavo valstybės rinkliavų dalis, kuri ženkliai išaugo, taip sumažindama nekilnojamo turto mokesčio dalį kitose mokestinėse savivaldybės biudžeto pajamose. Kad 2011 m. sumažėjo nekilnojamo turto mokestis, įtakos turėjo ir tai, jog Šiaulių verslo inkubatorius buvo atleistas nuo 21,95 tūkst. Lt dydžio 2011 metų nekilnojamojo turto mokesčio mokėjimo. Toks sprendimas buvo priimtas todėl, kad viešoji įstaiga Šiaulių verslo inkubatorius 2011 m. įgyvendino Šiaulių miestui reikšmingus projektus. Įmonės paslaugomis naudojosi ar naudojasi per 300 miesto įmonių, jos sukūrė daugiau nei 1300 naujų darbo vietų. Kasmet į biudžetą inkubuojamos įmonės įvairių mokesčių sumoka per 6 mln. Lt. Įstaiga vykdo savo veiklą tik dėka pajamų, gautų už biurų patalpų nuomą, projektų administravimą bei kitų paslaugų.

Be mokestinių pajamų ir dotacijų Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto pajamas apskritai sudaro ir nemokestinės pajamos. Nemokestinių pajamų dalis visose biudžeto pajamose yra pati mažiausia – vidutiniškai apie 13 % (1 priedas) kiekvienais analizuojamais metais. Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto nemokestinėse pajamose yra išskiriamos 4 dalys: kitos pajamos, materialiojo ir nematerialiojo turto realizavimo pajamos, apyvartos lėšos (skirtos biudžeto lėšų stygiui dengti, t.y. laisvi biudžeto lėšų likučiai nukreipti išlaidoms dengti) ir lėšos, gautos iš valstybės biudžeto pagal tarpusavio atsiskaitymus (pvz., valstybės finansinė parama užsienyje mirusio (žuvusio) Lietuvos Respublikos piliečio palaikams parvežti į Lietuvos Respubliką).



**11 pav.** Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto nemokestinių pajamų dinamika 2008 - 2012 m.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių miesto savivaldybės ataskaitomis.

Kaip matoma iš 11 pav. negalima išskirti vieningos nemokestinių pajamų kitimo tendencijos. Daugiausiai nemokestinių pajamų gauta 2010 m. - 34925,1 tūkst. Lt. Tiek minėtais, tiek kitais analizuojamais metais nemokestinių pajamų pokyčiui didžiausią įtaką darė kitų pajamų biudžete pasikeitimas. Būtent kitų pajamų biudžeto straipsnis užima pačią didžiausią nemokestinių pajamų dalį (vidutiniškai apie 68 % kiekvienais metais), todėl tikslinga išsamiau paanalizuoti šį biudžeto straipsnį.

7 lentelė

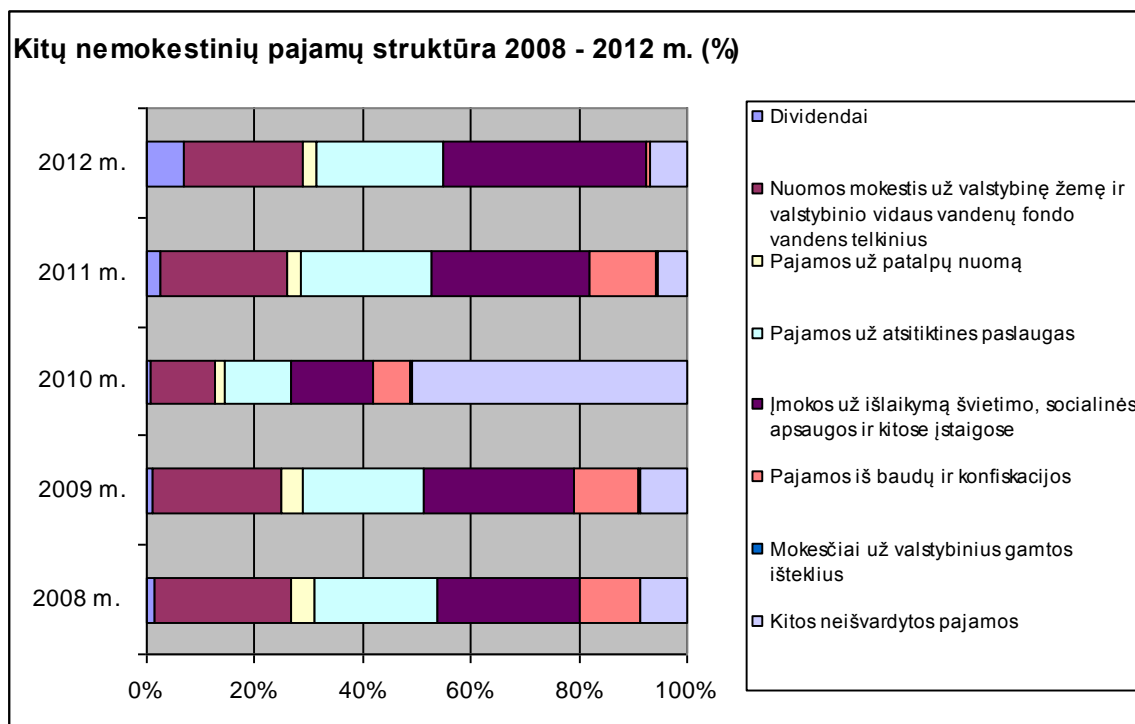
**Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto kitų pajamų pokyčiai 2008- 2012 m.**

Metai	Kitos pajamos (tūkst. Lt)	Absoliutinis pokytis (bazinis) tūkst. Lt	Kitimo tempas (bazinis), %	Absoliutinis pokytis (grandininis) tūkst. Lt	Kitimo tempas (grandininis), %
<b>2008</b>	20469,9	0	0	-	-
<b>2009</b>	19160,7	-1309,2	-6,40	-1309,2	-6,40
<b>2010</b>	34925,1	14455,2	70,62	15764,4	82,27
<b>2011</b>	17739,3	-2730,6	-13,34	-17185,8	-49,21
<b>2012</b>	21714,4	1244,5	6,08	3975,1	22,41

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių miesto savivaldybės ataskaitomis.

Per analizuojamą laikotarpį kitos pajamos kito netolygiai, daugiausiai jų buvo gauta 2010 m. Būtent šiais metais matomas didžiausias jų pokytis: nuo analizuojamo laikotarpio pradžios kitos pajamos padidėjo 70,62 %, o lyginant su 2009 m. kitų pajamų prieaugis buvo 82,27 %. Tokių pajamų prieaugį labiausiai įtakojo kitų neišvardintų pajamų padidėjimas: 2010 m. šį straipsnį padidino praėjusiais biudžetinėmis metais savivaldybių biudžetų negautų pajamų kompensavimo lėšos, kurios

buvo 17355 tūkst. Lt. Jeigu biudžetinais metais pagal savivaldybės metinio biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinio duomenis pajamų (be dotacijų iš valstybės biudžeto) gauta mažiau, negu buvo prognozuota gauti skaičiuojant tų metų savivaldybių biudžetų finansinius rodiklius, ir į jas yra įskaitomos valstybės biudžetui gražinamos bendrosios dotacijos kompensacijos, biudžetiniams metams pasibaigus šios negautos pajamos gali būti kompensuojamos. Skaičiuojant šių negautų pajamų sumą, savivaldybių gautos pajamos didinamos skaičiuotinomis įmokomis, kurių negauta dėl savivaldybės tarybos sprendimais suteiktų mokesčių lengvatų. Šios lėšos per analizuojamą laikotarpį buvo gautos tik vieneriais metais – 2010 m. Šiais metais pagal žemės mokesčio įstatymo 7 str. buvo nutarta sumažinti 50% žemės mokesťį (bet ne už didesnį sklypą kaip 7 arai), jei sklypo savininkas : 1) yra bedarbis, registruotas darbo biržoje ne mažiau kaip 6 mėn. iki 2010 m. rugsėjo 1 d.; 2) yra asmuo, kuriam nustatytas 40-55 % darbingumo lygis; 3) yra socialiai remtinas ir mažas pajamas gaunantis asmuo; 4) augina tris ir daugiau nepilnamečių vaikų; 5) augina neįgalų vaiką; 6) gauna išankstinę senatvės pensiją ne mažiau kaip 6 mėn. iki rugsėjo 1 d. Taip pat 2010 metais Šiaulių miesto taryba nusprendė lengvatomis atgaivinti centrinę miesto dalį: bulvare veikiančioms įmonėms (nuo Draugystės pr. iki Žemaitės gatvės) nuspręsta sumažinti mokesčius už turimus pastatus ir naudojamą žemę - nekilnojamojo turto mokesčiui taikyti mokesčio koregavimo koeficientą 0,5 procento, nuomos mokesčio už valstybinę žemę tarifui – 0,25 (apribojimai nustatyti tik dideliems prekybiniams plotams, t.y. daugiau kaip 1000 kvadratinų metrų, ir lošimų organizatoriams).



**12 pav.** Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto kitų nemokestinių pajamų struktūra 2008 - 2012 m.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių miesto savivaldybės ataskaitomis.

Taigi, 2010 m. pačią didžiausią dalį kitose nemokestinėse pajamose sudarė negautų pajamų kompensavimo lėšos, kurios užėmė daugiau nei pusę kitų nemokestinių pajamų (3 priedas). Visais likusiais nagrinėjamais metais didžiausią nemokestinių pajamų dalį sudarė įmokos už išlaikymą švietimo, socialinės apsaugos ir kitose įstaigose (vidutiniškai 27,3 %), nuomos mokestis už valstybinę žemę ir valstybinio vidaus vandens fondo vandens telkinius (vidutiniškai 21,21 %) ir pajamos už atsitiktines paslaugas (vidutiniškai 21,01 %). Didžiausias kitų nemokestinių pajamų (o kartu ir visų nemokestinių pajamų biudžeto straipsnio) sumažėjimas buvo 2011 m. : lyginant su 2008 m. šios pajamos sumažėjo -13,34 %, lyginant su 2010 m. -49,21 %. Tokį pokytį lėmė tai, kad 2011 m. išvis nebuvo gauta savivaldybių biudžetų negautų pajamų kompensavimo lėšų. Nuo 2011 m. buvo atsakyta taikyti mokesčių lengvatas asmenims, remiantiems kultūrą ir sportą ir tikėtasi, kad šis sprendimas padidins biudžeto pajamas apie 230 tūkst. Lt. Prie tokio pajamų pokyčio prisidėjo ir įmokų už išlaikymą švietimo, socialinės apsaugos ir kitose įstaigose sumažėjimas (-1,6 %, 2 priedas) bei nuomos mokestis už valstybinę žemę ir valstybinio vidaus vandens fondo vandens telkinius (-0,37 %, 2 priedas). Tačiau, kadangi nemokestinės pajamos sudaro pačią mažiausią Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto pajamų dalį, jų pokyčiai neturi labai didelės įtakos biudžeto pajamų pasikeitimui.

*Apibendrinant, galima pasakyti, kad nagrinėjamu laikotarpiu nebūtų galima išskirti vieningos pajamų didėjimo ar mažėjimo tendencijos. Mažiausios pajamos nagrinėjamu laikotarpiu buvo 2009 m. didžiausią įtaką pajamų sumažėjimui turėjo bedarbių skaičiaus išaugimas Šiaulių mieste, taip pat mėnesinio bruto darbo užmokesčio sumažėjimas. 2010 m. pastebimas didžiausias pajamų šoktelėjimas. Pajamų padidėjimui 2010 m. įtakos turėjo bedarbių sumažėjimas bei dotacijų socialinėms išmokoms, kompensacijoms skaičiuoti ir mokėti, dotacijų socialinei paramai mokiniams bei viešiesiems darbams išaugimas.*

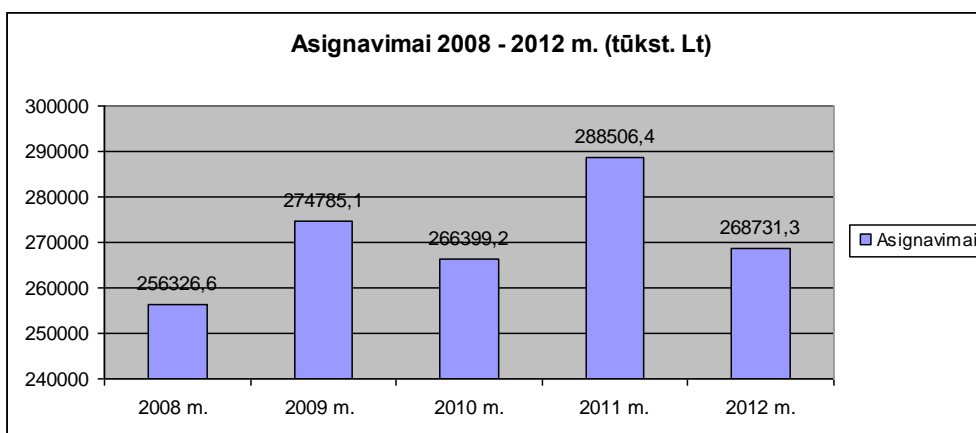
### *2.3.2. Biudžeto išlaidų dinamikos ir struktūros analizė 2008-2012 m.*

Lėšos, kurios yra sukauptos savivaldybių biudžetuose negali būti skiriamos jokiems kitiems tikslams kaip programų vykdymui ir įstatymų priskirtoms funkcijoms įgyvendinti. Remiantis Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto duomenimis, pagal Lietuvos Respublikos finansų ministro 2003 m. liepos 3 d. įsakymą Nr. 1K-184 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“, visos savivaldybės biudžeto išlaidos yra suskirstytos į 10 klasifikacijų. Darbe analizuojamos savivaldybės biudžeto išlaidos suskirstytos 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 ir socialinė apsauga. Taip šios klasifikacijos yra apjungiamos į 3 didesnes grupes: išlaidos ekonomikos sferai, išlaidos socialinei sferai ir kitos išlaidos.

Pirmiausia bus apžvelgta bendra Šiaulių miesto savivaldybės išlaidų dinamika 2008 - 2012 metais, ji pavaizduota 13 pav. ir 8 lentelėje:



**13 pav.** Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto asignavimai 2008 - 2012 m.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių miesto savivaldybės ataskaitomis.

8 lentelė

**Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto asignavimų dinamika 2008 - 2012 m.**

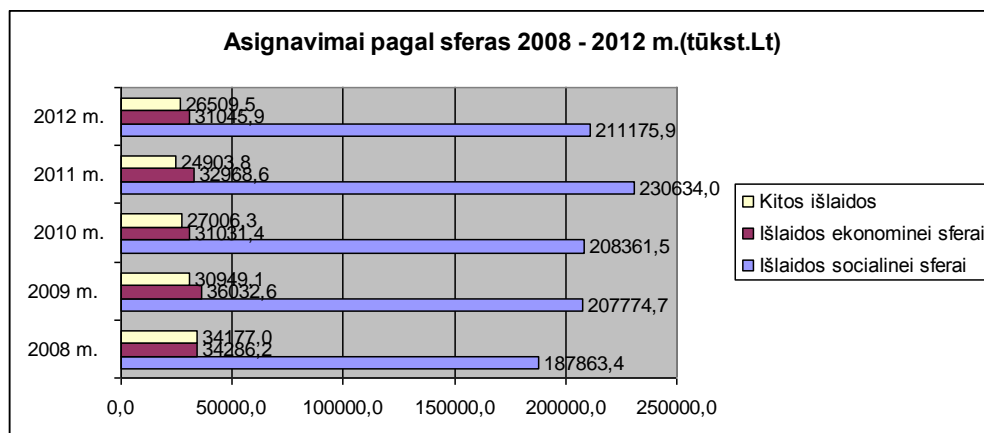
Metai	Absoliutinis pokytis (bazinis) tūkst. Lt	Absoliutinis pokytis (grandininis) tūkst. Lt	Kitimo tempas (bazinis), %	Kitimo tempas (grandininis), %
<b>2008</b>	0	-	0,00	
<b>2009</b>	18458,5	18458,5	7,20	7,20
<b>2010</b>	10072,6	-8385,9	3,93	-3,05
<b>2011</b>	32179,8	22107,2	12,55	8,30
<b>2012</b>	12404,7	-19775,1	4,84	-6,85

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių miesto savivaldybės ataskaitomis.

Kaip matoma iš 13 pav., vieningos Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto išlaidų didėjimo ar mažėjimo tendencijos nėra. Pačios mažiausios išlaidos buvo 2008 m., o didžiausios 2011 metais. Nuo analizuojamo laikotarpio pradžios iki 2011 m. išlaidos išaugo 32179,8 tūkst. Lt arba 12,55 %. Tai įtakojo ženklus išlaidų švietimui padidėjimas, nes jos sudaro daugiau nei pusę 2011 m. Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto asignavimų (išsamiau tai bus nagrinėjama vėliau). Šis pokytis buvo didžiausias tiek 2011 m. išlaidas lyginant su nagrinėjamo laikotarpio pradžia., tiek 2011 m. išlaidas lyginant su 2010, kur grandininis kitimo tempas buvo 8,3 % arba 22107,2 tūkst. Lt.

Išsamiau nagrinėjant Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto išlaidas, jos bus analizuojamos pagal 3 grupes – išlaidas socialinei sferai, išlaidas ekonomikos sferai ir kitas išlaidas. Socialinės sferos išlaidoms priskiriami šie biudžeto straipsniai: sveikatos apsauga, poilsis, kultūra ir religija,

švietimas, socialinė apsauga. Ekonomikos sferos išlaidoms priklauso išlaidos ekonomikai, aplinkos apsaugai, būstui ir komunaliniam ūkiui. Likusios biudžeto išlaidos (bendrų valstybės paslaugų, gynybos ir viešosios tvarkos ir visuomenės apsaugos) priskiriamos kitoms išlaidoms. Asignavimų pokyčiai pagal sferas pavaizduoti 14 pav. ir 9 lentelėje:



**14 pav.** Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto išlaidos pagal sferas 2008 - 2012 m.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių miesto savivaldybės ataskaitomis.

9 lentelė

**Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto asignavimų pokyčiai pagal sferas 2008 - 2012 m.**

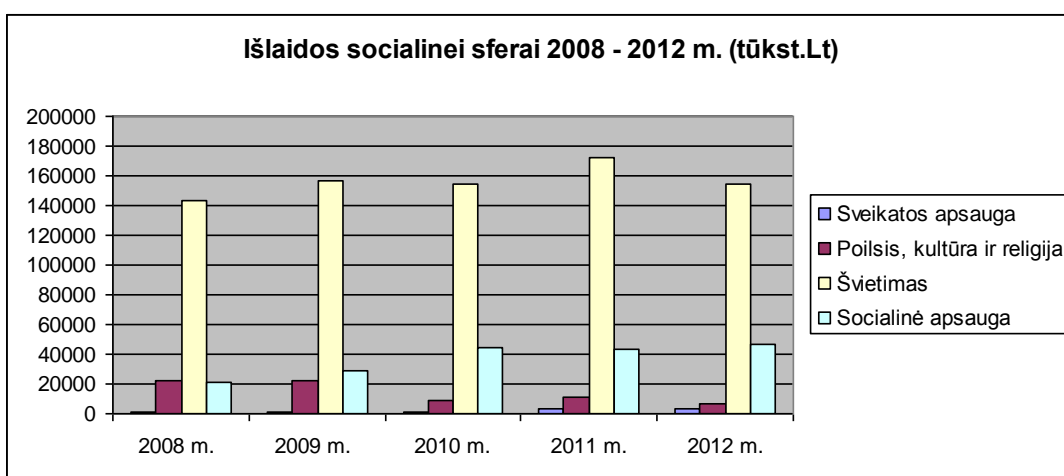
	Metai	Išlaidos socialinei sferai	Išlaidos ekonominei sferai	Kitos išlaidos
Kitimo tempas (bazinis), %	2008	0	0	0
	2009	10,60	5,09	-9,44
	2010	10,91	-9,49	-20,98
	2011	22,77	-3,84	-27,13
	2012	12,41	-9,45	-22,43
Kitimo tempas (grandininis), %	2008	-	-	-
	2009	10,60	5,09	-9,44
	2010	0,28	-13,88	-12,74
	2011	10,69	6,24	-7,79
	2012	-8,44	-5,83	6,45

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių miesto savivaldybės ataskaitomis.

Kaip matoma iš 14 pav., visais analizuojamais metais pačią didžiausią Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto asignavimų dalį sudarė išlaidos socialinei sferai – vidutiniškai 77,1 % visų asignavimų, kai tuo tarpu išlaidos likusioms nagrinėjamos sferoms užėmė mažai reikšmingą dalį – išlaidos ekonominei sferai vidutiniškai sudarė 12,2 % visų išlaidų, o kitos išlaidos sudarė vidutiniškai 10,2 % visų išlaidų. Taigi, didžiausią įtaką Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto

asignavimų pokyčiams darė būtent išlaidos skirtos socialinei sferai. Šių išlaidų pokytis analizuojant atskirus metus nebuvo labai ženklus, išskirtiniais metais būtų galima laikyti 2009 m. ir 2011 m., nes šiais metais socialinei sferai skirtos išlaidos padidėjo apie 10,6 % lyginant grandininio kitimo tempo būdu. Analizuojant, kuriais metais išlaidos socialinei sričiai labiausiai išaugo, matoma (9 lentelė), kad tokie metai buvo 2011 m., nes šiais metais išlaidos padidėjo 22,77 %. Nors kitos išlaidos 2011 m. sumažėjo 27,13 %, o išlaidos ekonominei sferai pakito 3,84 % neigiama linkme (lyginant bazinio kitimo tempo būdu), tai nesukėlė visų asignavimų 2011 m. sumažėjimo, nes minėtų dviejų sferų dalis visose išlaidose yra maža.

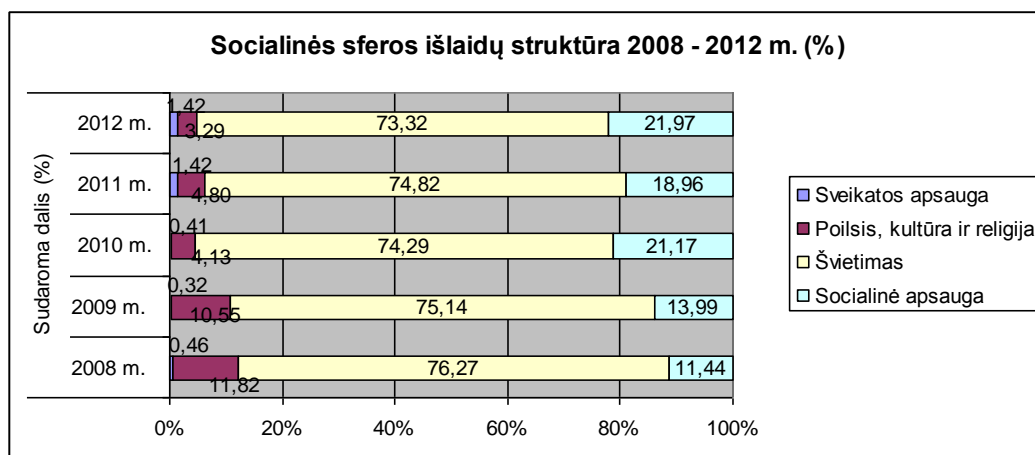
Norint išsiaiškinti, kas turėjo įtakos išlaidų 2009 m. ir 2011 m. padidėjimui, reikia išsamiau išanalizuoti išlaidų socialinei sferai biudžeto straipsnius.



**15 pav.** Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto išlaidos socialinei sferai 2008 - 2012 m.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių miesto savivaldybės ataskaitomis.

Kaip matoma iš 15 pav., pačią didžiausią socialinės sferos išlaidų dalį visais analizuojamais metais sudarė išlaidos švietimui. Šios išlaidos vidutiniškai buvo 156315,32 tūkst. Lt, o tai vidutiniškai sudarė 77,47 % (4 priedas) visų socialinei sferai skirtų Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto išlaidų.



**16 pav.** Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto išlaidos socialinei sferai 2008 - 2012 m.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių miesto savivaldybės ataskaitomis.

**Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto socialinės sferos išlaidų pokyčiai 2008 - 2012 m.**

	Metai	Sveikatos apsauga	Poilsis, kultūra ir religija	Švietimas	Socialinė apsauga
Kitimo tempas (bazinis), %	2008	0,00	0,00	0,00	0,00
	2009	-23,38	-1,27	8,96	35,16
	2010	-1,47	-61,26	8,03	105,16
	2011	275,74	-50,11	20,42	103,41
	2012	243,68	-68,68	8,05	115,83
Kitimo tempas (grandininis), %	2008	-	-	-	-
	2009	-23,38	-1,27	8,96	35,16
	2010	28,59	-60,76	-0,85	51,79
	2011	281,34	28,79	11,47	-0,85
	2012	-8,53	-37,22	-10,27	6,11

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių miesto savivaldybės ataskaitomis.

Kaip matoma iš 16 pav., išlaidos švietimui per analizuojamą laikotarpį kito nežymiai, intervalu nuo 73,32 % iki 76,27 %.

Nuo 2009 m. sausio 1 d. pasikeitė kai kurių metodikų nuostatos ir tai turėjo įtakos išlaidų padidėjimui šiais metais. Nuo 2009 m. keitėsi sutartinių moksleivių skaičiaus nustatymo koeficientai, nuo 10,47 (2008 m. rugsėjo 1 d.–2008 m. gruodžio 31 d.) iki 12,75 didėjo pedagogo vidutinio mėnesinio atlyginimo koeficientas bazinėmis mėnesinėmis algomis ir nuo 3059 Lt (2008 m. rugsėjo 1 d.–2008 m. gruodžio 31 d.) iki 3774 Lt didėjo moksleivio krepšelio dydis vienam sutartiniam moksleiviui. 2009 m. ikimokyklinių įstaigų išlaidymui panaudota 29623 tūkst. litų, bendrojo lavinimo mokykloms skirta 102120 tūkst. litų, papildomojo ugdymo įstaigoms – 11014 tūkst. litų, kitoms švietimo įstaigoms – 1685 tūkst. litų. Švietimo skyriaus veiklai panaudota 801,1 tūkst. litų, neformaliojo ugdymo išlaidos iš mokinio krepšelio lėšų sudarė 1058,3 tūkst. litų, mokinio krepšelio lėšos brandos egzaminams administruoti ir profesinės linkmės ugdymo moduliams finansuoti sudarė 176,7 tūkst. litų, kompensuojamos lėšos už nuo mokesčio atleistus vaikus sudarė 24,3 tūkst. litų, transporto išlaidų kompensacijos moksleiviams sudarė 230 tūkst. litų, kompensuojamos lėšos už vaikų išlaidymą lopšeliuose-darželiuose sudarė 544 tūkst. litų, avarių šalinimui švietimo įstaigose panaudota 197 tūkst. litų, centralizuotoms švietimo programoms panaudota 40,5 tūkst. litų.

Švietimo įstaigų rekonstrukcijai ir remontui, skirta 899,9 tūkst. litų iš jų: S. Daukanto vidurinės mokyklos renovacijai – 250 tūkst. litų, S. Šalkauskio vidurinės mokyklos renovacijai – 249,9 tūkst. litų, J. Janonio gimnazijos pastato rekonstravimui – 400 tūkst. litų. Kompensacijos ir lengvatos švietimo sferoje taip pat nemaža dalimi padidina išlaidas, 2009 m. kompensuojamos lėšos už vaikų išlaidymą lopšeliuose-darželiuose sudarė 544 tūkst. litų, transporto išlaidų kompensacijos moksleiviams sudarė 230 tūkst. litų, o avarių šalinimui švietimo įstaigose panaudota 197 tūkst. litų,

2011 m. kaip 2009 m. švietimo išlaidų padidėjimui didžiausios įtakos taip pat turėjo mokinio krepšeliui skirtos lėšos, kurios lyginant 2010 m. su 2011 metais, išaugo iki 82138,9 tūkst. Lt (10 lentelė), t.y. per minėtus metus padidėjo 10,27 %. Taigi, švietimo išlaidų padidėjimui įtakos turėjo išlaidų padidėjimas bendrojo lavinimo mokykloms (2011 m. joms buvo skirta 97906 tūkst. Litų), ikimokyklinių įstaigų išlaikymui panaudota 30987,9 tūkst. litų,–, papildomojo ugdymo įstaigoms – 11131,9 tūkst. litų, sporto mokykloms – 12756,2 tūkst. litų, kitoms švietimo įstaigoms – 2000,8 tūkst. litų.

Socialinės sferos išlaidų pokyčiams reikšmingą įtaką daro ir išlaidos, skirtos socialinei apsaugai. Kaip buvo matyti iš 2.14 pav., socialinės apsaugos išlaidos užima antrą vietą pagal dydį visose socialinės sferos išlaidose. Jos sudaro vidutiniškai 17,51 % visų socialinės sferos išlaidų. Žinoma, socialinės apsaugos išlaidų pokyčiai neturi tokios didelės reikšmės socialinės sferos išlaidų pasikeitimui kaip švietimo išlaidų pasikeitimai, nes jų sudaroma dalis visose socialinės sferos išlaidose yra apie 4 kartus mažesnė nei švietimo išlaidų dalis.

Kaip jau buvo minėta, pačią didžiausią išlaidų dalį sudaro socialinei sferai skirtos išlaidos, likusioms sferoms (ekonominėi sferai ir kitoms išlaidoms) tenka labai maža Šiaulių miesto savivaldybės asignavimų dalis, t.y. nei vienais metais, kartu sudėjus abi neanalizuotas sferas, jos neužėmė net 30 % visų biudžeto asignavimų. Remiantis 2.12 pav. m galima teigti, kad nei vienais metais šių sferų išlaidos nebuvo nei ženkliai išaugusios, nei sumažėjusios. Šiek tiek didesnę dalį lyginat abi sferas tarpusavyje užima išlaidos, skirtos ekonominei sferai. Ekonominės sferos išlaidas labiausiai lemia išlaidos aplinkos apsaugai bei būstui ir komunaliniam ūkiui, nes šių išlaidų dalis yra didžiausia visose ekonominės sferos išlaidose, tačiau jos užima vidutiniškai tik atitinkamai 6,5 % ir 4,84 % visų biudžeto asignavimų. Taigi, šių dviejų sferų išlaidų pasikeitimai neturėjo labai didelės reikšmės visų biudžeto išlaidų pasikeitimui.

*Apibendrinant galima teigti, jog negalima išskirti vieningos Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto asignavimų kitimo tendencijos. Biudžeto išlaidų pokyčiui didžiausią reikšmę turi socialinei sferai skirtų išlaidų pasikeitimas, nes jos užima didžiausią biudžeto asignavimų dalį. Biudžeto išlaidos žymiausiai padidėjo 2011 m. Šiam padidėjimui daugiausia reikšmės turėjo išlaidų švietimui padidėjimas. Šiais metais išlaidos bendrojo lavinimo mokykloms, t. y. mokinio krepšelio lėšų išaugimas nulėmė Šiaulių miesto savivaldybės žymų išlaidų didėjimą.*

## 2.4. Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto įvykdymo analizė

Jau išanalizavome Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto pajamas ir išlaidas atskirai, bei nustatėme, kas turėjo įtakos jų pokyčiams. Tačiau taip pat labai svarbu yra išanalizuoti, kaip Šiaulių miesto savivaldybė įvykdė užsibrėžtus tikslus. Pajamų ir asignavimų plano įvykdymas pavaizduotas 11 lentelėje:

11 lentelė

### Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto planinių ir faktinių pajamų bei išlaidų pokyčiai 2008 - 2012 m.

Metai	Skirtumas tarp faktinių ir planinių pajamų (tūkst. Lt)	Skirtumas tarp faktinių ir planinių asignavimų (tūkst. Lt)	Pajamų plano įvykdymas (%)	Asignavimų plano įvykdymas (%)
2008	-16020,7	-19158,2	94,19	93,05
2009	-29924,1	-17998,5	89,11	93,85
2010	2401,1	-7950,1	100,90	97,10
2011	-7000,8	-10000	97,39	96,64
2012	14185,2	-2203,8	105,58	99,19

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių miesto savivaldybės ataskaitomis.

2008 m. Šiaulių miesto savivaldybė buvo suplanavusi gauti 275525,6 tūkst. Lt pajamų, tačiau gavo tik 259504,9 tūkst. Lt, t.y. net 16020,7 tūkst. Lt mažiau nei buvo suplanuota, taigi 2008 m. pajamų planas buvo įgyvendintas 94,19 % (11 lentelė). Remiantis įvairiomis Šiaulių miesto savivaldybės ataskaitomis, buvo analizuojama, kurioje srityje apsirinkta labiausiai. Kaip jau išsiaiškinome anksčiau, visais analizuojamais metais, pajamų pokytį labiausiai lėmė, mokestinės pajamos ir dotacijos, todėl didžiausias dėmesys kreipiamas būtent į jų teisingą nustatymą. Taigi, 2008 m. mokestinės pajamos buvo įgyvendintos 90,83 % (6 priedas), dotacijos 99,71 %, kitos pajamos 112,17 %, tai reiškia, kad nepavyko gauti visų užsibrėžtų pajamų dėl to, kad buvo surinkta mažiau mokesčių, nei tikėtasi: didžiausias nukrypimas nuo planuotų ir nuo faktiškai gautų pajamų pastebimas nekilnojamo turto mokesčio ir gyventojų pajamų mokesčio surinkime (atitinkamai 71,48 % ir 91,51 %). Prie planuojamų ir faktinių pajamų neatitikimo prisidėjo ir suteiktos lengvatos: dėl Savivaldybės tarybos sprendimais suteiktų lengvatų 2008 metais į Šiaulių miesto savivaldybės biudžetą negauta 639,1 tūkst. Lt, iš jų: gyventojų pajamų mokesčio – 334,7 tūkst. Lt, nekilnojamojo turto mokesčio 28,7 tūkst. Lt, paveldimo turto mokesčio – 1 tūkst. Lt, žemės mokesčio – 0,4 tūkst. Lt, nuomos mokesčio už valstybinę žemę – 274,3 tūkst. Lt. Remiantis 2008 m. savivaldybės biudžeto ataskaita, pastebėta, kad valstybės biudžetui grąžinta bendrosios dotacijos kompensacija – 10193 tūkst. Lt, kuri buvo skirta bendroms valstybės paslaugoms įgyvendinti, tokioms kaip išlaidos

savivaldybės administracijos, savivaldybės tarybos, savivaldybės kontrolieriaus tarnybos funkcijoms vykdyti, garantijoms nuomininkams teikti, valstybinės žemės valdymui, paskoloms gražinti ir palūkanoms mokėti. Tai rodo neteisingą pajamų planavimą ir jų valdymą, t.y. kadangi netinkamai valdomi finansiniai srautai, neužtikrintas tiek savivaldybės, tiek valstybės biudžeto lėšų teisėtas ir ekonomiškasis naudojimas. 2008 m. išlaidų planas buvo įgyvendintas panašiai, kaip ir pajamų, t.y. 93,05 %, nebuvo panaudota 19158,2 tūkst. Lt planuotų išlaidų. Nebuvo numatytos išlaidos reikmėms, kurių nebuvo galima numatyti sudarant ir tvirtinant savivaldybės biudžetą, vienos iš didžiausių išlaidų buvo skirtos šiems dalykams: Šiaulių dailininkų organizacijai albumo „Šiaulių dailininkai“ spausdinimo išlaidoms iš dalies padengti – 50000 Lt, Šiaulių vyskupijos jaunimo centrui kelionės į Sidnėjūje vykusias XXIII Pasaulio jaunimo dienas išlaidoms padengti – 30120 Lt, Šiaulių vyskupijos Šeimos centrui Šeimų šventės organizavimo išlaidoms padengti – 16387,40 Lt, Šiaulių rusų kultūros centrui lietuvių kalbos kursų rusakalbiams organizavimo išlaidoms padengti – 13000 Lt ir kitos. Kai savivaldybei nebeužtenka lėšų reikiamiems tikslams pasiekti, jos skolinais. Šiaulių miesto savivaldybė 2008 m. pradžioje paskolos sudarė 23072,1 tūkst. Lt., o 2008 m. gruodžio 31 d. sudarė 56977,7 tūkst. Lt. Ilgalaikės paskolos buvo imtos investiciniams projektams finansuoti ir įstaigų renovacijos darbams.

2009 m. pajamų planas buvo įvykdytas 89,11 %. Dotacijų šiais metais buvo gauta beveik lygiai tiek, kiek ir planuota, tačiau mokestinių pajamų planas įgyvendintas tik 82,37 % (6 priedas), o kitų pajamų planas buvo įgyvendintas 91,61 %. Mokestinių pajamų srityje didžiausias neatitikimas pastebėtas pajamose iš gyventojų pajamų mokesčio, t.y. planas įgyvendintas tik 80,71 %. 2008 metais lengvatų buvo suteikta už 639,1 tūkst. Lt, o dėl 2009 m. suteiktų lengvatų į biudžetą negauta ženkliai mažesnė pajamų dalis, t.y. 43,7 tūkst. Lt, iš jų: paveldimo turto mokesčio – 2,8 tūkst. Lt, žemės mokesčio – 0,2 tūkst. Lt, nuomos mokesčio už valstybinę žemę – 14,6 tūkst. Lt, nekilnojamojo turto mokesčio – 26,1 tūkst. Lt. Savivaldybės administracija gražino į valstybės biudžetą gerokai mažesnę sumą nei 2008 m., t.y. valstybės biudžetui gražinta bendrosios dotacijos kompensacija – 2360,6 tūkst. Lt. Taigi, nepanaudotų lėšų buvo mažiau, todėl galima teigti, kad šiais metais lėšų panaudojimas buvo geriau suplanuotas ir tikslingai panaudotas. 2009 m. išlaidų planas buvo įgyvendintas 93,85 % . Savivaldybė iš administracijos direktoriaus rezervo turėjo skirti – 149,9 tūkst. Lt. nenumatytoms išlaidoms, iš kurių išlaidos biudžetinių įstaigų stogams remontuoti – 60 tūkst. Lt. Savivaldybės paskolos šiais metais buvo 65398,4 tūkst. Lt. Kadangi, jos išaugo nuo 2008 m., tai rodo, kad netikslingą išlaidų vykdymą ir kontrolę.

2010 m. pajamų planas buvo įvykdytas 100,90 %. Tai reiškia, kad buvo gauta daugiau pajamų, nei suplanuota, viršplaninės pajamos buvo 2401,1 tūkst. Lt. Tai labiausiai įtakoją didesnis mokestinių pajamų surinkimas, nei buvo planuota, t.y. gyventojų pajamų mokesčio planas buvo įgyvendintas 107,92 %, nekilnojamo turto - 136,25 % (6 priedas). Dotacijų planas įgyvendintas

97,77 % . Deja, 2010 m. taip pat buvo grąžintos nepanaudotos lėšos, t.y. gautos pagal tarpusavio atsiskaitymus socialinei paramai – 1922,90 tūkst. Lt. 2010 m. išlaidų planas buvo įgyvendintas 97,10 %, iš jų švietimo išlaidų planas įgyvendintas 98,9 %, mažiausiai planas įgyvendintas sveikatos priežiūros ir ekonomikos srityse, atitinkamai 95,5 % ir 95,7 %, tai reiškia, kad sveikatos priežiūrai ir ekonomikai skatinti pritrūko lėšų, o tai yra labai svarbios sritys, norint pritraukti į miestą gyventojų, įmonių, tiesioginių užsienio investicijų, o šie veiksniai padėtų surinkti daugiau pajamų į Šiaulių miesto savivaldybės biudžetą. 2010 m. paskolos buvo 81463,5 tūkst. Lt, t.y. ir toliau pastebima augimo tendencija. Daugiausia lėšų buvo paimta Šiaulių industrinio parko įkūrimui ir plėtrai (ilgalaikė paskola 20000 tūkst. Lt), savivaldybės investicijų projektams finansuoti (ilgalaikė paskola 9500 tūkst. Lt, kurių lėšos buvo naudojamos BMX dviračių trasos ir pagalbinių statinių statybos darbams, Šiaulių arenos statybos darbams, Medelyno ir Kalniuko mikrorajonų vandentiekio tinklų projektavimo darbams, Savivaldybės administracijos patalpų remonto darbams ir kt.).

2011 m. pajamų planas buvo įgyvendintas 97,39 %, iš jų dotacijų planas įgyvendintas 98,82 %, mokesčių pajamų - 95,76 %. Gyventojų pajamų mokesčio planas įgyvendintas 96,3 %, tačiau nekilnojamo turto pajamų mokesčio įgyvendinimas nesiekė net 90 %, t.y. ji buvo įgyvendintas 88,56 % (6 priedas). Tam įtakos turėjo tai, kad Šiaulių miesto savivaldybė, rengdama biudžeto planą neįvertino to, jog deklaruota nekilnojamojo turto vertė 2011 m. sausio 1 d. sumažėjo 14 proc. lyginant su 2010 m. sausio 1 d. duomenimis, kad Savivaldybės tarybos 2010 m. sausio 28 d. sprendimu Nr. T-5 „Dėl nekilnojamojo turto mokesčio, žemės mokesčio ir nuomos mokesčio už valstybinę žemę lengvatų asmenims, rėmusiems kultūrą ir sportą“ negaunama dalis biudžeto pajamų, taip pat, kad mažinamas nekilnojamojo turto mokesčio tarifas. 2011 m. asignavimų planas įgyvendintas 96,64 %. 2011 m. nebuvo nustatytos tokios lėšos, kurios buvo padengtos iš direktoriaus rezervo: išlaidos biudžetinių įstaigų stogams remontuoti – 72,2 tūkst. Lt, projektams vykdyti – 270,1 tūkst. Lt. 2011 m. atlikus aukščiausio lygio kontrolės procedūras, siekiant patikrinti, kaip užtikrinama, kad asignavimų valdytojai laikytųsi finansinės ir sąmatinės drausmės, nustatyta, kad Savivaldybės administracijoje buvo priimti sprendimai neatsižvelgus į jos finansines galimybes, kad 2011 m. gruodžio 31 d. Savivaldybės administracija jau turėjo 1090,2 tūkst. Lt kreditinių skolų (iš jų 438,5 tūkst. Lt darbo užmokesčio ir socialinio draudimo įmokų): tačiau 2011 metų sausio mėn. aukštesnės kategorijos ir kvalifikacinės klasės buvo suteiktos 20-čiai savivaldybės administracijos tarnautojų, taip pat įsteigta naujų etatų, kurių nebuvo 2010 m., 2011 metais kai kuriems darbuotojams buvo skirti didesni priedai, palyginti su 2010 metais. Dėl šių priežasčių savivaldybės administracijos darbo užmokesčio kreditinės skolos per 2011 metus išaugo 70 proc. 2011 m. pagrindinė problema dėl skolų didėjimo buvo skolos AB „Šiaulių energijai“ - iš esmės problema nesprenžžiama, skolų dengimas vis keliamas į ateitį, taip sukeliama finansinės



problemos savivaldybės įmonei, kuri turi nuolat skolintis, be to, kyla grėsmė kitų projektų vykdymo tęstinumui. Skolinimasis didina šilumos kainą, kurią turi mokėti visi vartotojai ir tie, kurie tvarkingai atsiskaito už paslaugas.

2012 m. pajamų planas buvo įvykdytas 105,58 %, t.y. gauta 14185,2 tūkst. Lt daugiau nei buvo planuota. Visos pajamų dalys (tiek mokestinės pajamos, tiek dotacijos, tiek kitos pajamos) viršijo planą (atitinkamai 103,57 %, 105,03 % ir 119,366 %). Kaip ir visais analizuojamais metais, taip ir 2012 m. į valstybės biudžetą buvo gražintos nepanaudotos dotacijos: speciali tikslinė dotacija viešiesiems darbams 20,48 tūkst. Lt, dotacija socialinėms išmokoms ir kompensacijoms skaičiuoti ir mokėti – 1384,29 tūkst. Lt, dotacija socialinei paramai mokiniams – 338,25 tūkst. Lt, dotacija mokinio krepšeliui finansuoti – 3,12 tūkst. Lt. 2012 m. išlaidų planas buvo įgyvendintas beveik 100 %, t.y. jo įgyvendinimas siekė 99,19 %. Kad būtų įgyvendintas išlaidų planas, 2012 m. iš savivaldybės administracijos buvo atleisti 2 mero patarėjai, trečdaliu sumažintos tarybos narių kanceliarinės išlaidos, penktadaliu – savivaldybės vadovybės priedai prie atlyginimų. Iš savivaldybės administracijos direktoriaus rezervo lėšų buvo skirta biudžetinių įstaigų stogams remontuoti – 137,1 tūkst. Lt, projektams vykdyti – 501,5 tūkst. Lt. Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto kreditinis įsiskolinimas 2012 m. gruodžio 31 d. buvo 114821,5 tūkst. Lt, iš jų: paskolos – 66229,4 tūkst. Lt.

*Taigi, galima teigti, kad pajamų įvykdymas geriausias buvo 2010 m. ir 2012 m., nes tuomet pajamų plano įvykdymas viršijo 100 %. Tais pačiais metais, didžiausia dalimi buvo įvykdyti ir asignavimų planai, todėl galima daryti išvadą, kad į Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto sudarymą, vykdymą ir kontrolę šiais metais buvo atsižvelgta labiausiai. Likusiais analizuojamais metais planai nebuvo įgyvendinti, o tam didžiausios įtakos turėjo nepakankamas gyventojų pajamų mokesčio bei nekilnojamo turto mokesčio surinkimas. Deja, visais analizuojamais metais į valstybės biudžetą buvo gražinta dalis lėšų, o tai reiškia, kad finansiniai srautai valdomi netinkamai. Vertinant tai, kad skolos analizuojamu laikotarpiu sumažėjo neženkliai, galima teigti, kad jokių efektyvių priemonių savivaldybės administracija nesiėmė, kad jas sumažintų. Kaip teigiamą aspektą būtų galima išskirti nebent tai, kad paskolos paimtos ne iš vieno šaltinio (imama iš kelių bankų ir Finansų Ministerijos), todėl vieno banko finansinės problemos nebūtų labai skaudžios.*

## **2.5. Veiksnių, turėjusių įtakos Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto dinaminiam pokyčiui analizė**

Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų pokyčiai priklauso nuo daugelio veiksnių. Darbe, naudojant porinę regresinę analizę, buvo pasirinkta ištirti priklausomybę tarp

Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų ir Šiauliuose esančių bedarbių skaičiaus (tūkst. vnt.), vidutinio mėnesinio bruto darbo užmokesčio (Lt), iš Šiaulių išvykusių asmenų skaičiaus (vnt.), Šiauliuose veikiančių ūkio subjektų (vnt.), tiesioginių užsienio investicijų vienam Šiaulių gyventojui (Lt). Ši priklausomybė skaičiuojama ne dėl to, kad būtų galima padaryti pajamų ar išlaidų prognozę, o tam, kad būtų galima nustatyti, į kokių programų sudarymą reikėtų orientuotis Šiaulių miesto savivaldybei, jog į biudžetą būtų pritraukta daugiau lėšų. Koreliacijos koeficientai, pagal kuriuos galima nustatyti ryšio stiprumą, pateikti 12 lentelėje:

12 lentelė

**Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų porinė koreliacija su jas veikiančiais rodikliais**

Koreliacija	Tiesinės koreliacijos koeficientas	Ryšio stiprumas	Koreliacijos reikšmingumas
Bedarbių skaičius/ Pajamos	0,133	silpnas	nereikšminga
Vid. Mėn. bruto darbo užmokestis / Pajamos	0,249	silpnas	nereikšminga
Išvykusių asmenų skaičius / Pajamos	0,547	pastebimas	nereikšminga
Veikiantys ūkio subjektai/ Pajamos	0,201	silpnas	nereikšminga
TUI/ Pajamos	0,937	labai stiprus	reikšminga
Bedarbių skaičius/ Išlaidos	0,464	vidutinis	nereikšminga
Vid. Mėn. bruto darbo užmokestis / Išlaidos	0,662	pastebimas	nereikšminga
Išvykusių asmenų skaičius / Išlaidos	0,085	silpnas	nereikšminga
Veikiantys ūkio subjektai/ Išlaidos	0,662	pastebimas	nereikšminga
TUI/ Išlaidos	0,126	silpnas	nereikšminga

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis atliktais skaičiavimais (pateikta 7 priede).

Pagal apskaičiuotus ir pateiktus koreliacijos koeficientus matoma, jog tarp pasirinktų veiksmų ir biudžeto pajamų ir išlaidų buvo įvairaus stiprumo ryšių, t.y. amplitudė kito nuo silpno iki labai stipraus ryšio. Analizuojant biudžeto pajamas su pasirinktais veiksniais visais atvejais, išskyrus analizuojant koreliaciją tarp biudžeto pajamų ir tiesioginių užsienio investicijų vienam Šiaulių miesto gyventojui, buvo nustatytas silpnas ryšys. Analizuojant biudžeto išlaidas su pasirinktais veiksniais ryšio stiprumas kito nuo silpno iki pastebimo, t.y. nei vienu atveju nebuvo nustatytas stiprus arba labai stiprus ryšys. Tačiau svarbiausia dėmesį atkreipti į ryšio reikšmingumą: reikšmingas koreliacijos ryšys nustatytas tik vienu atveju - tiesioginių užsienio investicijų vienam Šiaulių miesto gyventojui koreliacijos su biudžeto pajamomis. Šis koreliacijos ryšys yra tiesioginis ir labai stiprus, nes koreliacijos koeficientas R lygus 0,937 (6 priedas). Determinacijos koeficientas  $R^2$  lygus 0,878, paaiškina 87,8 % savivaldybės biudžeto pajamų kitimo, t.y. jų kitimą tokia dalimi lemia tiesioginės užsienio investicijos vienam Šiaulių miesto gyventojui. Galima sakyti, kad

tiesioginės užsienio investicijos yra ekonominio augimo pagrindas, todėl, kad pagrindinis teigiamas jų poveikis yra naujų darbo vietų sukūrimas. O kai sukuriame daugiau darbo vietų, žinoma, atsiranda daugiau dirbančiųjų taip padidėja gyventojų pajamų mokesčio mokėtojų skaičius.

*Taigi, Šiaulių miesto savivaldybė turėtų orientuotis į tiesioginių užsienio investicijų pritraukimo programas, kad būtų pagerintas pajamų į savivaldybės biudžetą surinkimas. Taip pat reikėtų paminėti ir tai, jog makroekonomika yra kompleksinė, t.y. vienu metu ją veikia daug veiksnių, tačiau dėl duomenų trūkumo darbe nebuvo atliekama daugialypė regresinė analizė (Šiaulių miesto savivaldybė pateikia tik metinių ataskaitų duomenis), todėl nebuvo nustatytas kelių veiksnių poveikis biudžeto pajamoms ar išlaidoms vienu metu.*

### 3. ŠIAULIŲ MIESTO SAVIVALDYBĖS PROBLEMINĖS SRITYS IR JŲ SPRENDIMO GALIMYBĖS

Kadangi kiekvienos savivaldybės tikslas yra efektyviai vykdyti pajamų ir išlaidų politiką, reikia atsakingai planuoti ir vykdyti pajamų į biudžetą surinkimą ir siekti tobulinti pajamų surinkimo sistemą bei ekonomiškai ir tikslingai paskirstyti išlaidas. Todėl, atsižvelgiant į atliktą Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų analizę: kitimo tendencijas, struktūrą ir priežastis 2008 – 2012 m., buvo sudaryti pajamų ir išlaidų optimistiniai bei pesimistiniai scenarijai 2013 m.

#### 3.1. Savivaldybės biudžeto optimizavimo kryptys

Analitinė darbo dalyje buvo išsiaiškinta, kad Šiaulių miesto savivaldybei labiausiai reikėtų orientuotis į naujų darbo vietų kūrimą, t.y. turėtų būti skatinamas smulkus ir vidutinis verslas, stengiamasi pritraukti kuo daugiau tiesioginių užsienio investicijų, o tai reiškia, kad visas jėgas reikia nukreipti į ekonomikos skatinimą. Taip pat vienos iš savivaldybės probleminių sričių yra išlaidos švietimui bei paskolos. Norint išsiaiškinti, kokia dalimi būtų galima didinti išlaidas, skirtas probleminių sričių sprendimui, t.y. straipsnių „ekonomika“, „švietimas“ ir „bendros valstybės paslaugos“ lėšų didinimui biudžete, reikia sudaryti optimistinį savivaldybės biudžeto planą. Šiuo būdu bus galima numatyti lėšų šaltinius, t.y. tikslus biudžeto pajamų straipsnius, kurių perteklius bus skiriamas ekonomikos Šiaulių mieste skatinimui. Šiam tikslui buvo sudaryta 13 lentelė:

13 lentelė

#### Pesimistinio ir optimistinio Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto pajamų plano variantai 2013 m.

PAJAMOS		2013 m. Planuojamos pajamos				
		Pesimistinis planas		Vidutinis planas	Optimistinis planas	
		(%)	Tūkst. lt	Tūkst. lt	(%)	Tūkst. lt
<b>1.</b>	<b>MOKESČIAI</b>	<b>89,6</b>	<b>105004,9</b>	<b>117129,5</b>	<b>107,0</b>	<b>125343,1</b>
2.	Gyventojų pajamų mokestis	89,5	87798,1	98127,0	106,0	104043,3
3.	Žemės mokestis	93,6	1081,7	1156,0	118,1	1365,0
4.	Paveldimo ar dovanojamo turto mokestis	64,7	112,6	174,0	158,0	274,8
5.	Nekilnojamojo turto mokestis	84,7	5803,3	6850,0	118,7	8132,6
6.	Mokesčiai už aplinkos teršimą	90,1	549,7	610,0	109,9	670,3
7.	Valstybės rinkliavos	87,9	218,9	249,0	148,8	370,6
8.	Vietinės rinkliavos	94,8	9440,5	9963,5	105,2	10486,5
<b>9.</b>	<b>DOTACIJOS</b>	<b>98,6</b>	<b>115399,9</b>	<b>117080,0</b>	<b>108,4</b>	<b>126966,8</b>
10.	Speciali tikslinė dotacija valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti	96,4	38198,9	39632,8	124,3	49273,4
11.	Speciali tikslinė dotacija mokinio krepšeliui finansuoti	99,8	75266,5	75444,2	100,2	75621,9

(13 lentelės tęsinys)

12.	Speciali tikslinė dotacija valstybės investicijų programoje numatytiems projektams finansuoti	100,0	1577,9	1578,0	100,0	1578,1
13.	Speciali tikslinė dotacija triukšmo žemėlapiams parengti	100,0	77,0	77,0	100,0	77,0
14.	Bendrosios dotacijos kompensacija	80,3	279,6	348,0	119,7	416,4
<b>15.</b>	<b>KITOS PAJAMOS</b>	<b>89,6</b>	<b>18350,9</b>	<b>20484,1</b>	<b>121,3</b>	<b>24850,6</b>
16.	Dividendai	77,1	1981,9	2571,3	121,7	3130,2
17.	Nuomos mokesčiai už valstybinę žemę ir valstybinio vidaus vandenų fondo vandens telkinius	86,3	3451,3	4000,0	114,8	4590,8
18.	Pajamos už patalpų nuomą	88,9	549,3	617,6	111,1	685,9
19.	Pajamos už atsitiktines paslaugas	87,2	3638,1	4174,5	106,9	4461,0
20.	Įmokos už išlaikymą švietimo, socialinės apsaugos ir kitose įstaigose	96,5	8058,3	8351,7	103,1	8614,2
21.	Pajamos iš baudų ir konfiskacijos	92,4	109,9	119,0	288,0	342,8
22.	Mokesčiai už valstybinius gamtos išteklius	100,0	150,0	150,0	1264,8	1897,3
23.	Kitos neišvardytos pajamos	82,4	412,1	500,0	225,7	1128,5
<b>24.</b>	<b>MATERIALIOJO IR NEMATERIALIOJO TURTO REALIZAVIMO PAJAMOS</b>	<b>47,6</b>	<b>47,6</b>	<b>100,0</b>	<b>169,2</b>	<b>169,2</b>
25.	Žemė ir žemės gelmių išteklių realizavimo pajamos	23,0	0,0	0,0	157,4	0,0
26.	Kito ilgalaikio materialiojo ir nematerialiojo turto realizavimo pajamos	47,6	47,6	100,0	169,2	169,2
<b>27.</b>	<b>APYVARTOS LĖŠOS (biudžeto lėšų stygiui dengti, t.y. laisvi biudžeto lėšų likučiai nukreipti išlaidoms dengti)</b>	<b>100,0</b>	<b>5405,1</b>	<b>5405,1</b>	<b>100,0</b>	<b>5405,1</b>
<b>28.</b>	<b>Lėšos, gautos iš valstybės biudžeto pagal tarpusavio atsiskaitymus</b>	<b>92,0</b>	<b>221,0</b>	<b>240,2</b>	<b>108,0</b>	<b>259,4</b>
<b>29.</b>	<b>IŠ VISO PAJAMŲ</b>	<b>93,9</b>	<b>244429,4</b>	<b>260438,9</b>	<b>108,7</b>	<b>282994,1</b>

Kaip matoma iš lentelės, jeigu būtų įgyvendintas suplanuotas optimistinis biudžeto pajamų variantas, būtų surinkta 7 % daugiau mokesčių lyginant su vidutiniu biudžeto planu, reiškia 7 % nuo 125343,1 tūkst. Lt (t.y. 8789,6 tūkst. Lt) būtų galima skirti probleminių sričių sprendimui. Prie probleminėms sritims skirtų išlaidų didinimo, didžiaja dalimi, žinoma, prisidėtų lėšos, likusios surinkus gyventojų pajamų mokesčių: vertinant vien tik procentalią išraišką, atrodo, kad gyventojų pajamų mokesčio pertekliaus lėšos nebūtų didžiausios, tačiau reikia įvertinti ir pajamų iš šio mokesčio sudaromą dalį visose pajamose. Kadangi ši dalis yra didžiausia visuose mokesčiuose, tai ir lėšos, likusios nuo šio mokesčio labiausiai prisidėtų prie probleminių sričių sprendimo, t.y. leistų išlaidas probleminėms sritims spręsti padidinti 6273 tūkst. Lt. Vertinant optimistiškiausią biudžeto pajamų įgyvendinimo variantą ir žiūrint į dotacijų skiltį, pastebima, jog nuo specialiųjų tikslinių dotacijų papildomų lėšų neliktų, nes beveik visos, (išskyrus specialią tikslinę dotaciją valstybinėms funkcijoms atlikti), būtų įgyvendintos 100 %. Taigi, nuo specialios tikslinės dotacijos valstybinėms funkcijoms atlikti likusiomis lėšomis būtų galima padidinti ekonomikos skatinimui skirtas išlaidas

dar 11973,4 tūkst. Lt. Likusiomis lėšomis nuo kitų pajamų biudžeto straipsnio būtų galima padidinti išlaidas 529726,4 tūkst. Lt (t.y. 21,3 % nuo 24850,6 tūkst.Lt).

Taigi, įgyvendinus optimistinį biudžeto pajamų planą atsiranda daugiau lėšų, kurias galima perskirstyti įvairioms biudžeto išlaidų rūšims. Šiam tikslui buvo sudaryta 14 lentelė:

14 lentelė

**Pesimistinio ir optimistinio Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto išlaidų plano variantai  
2013 m.**

IŠLAIDOS		2013 m. Planuojamos išlaidos				
		Pesimistinis planas		Vidutinis planas	Optimistinis planas	
		(%)	Tūkst. Lt	Tūkst. Lt	(%)	Tūkst. Lt
1.	Bendros valstybės paslaugos	95,3	28286,4	29688,9	106,6	31652,5
2.	Gynyba	90,0	129,6	143,9	108,7	156,4
3.	Viešoji tvarka ir visuomenės apsauga	90,0	90,0	100,0	100,0	100,0
4.	Ekonomika	100,0	2014,9	2014,9	703,5	14175,0
5.	Aplinkos apsauga	90,0	12544,7	13938,6	100,0	13938,6
6.	Būstas ir komunalinis ūkis	90,0	8974,3	9971,4	104,6	10435,0
7.	Sveikatos apsauga	90,0	2941,0	3267,8	100,0	3267,8
8.	Poilsis, kultūra ir religija	90,0	8120,6	9022,9	100,0	9022,9
9.	Švietimas	95,5	142715,4	149387,8	112,7	168288,6
10.	Socialinė apsauga	90,0	38612,4	42902,7	100,0	42902,7
Asignavimų iš viso		93,9	244429,4	260438,9	108,7	282994,1

Antrojoje darbo dalyje buvo nustatyta, kad pagrindinė sritis, kuriai skiriamas išlaidas reikėtų didinti, norint ją paskatinti, yra ekonomika. Pradiniu, optimistiniu variantu, buvo gauta, jog kiekvienos iš analizuojamų išlaidų grupių įgyvendinimas būtų 108,7 %. Taigi, modeliuojant išlaidų planą buvo nustatoma tokia išlaidų suma, kad nei vienoje iš išlaidų grupių planas nebūtų įgyvendintas mažiau 100 %. Modeliuojant išlaidų planą viršijusias lėšas ir perskirstant biudžeto pajamų lėšas, buvo gauta, jog ekonomikos skatinimui būtų galima skirti net 7 kartus daugiau lėšų, t.y. 14175,0 tūkst. Lt, iš kurių būtų galima skatinti smulkų ir vidutinį verslą bei stengtis pritraukti daugiau užsienio investicijų. Kita problemine sritimi nustatytos išlaidos švietimui, taigi šiuo atveju jos buvo padidintos iki 168288,6 tūkst. Lt, t.y. vidutinį planą jos viršytų 12,7 %. 31652,5 tūkst. Lt (5,1 % daugiau nei vidutinis planas) buvo skirta bendrų valstybės paslaugų išlaidoms, tačiau reikia paminėti, kad bendras valstybės paslaugų išlaidas sudaro administracijos išlaikymas, pirminė teisinė pagalba, paskolos, palūkanos ir kt., o padidintos lėšos, autorės nuomone, turėtų būti skirtos ne administracijos darbo užmokesčio kėlimui, o būtent paskolų grąžinimui. Taigi, optimistiniu variantu visi biudžeto išlaidų straipsniai būtų viršyti 100 %, tačiau sunkesnė situacija pastebima modeliuojant pesimistinį Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto variantą.

Pesimistiniu biudžeto pajamų įvykdymo scenarijumi, nėra pajamų perviršio, kurį būtų galima perskirstyti probleminiams biudžeto išlaidų straipsniams, nes pesimistinis biudžetas yra sudaromas,

jeigu bus nesurinktas planuojamas lėšų kiekis, reiškia ir nebus galima paskirti visų planuojamų išlaidų, todėl tam tikroms sritims turi būti sumažintos išlaidos ir perskirstytos probleminėms sritims.

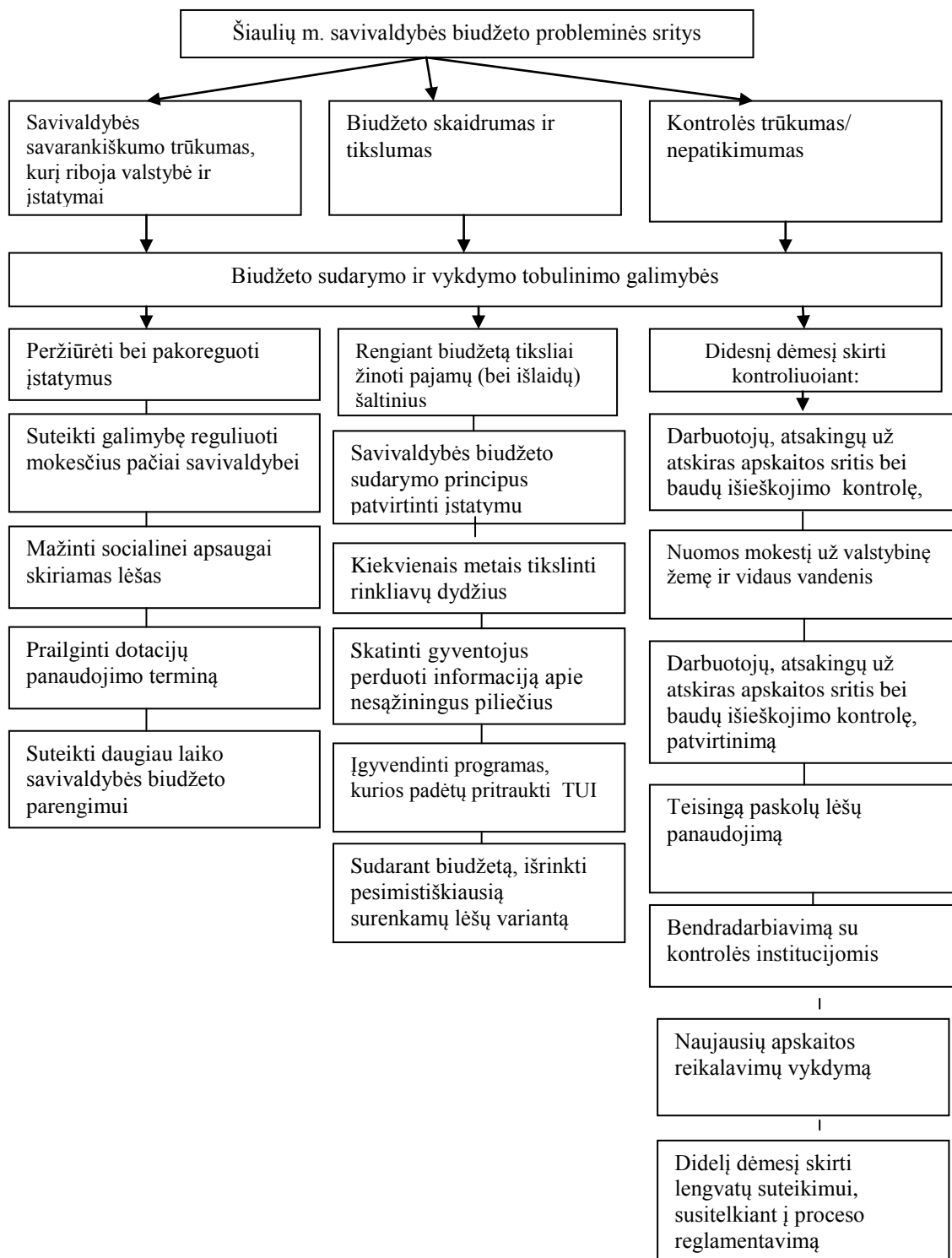
Kadangi analitinėje darbo dalyje buvo iširta, jog ekonomikos skatinimas ir tiesioginių užsienio investicijų pritraukimas yra didžiausios Šiaulių miesto savivaldybės probleminės sritys, buvo nuspręsta lėšas mažinti likusiems biudžeto išlaidų straipsniams ir juos pridėti prie ekonomikai skirtų išlaidų, tikintis, kad skatinant ekonomiką, t.y. gerinant galimybes kurtis ir plėstis smulkiam ir vidutiniam verslui, bus sukuriama daugiau darbo vietų, į Šiaulius sugrįš emigravę gyventojai, todėl išaugs iš gyventojų pajamų mokesčio gaunamos lėšos, kurias bus galima nukreipti likusių problemų biudžete sprendimui. Taip pat buvo nuspręsta nemažinti išlaidų švietimui ir paskolų grąžinimui, nes tai yra taip pat didelės Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto probleminės sritys. Taigi, buvo daroma prielaida, jog visos likusios savivaldybės biudžeto išlaidų grupės bus įgyvendintos 90 %, išskyrus ekonomikos straipsnį, kuriam bus perskirstytos virš 90 % įgyvendintos išlaidų plano lėšos. Jei perskirstytos išlaidos ekonomikai, pasiek s 100 % pesimistinio plano įgyvendinimą, likusios lėšos bus skirtos padidinti švietimui bei bendroms valstybės paslaugoms skirtas išlaidas. Kaip matoma iš 14 lentelės, pesimistinio scenarijaus įvykimo atveju ekonomikai būtų skirta 2014,9 tūkst. Lt, t.y. šis išlaidų straipsnis būtų įgyvendintas 100 %. Švietimui būtų skirta 142715,4 tūkst. Lt ir jam skirtų išlaidų planas būtų įgyvendintas 95,5 %. 95,3 % būtų įgyvendintas bendroms valstybės paslaugoms skirtas išlaidų planas, t.y. šiam straipsniui būtų skirta 28286,4 tūkst. Lt. Visų kitų biudžeto išlaidų straipsnių pesimistinio plano varianto įgyvendinimas būtų 90 %, taigi perskirstant minėtų straipsnių išlaidas ekonomikos, švietimo ir bendrų valstybės paslaugų išlaidų didinimui, šios išlaidos kartu sudėjus būtų padidintos 3479,6 tūkst. Lt.

*Optimistinis ir pesimistinis biudžeto plano variantas grindžiamas analitinėje darbo dalyje atlikta analize. Biudžeto scenarijų modeliavimas parodo situacijas, kokių gali tikėtis Šiaulių miesto savivaldybės vadovai: optimistinė situacija – kai savivaldybės biudžeto pajamos viršija planą, o išlaidos neviršija pajamų, pesimistinė situacija – kai iš pajamų gautos lėšos nėra įgyvendinamos 100 %, o išlaidos viršija pajamas. Savivaldybės vadovai, analizuodami tokias situacijas gali suplanuoti, kokių veiksmų reikės imtis ateityje, t.y. kaip reikės perskirstyti lėšas, jei pasitvirtintų pesimistinio ar optimistinio plano scenarijai. Šioje darbo dalyje sumodeliuoti biudžetai yra tik prielaidos, kuriomis galėtų remtis valstybės vadovai sudarant ir vykdant savivaldybės biudžeto planą.*

### **3.2 Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto sudarymo ir vykdymo problemos bei jų sprendimo būdai**

Vietiniai biudžetai vis dažniau naudojami ekonominių procesų reguliavimui, jie daro įtaką gamybinių jėgų pasikeitimui, formuoja teritorinę infrastruktūrą, taigi labai svarbų vaidmenį vietiniai

biudžetai atlieka vykdam socialines programas, finansuojant vis didėjančias socialines išlaidas. Tačiau savivaldybėms pavedamų tvarkyti viešųjų reikalų apimtys nuolat didėja, o finansavimas ne visada atitinka iškilusius poreikius, todėl labai svarbu išskirti problemines savivaldybės biudžeto sritis, kad būtų galima teikti siūlymus problemų išsprendimui. Šiam tikslui buvo sudarytas 17 paveikslas:



**17. pav.** Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto probleminės sritys ir jų tobulinimo būdai.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis atlikta analize.



Pagrindinės Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto probleminės sritys yra savivaldybės savarankiškumo trūkumas, nes jį riboja pati valstybė, biudžeto sudarymo ir vykdymo skaidrumas bei tikslumas ir, žinoma, kontrolės trūkumas.

Šiaulių miesto savivaldybei *trūksta savarankiškumo*, nes savivaldybės biudžetas priklauso nuo valstybės priskiriamų funkcijų, skiriamų dotacijų ir teisės aktų. Remiantis Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto sudarymą reglamentuojančiais teisės aktais, teigiama, kad kiekvienas administracinis – teritorinis vienetas turi savo biudžetą, o šie biudžetai yra atskirti nuo centrinio valstybės biudžeto bei gali funkcionuoti savarankiškai. Taigi, Šiaulių miesto savivaldybės biudžetas yra sudaromas, tvirtinamas ir vykdomas Šiaulių miesto savivaldybės tarybos ir formaliai jis neturėtų būti susijęs su valstybės biudžetu, tačiau, matoma, kad praktikoje taip nėra.

Kadangi pajamų neužtenka vis didėjančioms savivaldybių funkcijų išlaidoms padengti, o reikia tenkinti visuomenės socialinius ir ekonominius poreikius Šiaulių miesto savivaldybei reikėtų suteikti daugiau savarankiškų funkcijų. Kadangi savivaldybė nesurenka planuotų mokesčių, jai turėtų būti suteikta teisė naudotis lanksčiu mokesčių mechanizmu, t.y. jei būtų suteikta didesnė galimybė pačiai savivaldybei spręsti apie mokesčių dydžius, įvesti naujus mokesčius ir rinkliavas pagerėtų gyventojams teikiamos viešosios paslaugos, taip pat būtų tikslingiau naudojami finansiniai ištekliai, atsirastų galimybė operatyviau spręsti Šiaulių mieste susidariusias problemas, bei nebūtų poreikio prašyti lėšų iš valstybės.

Kuo didesnės savivaldybės teisės nustatyti vietinių mokesčių dydžius, tuo didesnis yra pripažįstamas fiskalinės decentralizacijos laipsnis. Šiaulių miesto savivaldybei reikėtų suteikti didesnę laisvę reguliuojant gyventojų pajamų mokestį, nekilnojamo turto mokestį, mokesčius už aplinkos teršimą ir vietines rinkliavas, nes per analizuojamą laikotarpį lėšų iš šių mokesčių buvo suplanuota gauti daugiau nei pavyko surinkti, o tai įrodo paryškintos 15 lentelės dalys:

15 lentelė

**Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto mokestinių pajamų plano įvykdymas 2008 - 2012 m.**

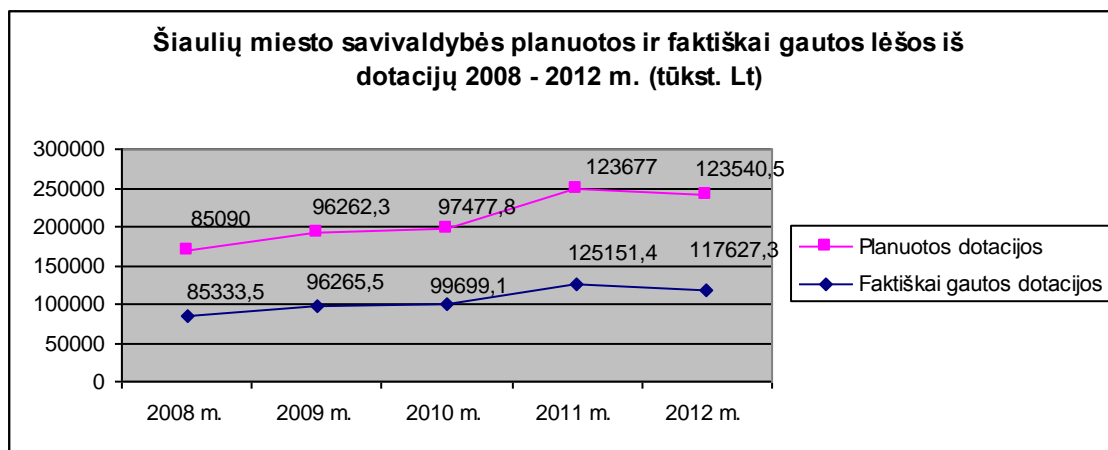
MOKESČIAI	Plano įvykdymas (%)					
	2008 m.	2009 m.	2010 m.	2011 m.	2012 m.	Vidurkis (%)
Gyventojų pajamų mokestis	91,41	80,71	107,92	96,30	104,14	96,10
Žemės mokestis	100,02	91,15	95,99	136,14	100,00	104,66
Paveldimo ar dovanojamo turto mokestis	159,09	123,77	98,83	30,65	191,00	120,67
Nekilnojamojo turto mokestis	71,58	94,02	136,25	88,56	101,20	98,32
Mokesčiai už aplinkos teršimą	98,50	92,43	87,81	81,75	100,00	92,10
Valstybės rinkliavos	199,47	136,07	86,00	89,78	110,96	124,46
Vietinės rinkliavos	96,19	88,05	99,33	95,44	100,00	95,80

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių miesto savivaldybės ataskaitomis.

Taip pat reikia paminėti ir tai, kad reikia stengtis sumažinti išlaidas socialinei apsaugai, t.y. savivaldybei būtų galima suteikti teisę pačiai skirstyti socialinę paramą savo bendruomenės nariams. 2012 m. buvo atliekamas eksperimentas, kai 5 rajonų savivaldybės (Akmenės, Panevėžio, Radviliškio, Raseinių ir Šilalės) pačios skirstė pinigine socialinę paramą gyventojams. Kai buvo pradėta gyventojus, norinčius gauti pinigine socialinę paramą, pasitelkti visuomenei naudingai veiklai, daugelis jų atsisakė pretenduoti į paramą, todėl parama buvo skirstoma daug tikslingiau. Taigi, priemonės, kurios padėtų mažinti savivaldybės biudžeto išlaidas socialinei apsaugai, priklauso nuo Vyriausybės ir Seimo išleistų ir patvirtintų socialinės apsaugos įstatymų, todėl savivaldybei minimizuoti biudžeto išlaidas šioje srityje yra sudėtinga. Galima nebent skatinti piliečių sąžiningumą, kad šiauliečiai perduotų informaciją apie tuos piliečius, kurie gauna socialinę paramą ir turi papildomus pajamų šaltinius.

Šiaulių miesto savivaldybės nepanaudotos dotacijos metų gale turi būti gražinamos 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 miesto savivaldybės išlaidos ne visada būna ekonomiškai tikslingos. Reikia paminėti ir tai, kad visais analizuojamais metais savivaldybė gražino tikslinių dotacijų dalį valstybei. Dėl šios priežasties būtų tikslingiau nepanaudotas valstybės biudžeto lėšas palikti savivaldybei dar vieneriems metams, t.y. būtų galima teikti prašymus reikalingam dotacijų panaudojimo laiko pratęsimui, tuomet jos būtų panaudotos racionaliau. Taip pat reikia paminėti, kad didžiausia valstybės dotacijų dalis skiriama švietimui, tačiau nėra pakankamai skiriama ekonomikos sričiai, o tai padėtų plėtoti verslą Šiauliuose, tuo pačiu didinti sukuriamų darbo vietų skaičių bei padidinti į savivaldybės biudžetą gaunamų pajamų dydį.

Taip pat reikia paminėti, kad Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto projekto rengimo ir tvirtinimo terminai yra labai trumpi, kadangi biudžeto projektas pradedamas rengti ir turi būti patvirtintas lapkričio – gruodžio mėnesiais. Tokią situaciją lemia vėlus valstybės biudžeto svarstymas, kadangi, tik patvirtinus valstybės biudžetą tampa aišku, koks dotacijų dydis yra skiriamas Šiaulių miesto savivaldybei, todėl planuojamos pajamos iš dotacijų nesutampa su faktinėmis (18 pav.).



**18 pav.** Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto planinės ir faktinės lėšos iš dotacijų 2008 - 2012 m.

Šaltinis: sudaryta darbo autorės remiantis Šiaulių miesto savivaldybės ataskaitomis.

Kaip matoma iš paveikslo, nei vienais analizuojamais metais lėšos iš dotacijų nebuvo nuspėtos teisingai, t.y. nebuvo spėta sureaguoti į paskelbtą valstybės biudžetą. Visais analizuojamais metais Šiaulių miesto savivaldybė į biudžetą planavo gauti daugiau lėšų nei gavo faktiškai todėl būtų tikslinga suteikti daugiau laiko savivaldybės biudžeto parengimui, t.y. nustatyti ne konkrečią datą, kada jis turi būti parengtas, o nurodyti terminą per kiek laiko nuo valstybės biudžeto paskelbimo turi būti paskelbti savivaldybių biudžetai.

Dar viena didžiulė problema yra biudžeto sudarymo *skaidrumas ir tikslumas*. 2011 m. sprendimai dėl darbuotojų darbo užmokesčio didinimo buvo priimti neatsižvelgus į savivaldybės finansines galimybes, į Savivaldybės tarybos sprendimu patvirtintą biudžetą (biudžete nebuvo tam tikslui numatytų ir patvirtintų asignavimų) ir į įstatymų reikalavimus – iš sutaupyto asignavimų dengti įsiskolinimus. Faktai, kad buvo prisiimti papildomi įsipareigojimai nesant tam numatytų asignavimų, vertintini kaip biudžeto sandaros įstatymo 5 straipsnio, numatančio asignavimų valdytojo atsakomybę už paskirtų savivaldybės biudžeto asignavimų naudojimo teisėtumą ir ekonomiškumą, pažeidimas. Taip pat reikia paminėti ir tai, kad kai kuriais atvejais mokant darbo užmokestį investicijų projektus vykdančioms asmenims, yra naudojamos savivaldybės administracijos lėšos, kai tuo tarpu lėšų šaltinis, iš kurio galėtų būti finansuojamos tokios išlaidos projektuose nenumatytos.

2011 m. Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto planas buvo „išpūstas“ daugiausiai, lyginant septynių Lietuvos miestų savivaldybių biudžetų pajamas su prognozuojamomis pajamomis. Šiaulių miesto savivaldybės Kontrolės ir audito tarnybos teigimu, atliekant 2011 m. patikrinimą nepavyko išsiaiškinti, kokiais duomenimis rėmėsi ir kokius pajamų šaltinius turėjo galvoje savivaldybės administracija, planuodama savivaldybės biudžeto pajamas – tai tik įrodo, kad yra pažeidžiamas biudžeto tikrumo arba realumo principas, kuris nurodo, kad į biudžetą turi būti įtrauktos tik tokios

pajamos, kurios bus gautos, ir tik tokio dydžio, kokį gali pakelti tautos ūkis. Taip pažeidžiami tokie biudžeto sudarymo principai kaip biudžeto pilnumas, politinis sąžiningumas, biudžeto teisingumas ir aiškumas, nuolatinių funkcijų atitikimo, taupumo ir ekonomiškumo principai. Tačiau ne visi biudžeto sudarymo principai nėra patvirtinti įstatymu, todėl, norint, kad savivaldybės biudžetas būtų formuojamas kryptingiau ir drausmingiau principai turėtų būti patvirtinti įstatymu.

Dėl lėšų stygiaus jau keleri metai nebeskiriama lėšų tikslinėms gyvūnų globos bei priežiūros programoms įgyvendinti. Jos buvo skiriamos iš vietinių rinkliavų už gyvūnų (šunų, kačių) registravimą ir laikymą daugiabučiuose namuose. Vadovaudamasi Rinkliavų įstatymu ir atsižvelgdama į faktišką paslaugų teikimo išlaidų padidėjimą ar sumažėjimą, savivaldybės taryba gali kartą per metus indeksuoti rinkliavos dydžius. Tačiau per analizuojamus metus dydžiai nebuvo tikslinti nei vieną kartą, todėl reikėtų į tai atkreipti dėmesį ir rinkliavų dydžius tikslinti kiekvienais metais.

Didžiausią Šiaulių miesto savivaldybės pajamų dalį sudaro mokestinės pajamos, o pagrindinis savivaldybės biudžeto mokestinių pajamų šaltinis yra gyventojų pajamų mokestis, todėl savivaldybės administracija turėtų įgyvendinti ekonomines bei socialines programas, kurios padėtų pritraukti tiesiogines užsienio investicijas, skatinti smulkų ir vidutinį verslą, kas padėtų mažinti nedarbą, didinti naujų darbo vietų skaičių, o tai lemtų didesnę gyventojų skaičių Šiaulių mieste, kadangi tiek ekonominės, tiek socialinės sąlygos būtų patrauklesnės. Esant tiesioginėms užsienio investicijoms yra įdiegiamos modernesnės technologijos, keliami darbuotojų kvalifikacija ir formuojami nauji jų įgūdžiai.

Siekiant, kad savivaldybės pajamos būtų suplanuotos kuo efektyviau, tikslinga būtų numatyti mažiau surenkamų lėšų, t.y. išsirinkti patį pesimistiškiausią variantą. Tuo atveju būtų išvengta situacijos kai surenkama per mažai pajamų ir reikia mažinti suplanuotas išlaidas, o likusias pajamas būtų galima panaudoti toje programoje ar biudžetinėje įstaigoje, kurioje būtinausia. Taip pat tikslinga apgalvoti tas sritis, kuriose būtų galima panaudoti lėšas, jei įvyktų taip, jog pajamų gauta daugiau, nei patirta išlaidų, t.y. suplanuoti optimistiškiausią biudžeto variantą.

Dar vienas svarbus veiksnys, o kartu ir didelė Šiaulių miesto savivaldybės problema yra biudžeto *sudarymo ir vykdymo kontrolė*. Labai svarbu, kaip sukurta vidaus kontrolės sistema atitinka teisės aktų keliamus reikalavimus, kaip jos veikimas užtikrina veiklos rizikos eliminavimą, leidžia išvengti apskaitos klaidų, iškraipymų ir turto valdymo trūkumų, ar sukurta kontrolės procedūros buvo veiksmingos ir veikė nuosekliai. Remiantis savivaldybės audito ataskaitomis, pažymėtina, kad atliekant savivaldybės auditą nė vieno audito metu vidaus kontrolė nebuvo įvertinta labai gerai. Dėl šios priežasties per analizuojamą laikotarpį Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto sudarymo, vykdymo ir kontrolės procese pastebėta daug trūkumų.

Nepilnai vykdytos savivaldybės tarybos mažmeninės prekybos alkoholiniais gėrimais prekybos ir viešojo maitinimo įmonėse licencijų išdavimo tvarkos aprašo nuostatos ir paraiškos licencijai gauti, t.y. licencijos ir kitos formos nepatvirtintos savivaldybės administracijos direktoriaus. Taigi, nėra užtikrintas planuojamų įplaukų už licencijų išdavimą pagrįstumas, nenumatytos vidaus kontrolės procedūros ir nepaskirti darbuotojai, kurie būtų už tai atsakingi.

Nuomos mokestis už valstybinę žemę ir valstybinius vidaus vandens telkinius“ yra biudžeto pajamų straipsnis, kurį administruoja pati savivaldybė. Tai savivaldybė atlieka nuo 2003 m. sausio 1 d. Per tą laiką buvo atliktas 2007 metų žemės nuomos mokesčio biudžeto pajamų ribotos apimties finansinis auditas, 2009 metų I pusmečio rezultatų ir 2010 metų žemės nuomos mokesčio surinkimo vertinimas. Visi vertinimai atskleidė, kad didžiausią įtaką šio mokesčio surinkimui per keletą paskutinių metų turi šio mokesčio administravimo trūkumai ir nepakankamai efektyvi vidaus kontrolė.

Savivaldybės administracijos skyriuose keičiantis darbuotojų, pareigybių, asmenų, kuriems suteikta teisė rengti ir pasirašyti arba tik pasirašyti savivaldybės biudžeto apskaitos dokumentus, sąrašas ir jų parašų pavyzdžiai turi būti patvirtinti Savivaldybės administracijos direktoriaus (2005 m. spalio 14 d. įsakymu 12 Nr. AP-390). Tačiau ne visais analizuojamais metais sąrašai buvo pakeisti. Dėl nepatvirtintų atsakingų darbuotojų už atskiras apskaitos sritis parašų yra rizika, kad apskaitos dokumentai gali būti pasirašyti ne tų asmenų, o į apskaitos registrus duomenys įtraukti neteisėtai ar neteisėtai. Taip pat Savivaldybės administracijoje nėra atsakingo asmens, kuriam būtų priskirta nesumokėtų administracinių baudų išieškojimo kontrolės funkcija.

2010 m. buvo pakeisti viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atskaitomybės standartai (VSAFAS). Savivaldybės apskaitos politika, įsigaliojus VSAFAS reikalavimams, neatnaujinta, nepatvirtinti nauji apskaitos registrai ir jų formos. Savivaldybėje visi ūkiniai įvykiai ir ūkinės operacijos apskaitos registruose registruojami vadovaujantis Buhalterinės apskaitos įstatymo, finansų ministro patvirtintais Apskaitos standartais bei finansų ministro patvirtinto pavyzdinio Apskaitos vadovo reikalavimais, nors tai nėra įforminta savivaldybės teisės aktuose. Taip pat pažymėtina, kad vienoje iš audituotų įstaigų – Aukštabalio pradinėje mokykloje – nebuvo perkelti likučiai, o apskaita nuo 2010 m. sausio 1 d. nebuvo tvarkoma pagal VSAFAS reikalavimus. Todėl tvarkant apskaitą pagal naujus reikalavimus bei rengiant metines biudžeto vykdymo ir konsoliduojant finansines ataskaitas, išlieka rizika klaidų ir neatitikimų atsiradimo galimybei. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad savivaldybės administracijos direktorius nurodė, jog savivaldybės administracijos turto valdymo skyrius neturi tinkamos ilgalaikio turto apskaitos programos, didžioji dalis darbo atliekama rankiniu būdu, todėl išlieka rizika, kad ir kitais metais turto valdymo ūkiniai įvykiai ir ūkinės operacijos apskaityti netinkamai. Taigi, norint išvengti netikslumų, būtina sekti ir vykdyti naujausius apskaitos reikalavimus.

Dėl savivaldybės tarybos sprendimų, kuriais suteikiamos mokesčių lengvatos verslo įmonėms vykdymo, Lietuvos Respublikos Konkurencijos tarnyba gavo ne vieną skundą, su prašymais įvertinti galimus konkurencijos įstatymo pažeidimus. 2010 m. iš viso mokesčių lengvatų zonoje veikė daugiau kaip du šimtai įmonių. 32 įmonės pateikė prašymus pritaikyti mokesčio lengvatą, tačiau sutartys pasirašytos tik su trimis. Mokestinių lengvatų sutartį Šiaulių savivaldybė sudarė su individualia įmone „BS kompanija“, bendrovėmis „Veiklūnė“ ir „Šiaulių prekybos namai“. Kodėl tokių pat mokesčių lengvatų sutarčių nesudarė su kitomis miesto įmonėmis, savivaldybė Konkurencijos tarybai paaiškinti nesugebėjo, todėl galima manyti, kad šis procesas vyko neviseškai teisingai. Tačiau reikia paminėti ir tai, kad problemiška taikyti nustatytus nekilnojamojo turto mokesčio tarifo koregavimo koeficientus atskiriems turto vienetams pagal adresus (priimtus savivaldybės tarybos 2010 m. lapkričio 25 d. sprendimu Nr. T-338 „Dėl teritorijos, kurioje reguliuojama ekonominė plėtra, mokesčių koregavimo koeficientų nustatymo bei jų taikymo“) ir įvertinti lengvatoms gauti teikiamų duomenų teisingumą. Nekilnojamojo turto mokesčio administravimas yra pakankamai sudėtingas, todėl būtinas gerai apgalvotas ir išsamus šio proceso reglamentavimas numatant bendradarbiavimą su mokesčius administruojančiomis valstybės institucijomis bei vykdant įvairias kontrolės priemones. Pažymėtina, kad 2011 metais jau buvo priimti trys sprendimai, keičiantys savivaldybės tarybos 2010 m. lapkričio 25 d. sprendimą Nr. T-338. Tai ir rodo, kad lengvatos verslui, taikant mokesčių koregavimo koeficientus, sunkiai reglamentuojamos ir savivaldybės tarybos sprendimų parengimas reikalauja ypač aukštos atsakingų darbuotojų kvalifikacijos ir kompetencijos. Dėl tokio reglamentavimo sunku išvengti galimybių neteisėtai pasinaudoti nekilnojamojo turto mokesčio lengvata.

2011 m. aiškinamajame rašte pateikta informacija, kad paskolų lėšos naudotos remonto darbams, rodo, kad nesilaikyta biudžeto sandaros įstatymo 10 str. 1 d. 1 p., kuriame numatyta, kad ilgalaikės paskolos naudojamos tik investicijų projektams finansuoti, kurie turėtų sukurti ilgalaikį turtą ar jį padidinti. Atsižvelgiant į nesurenkamą biudžetą skolų grąžinimo galimybės tampa labai miglotos, be to, yra didelė rizika, kad ir vėl nebus surenkamas planuotas biudžetas ir nepakaks surinktų pajamų einamųjų metų išlaidoms dengti. Todėl, skolinantis ir prisiimant naujus įsipareigojimus reikia labai atsakingai įvertinti savivaldybės biudžeto finansines galimybes.

Norint sukontroliuoti biudžeto vykdymą reikia nuolat bendradarbiauti su Šiaulių miesto savivaldybės kontrolės ir audito tarnyba. Siekiant užtikrinti, kad nepasikartotų teisės aktų pažeidimai, kas mėnesį reikėtų organizuoti kontrolės ir audito tarnybos ir atitinkamų savivaldybės administracijos padalinių vadovų pasitarimus aktualiais jų vykdomos veiklos klausimais - kaip tai buvo daroma 2011 m., nes ši tarnyba atlikusi auditą pateikia ir rekomendacijas, kurių reikėtų laikytis. Norint sukontroliuoti biudžeto vykdymą reikėtų bedradarbiauti ne tik su kontrolės ir audito

tarnyba, bet ir su valstybine mokesčių inspekcija, taip būtų galima padidinti įplaukas iš turto mokesčio, baudų ir konfiskacijų.

*Taigi, apibendrinant, būtų galima išskirti kelias pačias didžiausias Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto problemas: savivaldybės savarankiškumo trūkumas, biudžeto sudarymo skaidrumas, tikslumas ir lankstumas bei biudžeto sudarymo ir vykdymo kontrolė, todėl turi būti nuolat atliekamas savivaldybės administracijos funkcijų, turto naudojimo ar ūkio sričių valdymo strateginis tyrimas, t.y. nuolat turi būti vykdomas duomenų rinkimas ir esamų bei galimų problemų nustatymas ir analizė, kad būtų išvengta pažeidimų. Taigi, būtų tikslinga kiekvienais metais sudaryti planuojamo biudžeto pesimistinį bei optimistinį variantus.*

## IŠVADOS

Savivaldybės biudžetas yra pagrindinis savivaldybės planuojamos veiklos teisės aktas, kuriame atsispindi visas tos 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. Formuojant savivaldybės biudžetą reikia naudotis formavimo principais bei metodais, nes formavimo principai padeda paskirstyti savivaldybės biudžeto pajamas ir išlaidas tinkamiausiu būdu bei užtikrina biudžeto sudarymo skaidrumą ir kontrolę. Savivaldybės biudžeto formavimo principai reikalauja, kad biudžetas būtų subalansuotas, į jį įtraukiamos tik tokios ir tokio dydžio pajamos ir išlaidos, kokios bus gautos, kad lėšos bus naudojamos efektyviausiu būdu, o biudžetas bus skelbiamas viešais ir bus prieinamas kiekvienam savivaldybės gyventojui. Savivaldybių biudžetų sudarymui yra naudojamas programinis metodas - biudžeto atsigavimai yra skiriami tam tikroms programoms finansuoti, t.y. biudžetas yra orientuotas į rezultato pasiekimą įgyvendinant strategiją.

Nagrinėjamu laikotarpiu negalima išskirti vieningos didėjimo ar mažėjimo tendencijos tiek biudžeto pajamų, tiek išlaidų atžvilgiu, nes pajamos per 2009 m. sumažėjo 5,64 %, o per 2010 m. – padidėjo 9,78 %, per 2011 m. – vėl sumažėjo 2,8 %, o 2012 m. ir vėl išaugo 2,72 %. Biudžeto išlaidos per 2009 m. padidėjo 7,2 %, tačiau per 2010 m. sumažėjo 3,05 %, 2011 m. vėl pastebimas išaugimas 8,3 %, o 2012 m. išlaidos vėl sumažėjo 6,85 %. Taigi, situacija Šiaulių miesto savivaldybės biudžete analizuojamu laikotarpiu nėra stabili, o tai lemia sunkesnę biudžeto pajamų ir išlaidų prognozę ateinančiais metais. Didžiausią visų pajamų dalį per analizuojamą laikotarpį sudarė mokesstinės pajamos (vidutiniškai 46,76 % visų pajamų) ir valstybės dotacijos (vidutiniškai 40,35 % visų pajamų). Kadangi dotacijų dalis visose savivaldybės pajamose yra labai didelė ir kiekvienais analizuojamais metais pastebimas jų augimas, reiškia, kad Šiaulių miesto savivaldybė neturi didelio savarankiškumo, t.y. piliečių poreikiams ir lūkesčiams patenkinti jai reikalinga aukštesnių institucijų pagalba. Visais analizuojamais metais pačią didžiausią Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto asignavimų dalį sudarė išlaidos socialinei sferai, t.y. sveikatos apsaugai, poilsiui, kultūrai ir religijai, švietimui ir socialinei apsaugai. Socialinės sferos išlaidos bendrai sudarė vidutiniškai 77,741 % visų biudžeto asignavimų. Didžiausią įtaką išlaidų pokyčiams turėjo išlaidos švietimui (sudarė vid. 77,47 visų socialinei sferai skirtų išlaidų), nes mokinio krepšeliui skiriamos lėšos sudaro didžiausią socialinių išlaidų dalį, t.y. jos sudarė 36,6 % socialinei sferai skirtų išlaidų arba 28,23 % visų išlaidų.

Pajamų plano įvykdymas geriausias buvo 2010 m. ir 2012 m., nes tuomet pajamų plano įvykdymas viršijo 100 % (atitinkamai 100,9 % 2010 metais ir 105,58 % 2012 m.). Tais pačiais metais, didžiausia dalimi buvo įvykdyti ir asignavimų planai (2010 m. - 97,10 %, 2012 m. - 99,19



%), todėl galima daryti išvadą, kad didžiausias dėmesys į Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto sudarymą, vykdymą ir kontrolę buvo sutelktas būtent minėtais metais.

Darbe, naudojant porinę regresinę analizę, buvo pasirinkta ištirti priklausomybę tarp Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų ir Šiauliuose esančių bedarbių skaičiaus, vidutinio mėnesinio bruto darbo užmokesčio, iš Šiaulių išvykusių asmenų skaičiaus, Šiauliuose veikiančių ūkio subjektų ir tiesioginių užsienio investicijų vienam Šiaulių gyventojui. Reikšmingas koreliacijos ryšys nustatytas tik vienu atveju - tiesioginių užsienio investicijų vienam Šiaulių miesto gyventojui koreliacijos su biudžeto pajamomis. Šis koreliacijos ryšys yra tiesioginis ir labai stiprus (koreliacijos koeficientas lygus 0,937), todėl Šiaulių miesto savivaldybė turėtų orientuotis į tiesioginių užsienio investicijų pritraukimo programas, kad būtų pagerintas pajamų į savivaldybės biudžetą surinkimas, nes tiesioginės užsienio investicijos yra ekonominio augimo pagrindas, todėl, kad pagrindinis teigiamas jų poveikis yra naujų darbo vietų sukūrimas, o dėl didesnio darbuotojų skaičiaus į Šiaulių miesto savivaldybės biudžetą būtų surenkama daugiau lėšų iš gyventojų pajamų mokesčio.

Remiantis analitinėje darbo dalyje atlikta analize, buvo sudaryti optimistinis ir pesimistinis biudžeto plano variantai, kurie parodo situacijas, kokių gali tikėtis Šiaulių miesto savivaldybės vadovai ir kokių veiksmų reikės imtis ateityje, t.y. kaip reikės perskirstyti lėšas, jei pasitvirtintų pesimistinio ar optimistinio plano scenarijai. Sumodeliuoti scenarijai yra tik prielaidos, kuriomis galėtų remtis valstybės vadovai sudarant ir vykdant savivaldybės biudžeto planą. Įgyvendinant optimistinį variantą išlaidoms buvo perskirstytas 550501,6 tūkst. Lt lėšų, gautų iš pajamų, perviršis. Kadangi pesimistiniu variantu, pajamų perviršio nebuvo, buvo perskirstytos išlaidų lėšos, kurios sudarė 3479,6 tūkst. Lt.

Šiaulių miesto savivaldybė neturi pakankamo fiskalinio savarankiškumo bei galimybių surinkti būtinas lėšas savo funkcijoms vykdyti, todėl, kad svarbiausius mokesčių elementus (apmokestinimo bazę, tarifus, lengvatas) nustato Seimas. Taigi, savivaldybės fiskalinė iniciatyva bei atsakomybė ir jos veikla yra slopinama, todėl ji tampa ne tokia efektyvi. Dėl šios priežasties savivaldybei tenka sunkus uždavinys - išskirti svarbiausius prioritetus ir efektyviai paskirstyti lėšas. Pačios didžiausios Šiaulių miesto savivaldybės biudžeto probleminės sritys yra savivaldybės savarankiškumo trūkumas, biudžeto sudarymo skaidrumas, tikslumas ir lankstumas bei biudžeto sudarymo ir vykdymo kontrolė. Norint pašalinti problemas reikėtų suteikti savivaldybei daugiau teisių nustatant renkamų mokesčių dydžius, įgyvendinti programas, kurios padėtų pritraukti tiesiogines užsienio investicijas į Šiaulius ir suteikti sąlygas kurtis naujoms įmonėms. Taip pat sudarant biudžetą, išrinkti pesimistiškiausių surenkamų lėšų variantą ir labai didelį dėmesį skirti kontrolei. Tokio pobūdžio savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų analizę reikėtų atlikti kiekvienais metais, nes

reguliari analizė leidžia teisingai įvertinti savivaldybės biudžeto situaciją ir jo optimizavimo kryptis ateityje.

## LITERATŪROS SĄRAŠAS

1. Ammons, David N. (2001). *Municipal benchmarks: assessing local performance and establishing community standards*. Thousand Oaks: Sage publications, 2001.
2. Astrauskas, A. (1999). Savivaldybių biudžetų sudarymo principai ir metodai. *Viešųjų institucijų valdymas: straipsnių rinkinys*. Kaunas: Technologija, p.18-23.
3. Astrauskas, A. (2003). *Vietos savivaldos samprata ir savivaldybės institucinė struktūra. I dalis*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas.
4. Astrauskas, A. (2011). Vietos savivaldos raida Lietuvoje 1990 - 2010 metais. *Viešoji*
5. Astrauskas, A., Galinienė, B. (2003). *Vietos savivalda Lietuvoje: teoriniai ir istoriniai aspektai*. Vilnius: Vilniaus universiteto leidykla.
6. Bagdžiūnienė, V. (2006). *Biudžetai ir jų vykdymo kontrolė. Teorija ir praktika*. Vilnius: Conto litera.
7. Baltušnikienė, J., Astrauskas, A. (2006). *Viešojo valdymo institucijų funkcijų ir decentralizavimo aspektų analizė. Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, p. 30-38.
8. Bartosevičienė, V. (2005). *Ekonominė statistika*. Kaunas: Technologija.
9. Birtles, W. (2000). *Butterworths local government finance*. London: Butterworths.
10. Brown, C.V., Jackson, P.H. (1990). *Public sector economics*. Oxford: Blackwell.
11. Buckiūnienė, O., Meidūnas, V., Puzinauskas P. (2003). *Lietuvos finansų sistema*. Vilnius: Teisinės informacijos centras.
12. Budget Formation & Allocation. (2011). [žiūrėta 2013-10-20.]. Prieiga per internetą: <[www.pdx.edu/eli/](http://www.pdx.edu/eli/)>;
13. Buškevičiūtė, E. (2005). *Mokesčių sistema. Vadovėlis*. Kaunas: Technologija.
14. Buškevičiūtė, E. (2006). *Viešieji finansai*. Kaunas: Technologija
15. Buškevičiūtė, E., Mačerinskienė, I. (2007). *Finansų analizė. Vadovėlis*. Kaunas: Technologija.
16. Buškevičiūtė, E., Pukelienė, V. (1998). *Valstybės mokesčių sistema. Mokomoji knyga*. Kaunas: Technologija.
17. Dabartinės lietuvių kalbos žodynas. Vilnius, 2000 p. 681.
18. Davulis G. (2006). Lietuvos savivaldybių finansų struktūra ir jos raida// *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, nr. 7(2), p. 40-45.
19. Davulis, G.(2006). Vietinių mokesčių koncepcija Lietuvoje. *Viešoji politika ir administravimas*. Nr. 15.
20. Davulis, G. (2006). Lietuvos savivaldybių veiklos ekonominiai ir finansiniai aspektai. *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, p. 128-154.
21. Davulis, G. (2006). Vietinių mokesčių koncepcija Lietuvoje. *Viešoji politika ir administravimas*, 15, p.19- 26.
22. Dylewski, M. (2006). Possibilities of using modern methods of a budget planning in local units of government in Poland. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 1 (6), p. 54-59.
23. Dollery, B. (2001). *The political economy of local government*. Nordhampton: Edward Elgar Pub.
24. Ehrhart, K., Schwarz-Jung, S. R., Welge, H. (1996). *Biudžetas ir finansai*. Vilnius: Pradai.
25. Europos vietos savivaldos chartija // *Valstybės žinios*, - 1999, Nr. 82-2418 str. 3.
26. Hager, G. and ect. (2001). *Performance – based budgeting: concepts and examples*. [žiūrėta 2013-11-15]. Prieiga per internetą:< <http://www.lrc.ky.gov/lrcpubs/RR302.pdf>>.
27. Kondratienė V. (2008). *Vietos savivaldos sistemų teisinio reguliavimo mechanizmai. Daktaro disertacija*. Mykolo Romerio universitetas, Vilnius.
28. Krupavičius, A., Lukošaitis, A. (2004). *Lietuvos politinė sistema: sąranga ir raida*. Kaunas: Poligrafija ir informatika.
29. Levišauskaitė, K., Rūškys, G. (2003). *Valstybės finansai*. K: Vytauto Didžiojo universiteto

30. Lietuvių enciklopedija. Boston: Lietuvių enciklopedijos leidykla, 1962, p. 38.
31. LRbiudžeto sandaros įstatymas // Valstybės žinios, 2004, Nr. 4-47.
32. LRvietos savivaldos įstatymas (1994). [žiūrėta 2013-10-20]. Prieiga per internetą <<http://www3.lrs.lt/pls/inter3/oldsearch.preps2?Condition1=240620&Condition2>>.
33. LR vietos savivaldos įstatymo pakeitimo įstatymas // Valstybės žinios, 2000, Nr. 91-2832.
34. Lietuvos savivaldybių portalas. [žiūrėta 2013-11-28.]. Prieiga per internetą: <<http://www.savivaldybes.lt/savivaldybes/index.php?lang=lt&gr=savivaldosraida&id=15>>.
35. LR finansų ministro įsakymas „Dėl finansų ministro 2003 m. Liepos 3 d. Įsakymo nr. 1k-184
36. LR Gyventojų pajamų mokesčio įstatymo 20,22,23,24,27,32,34,35,38 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas. Valstybės žinios, 2003, Nr. 116-5254.
37. LR Mokesčio už aplinkos teršimą įstatymo 10 straipsnio pakeitimo įstatymas. Valstybės žinios, 2003, Nr. 61-2761.
38. LR nekilnojamojo turto mokesčio įstatymo 6, 8, 15 straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymas.
39. LR Rinkliavų įstatymas. Valstybės žinios, 2000, Nr. 52-1484.
40. LR savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas. Valstybės žinios 1997, Nr.
41. LR savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas. Valstybės žinios, 1997, Nr. 69-1743; 1999, Nr. 93-2709; 2001, Nr. 94-3307
42. LR socialinės apsaugos ir darbo ministerijos įsakymas „Dėl Valstybinėms (perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti skirtų lėšų apskaičiavimo metodikos patvirtinimo". Valstybės žinios, 2006, Nr. 80-3170.
43. LR Socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymas „Dėl valstybinėms (perduotoms
44. LR vietos savivaldos įstatymas. Valstybės žinios 1994, Nr. 55-1049, 2008, Nr. 113-4290.
45. LR Vyriausybė nutarimas Nr. 1228 Dėl valstybinės visuomenės sveikatos priežiūros plėtos savivaldybėse 2007–2010 metų programos patvirtinimo. Žin., 2007-11-27, Nr. 122-5007. www.lrs.lt.
46. LR Vyriausybė nutarimas Nr. 1798 „Dėl nuomos mokesčio už valstybinę žemę ir valstybinio vidaus vandenų fondo vandens telkinius". Žin., 2002-11-22, Nr. 112-4993. www.lrs.lt.
47. LR Vyriausybė nutarimas Nr. 345 „Dėl savivaldybių skolinimosi taisyklių patvirtinimo". Žin., 2004, Nr. 47-1557. www.lrs.lt.
48. 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. 61. LR Vyriausybės nutarimas „Dėl LR Vyriausybės 1993 m. rugpjūčio 3 d. nutarimo Nr. 603 „Dėl žemės mokesčio" pakeitimo". Valstybės žinios, 2003, Nr. 54-2384.
49. Lukoševičius, V., Stankevičius, P. (2006). Nacionalinio biudžeto struktūriniai pokyčiai. *Lietuvos ūkio transformacija 1990 - 2005 metais: Mokslinių straipsnių rinkinys (II)*. Vilnius: Vilniaus pedagoginis universitetas, p. 113-132.
50. Mackevičius, J. (2001). *Auditas: teorija, praktika, perspektyvos. Monografija*. Vilnius: Lietuvos mokslas.
51. Mackevičius, J. (2005). *Įmonių veiklos analizė: informacijos rinkimas, sisteminimas ir vertinimas. Monografija*. Vilnius: Leidykla TEV.
52. Mačys, G. (2006). *Regionų ekonomika, politika ir valdymas Lietuvoje: vadovėlis*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
53. Meidūnas, V., Puzinauskas, P. (2003). *Finansai*. Vilnius: Teisinės informacijos centras.
54. Minelgaitė D., Novikevičius V.(2010) *Legal regulation on municipal budgets' expenditure*. Mykolo Romerio universitetas
55. Naraškevičiūtė, V. (2008) *Savivaldybių biudžetų formavimo ir asignavimų naudojimo problemos Lietuvoje*// *Ekonomika ir vadyba*. Nr. 13 p. 149-156.
56. Naraškevičiūtė, V., Lakštutienė, A. (2005). *Valstybės finansai. Mokomoji knyga*. Kaunas: Technologija.
57. Pasaulinė vietos savivaldos deklaracija. [žiūrėta 2013-10-20] Prieiga per internetą: <<http://finansai.tripod.com>>.
58. Rakauskienė, O. G. (2006). *Valstybės ekonominė politika (fiskalinė, užsienio prekybos ir socialinė politika): Monografija*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas. 88. Regulski, J.

- (2003). *Local government reform in Poland*.
59. Rimas J (1999). Fiskalinės decentralizacijos plėtojimas // Inžinerinė ekonomika, Nr. 3 (14).
  60. Rosen. H. S. (2002). *Public finance (6-th.ed.)*. USA: McGraw-Hill Irwin.
  61. Rubin, I.S. (2006). *The Politics of Public Budgeting. Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. A Division of Congressional Quarterly Inc. Washington, D.C.
  62. Shah, A. (2007). *Public Sector Governance and Accountability Series. Local Budgeting*. The World Bank, Washington, D.C.
  63. Shick, A. (2008). *The Future of Budgeting for Results*. Prepared for IV Regional Policy Dialogue Meeting Prodev on Development Effectiveness and Budgeting for Results Inter-American Development Bank Mexico City.
  64. Stačiokas, R., Mažeika, A., Rupšys, R. (2003). *Apskaita ir atskaitomybė vietos savivaldybėse. Mokomoji knyga*. Kaunas: Technologija.
  65. Stačiokas, R., Rimas, J. (2002). *Lietuvos savivaldybių raida ir veiklos finansavimas. Monografija*. Kaunas: Technologija.
  66. Stačiokas, R., Rimas, J. (2002). *Lietuvos savivaldybių raida ir veiklos finansavimas. Monografija*. Kaunas: Technologija.
  67. Stačiokas, R., Rimas, J. (2004). *Mokesčiai: teorija ir praktika*. Kaunas: Technologija.
  68. Stačiokas, R., Rimas, J. (2004). Presumptions for strengthening the economical and financial independence of municipalities. *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai*, 29, p. 173-188.
  105. Stačiokas, R., Rimas, J. (1996). *Savivaldybių mokesčiai ir rinkliavos*. Kaunas: Aušra.
  69. Stačiokas, R., Valančienė, L. (2002). Mokesčių į Valstybės ir savivaldybių biudžetus optimizavimo prielaidos. *Inžinerinė ekonomika*, 4 (30), p. 26-32.
  70. Statistikos departamentas. [žiūrėta 2013-11-15]. Prieiga per internetą: <<http://www.stat.gov.lt>>.
  71. Student's t-distribution table. [žiūrėta 2013-10-20]. Prieiga per internetą: <[www.docstoc.com](http://www.docstoc.com)>.
  72. Šileikis, E. (2002). Savivaldos teisė: aktualūs aiškinimo ir įgyvendinimo klausimai. *Teisė*, 42,
  73. Šileikis, E. (2005). *Alternatyvi konstitucinė teisė*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, p. 259.
  74. Šukienė, A. (2008). *Kaip sudaromas valstybės biudžetas*. [žiūrėta 2013-11-15]. Prieiga per internetą: <<http://www.valstietis.lt/Pradzia/Naujienos/Zemes-ukis/Kaip-sudaromas-valstybes-biudzetas>>.
  75. West W. F. (2011). *Program budgeting and Performance Movement. The Elusive Quest for Efficiency in Government*. Georgetown University Press, Washington, D. C.
  76. X. Mziu, B. Xarba, H. Shehu (2007). *Tools that Improve Local Governing – Budgeting with Participation. The Case of the Municipality of Kamza – Albania*. Prieiga per internetą <http://eujournal.org/index.php/esj/article/view/243/273>, p. 270

## ŽODYNAS

### A

**Asignavimai** - tai biudžete nustatyta biudžetinių įstaigų ir kitų biudžeto lėšas gaunančių subjektų, atliekančių viešojo administravimo funkcijas, išlaidoms skirta lėšų suma.

### B

**Biudžetas** – centrinis valstybės piniginių išteklių fondas, kuriame sukaupiamos per mokesčius ir kitus pajamų šaltinius gaunamos lėšos, kurios yra panaudojamos finansuoti valstybės funkcijų vykdymą

**Biudžeto deficitas** – situacija, kai biudžeto išlaidos viršija pajamas.

**Biudžeto išlaidos** – asignavimų dalis, kuri yra padengiama iš valstybės biudžeto pajamų arba skolinantis. Tai taip pat yra lėšos, surinktos iš mokesčių, kurias valstybė panaudoja visuomeninėms funkcijoms atlikti.

**Biudžeto pajamos** – tai mokestinės ir nemokestinės pajamos – savivaldybių biudžetų sukaupiamos piniginės lėšos, kaip pajamos iš mokesčių, turto, biudžetinių staigų pajamos ir kitos.

**Biudžeto optimizavimas** – tai procesas, kuriuo metu stegiamasi į biudžetą pritraukti daugiau pajamų ir sumažinti patiriamas išlaidas, kad biudžetas būtų subalansuotas.

### D

**Decentralizacija** - procesas, kurio metu įgaliojimai ir atsakomybė perduodama savarankiškiems subjektams, t.y., kai sprendimo teisė perduodama iš centrinių valdymo subjektų pavaldiems valdymo subjektams.

**Dotacija** – lėšų suma, kurią skiria valstybė, kad būtų palaikoma įmonės ar asmens pelninga veikla, tai parama balansui išlyginti.

### F

**Finansavimas** – lėšų, skirtų vykdyti programoms, pervedimas į biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų sąskaitas.

### M

**Mokesčiai** - valstybės nustatyta pinigų suma, kurią valstybei turi sumokėti fizinis ar juridinis asmuo nuo savo veiklos rezultatų.

### S

**Savivaldybės biudžetas** – savivaldybės tarybos patvirtintas savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų planas biudžetiniams metams.

### T

**Tiesioginės užsienio investicijos** - užsienio fizinių ir juridinių asmenų šalyje įsigyjamas ilgalaikis turtas, žemė, pastatai, įrenginiai ar veikiančios įmonės (jų akcijos). Tai investicijos, į vietinę rinką, ateinančios iš kitų valstybių.

## V

**Vidutinis bruto darbo užmokestis** - ikimokestinis darbo užmokestis, tenkantis vienam samdomajam darbuotojui (neatskaičius fizinių asmenų pajamų ir valstybinio socialinio draudimo mokesčių, kuriuos moka darbuotojas).

## **PRIEDAI**