

**Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės katedra**

Gintarės Baubkutės,
V kurso, finansų ir mokesčių teisės
studijų šakos studentės

Magistro darbas

Savivaldybės biudžeto sudarymo (planavimo) ypatumai

Vadovas: prof. dr. Bronius Sudavičius

Recenzentas: lekt. dr. Gediminas Užubalis

Vilnius

2018

TURINYS

ĮVADAS	3
1. SAVIVALDYBĖS BIUDŽETO TEORINIAI ASPEKTAI	6
1.1. Biudžeto samprata bei valstybinė sandara	6
1.2. Savivaldybės biudžetas Lietuvos Respublikos biudžetinėje sistemoje.....	11
1.3. Savivaldybės biudžeto formavimo principai ir metodai	15
2. SAVIVALDYBĖS BIUDŽETO PAJAMŲ IR IŠLAIDŲ ANALIZĖ.....	21
2.1 Savivaldybės biudžeto struktūra	21
2.1.1. Savivaldybės biudžeto pajamos	21
2.1.2. Savivaldybės biudžeto išlaidos (asignavimai)	25
2.2. Šilutės rajono savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų analizė bei bendroji charakteristika	29
3. SAVIVALDYBĖS BIUDŽETO SUDARYMAS.....	34
3.1. Savivaldybės biudžeto sudarymo bendrosios taisyklės	35
3.2. Šilutės rajono savivaldybės biudžeto sudarymo ypatumai	43
3.3. Veiksniai, darantys įtaką Šilutės rajono savivaldybės biudžeto pajamų nustatymui ir išlaidų paskirstymui	51
IŠVADOS	57
ŠALTINIŲ SĄRAŠAS	59
SANTRAUKA.....	63
SUMMARY	64

IVADAS

Temos aktualumas. Jau nuo senų laikų visuomenėje vietos savivalda, kaip vietinių gyventojų interesams atstovaujanti ir visuomeninį, politinį gyvenimą organizuojanti struktūra, užima svarbią vietą valstybių gyvenimuose¹. Tai tarsi tarpinė grandis tarp valstybės ir piliečių, per kurią piliečiai gali prisidėti prie valstybės kontrolės ir apskritai valstybės valdymo. Vertindamas vietos savivaldos svarbą ir jos vaidmenį dr. A. Novikovas pažymėjo, jog „vietos savivalda yra kiekvienos demokratinės visuomenės sąlyga, atributas. <...> Valdžia demokratinėse valstybėse turi būti kuo arčiau gyventojų, ir gyventojai turi kuo platesnes teises bei galimybę įgyvendinti jas, kiek tai leidžia atstovaujamosios demokratijos forma“². Vadinasi, galima teigti, jog vietos savivalda yra viena iš demokratijos formų.

Vietos savivaldos teisę Lietuvos Respublikoje įgyvendina savivaldybės ir jos institucijos, atlikdamos joms įstatymais priskirtas funkcijas. Natūralu, jog tokių funkcijų įgyvendinimui yra reikalingos piniginės lėšos, kurios surenkamos ir kaupiamos savarankiškuose ir nepriklausomuose savivaldybių biudžetuose. Tokie savivaldybių biudžetai yra svarbi nacionalinio biudžeto sudedamoji dalis.

Savivaldybės biudžeto sudarymas (planavimas) yra vienas iš biudžeto proceso etapų. Tai sudėtingas ir ilgai trunkantis procesas, kurio metu priimti sprendimai, parengti projektai, planai, atlikti tyrimai ir analizės, daro įtaką kitiems biudžeto proceso etapams. Galima išskirti, jog vienas iš pagrindinių savivaldybės biudžeto sudarymo (planavimo) tikslų – sudaryti subalansuotą savivaldybės biudžetą, kurio biudžetinės pajamos atitiktų biudžetines išlaidas (asignavimus) ir taip būtų išlaikyta jų pusiausvyrą.

Visgi, pastaruoju metu vis sparčiau vystantis bei tobulėjant visuomenei, visuomenės poreikiai nuolat auga, todėl akivaizdu, kad savivaldybių išlaidos taip pat didėja. Dėl šios priežasties susiduriama su situacija, kuomet savivaldybių biudžetuose ima trūkti piniginių lėšų, skirtų gyventojų poreikiams tenkinti. Kitaip tariant, savivaldybių biudžetų išlaidos (asignavimai) yra didesnės nei numatomos biudžetinės pajamos. Vadinasi, savivaldybės, planuodamos savo biudžetus turi ieškoti būdų, kaip padidinti gaunamas pajamas ir atitinkamai sumažinti išlaidas. Tačiau nepaisant Lietuvos Respublikos Konstitucijoje³ įtvirtinto savivaldybių ir jų biudžetų savarankiškumo, Lietuvos Respublikoje savivaldybės neturi pakankamo fiskalinio savarankiškumo bei galimybių surinkti būtinas lėšas savo funkcijoms vykdyti, kadangi valstybės valdžia nesuteikia savivaldybėms

¹ NOVIKOVAS, A. Vietos savivaldos esmė ir socialinė paskirtis visuomenėje. *Jurisprudencija*, 2005, Nr. 77 (69), p. 62.

² *Ibid.*

³ Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014.

visiškos laisvės ir jas varžo, pavesdama Lietuvos Respublikos Seimui nustatyti svarbiausius mokesčių elementus – apmokestinimo bazę, tarifus, lengvatas. Toks valstybės kišimasis savivaldybių biudžetų sudarymo procese slopina savivaldybių iniciatyvą ir jų atsakomybę, o jų veikla sudarant biudžetus tampa ne tokia efektyvi. Pažymėtina, kad nuo savivaldybių veiklos priklauso gyventojų materialinių ir dvasinių poreikių tenkinimas. Savivaldybių biudžeto pajamų ir išlaidų pusiausvyra atspindi vietinės ekonomikos išsivystymą ir vietos gyventojų, o taip pat bendrą žemės gerovę. Atsižvelgiant į tai, kad gyventojų gerovės užtikrinimas yra vienas iš svarbiausių valstybės egzistavimo pagrindų, savivaldybių biudžetai turi būti sudaromi kuo tikslingiau ir efektyviau. Dėl šios priežasties savivaldybių biudžetų sudarymas bei jų planavimas, turi būti plačiai analizuojami ir nagrinėjami.

Darbo tikslas - remiantis Lietuvos Respublikos teisės aktų analize, teisės mokslo doktrina išanalizuoti Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų sudarymo (planavimo) procedūros ypatumus, pasinaudojant Šilutės rajono savivaldybės praktika, siekiant išsiaiškinti, ar šia procedūra yra užtikrinamas savivaldybių finansinis savarankiškumas.

Darbo uždaviniai:

1. Apibrėžti savivaldybės biudžeto sampratą, nustatant savivaldybės vietą nacionalinio biudžeto sistemoje;
2. Išanalizuoti savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų struktūrą;
3. Išnagrinėti Šilutės rajono savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų struktūrą;
4. Atskleisti savivaldybės biudžeto sudarymo (planavimo) proceso bendruosius bruožus;
5. Apžvelgti Šilutės rajono savivaldybės biudžeto sudarymo (planavimo) procedūrą.

Darbo objektas – Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų sudarymo, planavimo procedūra.

Tyrimo metodai. Rašant šį darbą, jame buvo naudojamas loginis metodas, nes darbas grindžiamas nuoseklumu, tinkamais reiškinių, kategorijų, sąvokų ryšiais, kurių pagrindu pateikiamos išvados analizuojamiems klausimams apibendrinti. Taip pat buvo taikomas lingvistinis metodas, kuris buvo reikalingas gramatiškai nagrinėjant darbe pateiktas sąvokas. Kitas rašto darbe pritaikytas metodas – tai sisteminis metodas, kadangi nagrinėjant ir siekiant atskleisti darbo temą, turinį ir esmę, buvo naudojama tam tikra sistema. Dar vienas magistro darbe panaudotas metodas – tai istorinis metodas, kuriuo buvo remtasi analizuojant biudžeto bei jo proceso istoriją, kilmę ir raidą iki šių dienų. Žinoma, atsižvelgiant į tai, jog darbe yra aprašoma biudžeto sudarymo (planavimo) procedūra bei ją reglamentuojančios normos, naudojamas ir aprašomasis metodas.

Literatūros šaltiniai. Šiame darbe, siekiant atskleisti darbo temą, buvo naudotasi įvairaus pobūdžio mokslinės literatūros šaltiniais: 1) knygomis, tokių autorių kaip Astrauskas A., Buckiūnienė O., Buškevičiūtė E., Ehrhart K., Medelienė A., Meidūnas V., Naraškevičiūtė V., Stačiokas R., Žilys J. ir kiti, kurių knygose analizuojami savivaldybių biudžetai, jų sudarymo procesas; 2) straipsniais, tokių autorių, kaip Astrauskas A., Baltušnikienė J., Birmontienė T., Bivainis J., Butkevičius A., Davulis G., Dzemydaitė G., Pupkutė A., Sudavičius B. ir kiti. Be išvardintos mokslinės literatūros darbe buvo plačiai remtasi teisės aktais, pradedant Konstitucija, įstatymais, poįstatyminiais teisės aktais, Vyriausybės nutarimais ir baigiant savivaldybių lygmenyje priimtais teisės aktais, tokiais kaip savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymais, savivaldybės tarybos sprendimais. Taip pat naudotasi strateginiu plėtros, strateginiu veiklos planu bei oficialiame Šilutės rajono savivaldybės tinklapyje pateikta informacija.

Darbo originalumas. Analizuojant mokslinę literatūrą, teisės aktus, susijusius su nacionaliniu biudžetu, jo sudarymo procesu, pastebėtina, kad didesnis dėmesys skiriamas valstybės biudžeto ir jo sudarymo procedūrai. Tuo tarpu biudžetinis procesas savivaldybėse reglamentuojamas gana siaurai, o ypač pirmoji savivaldybių biudžetų proceso stadija – biudžeto sudarymas (planavimas). Apskirtai, daugelyje mokslinių darbų, susijusių su savivaldybių biudžetais, savivaldybių biudžetų sudarymas analizuojamas ekonomikos, finansų mokslo prasme. Todėl pamiršamas pats savivaldybių biudžetų sudarymo (planavimo) pagrindas – teisinis reglamentavimas, principai, savivaldybių biudžetų sudarymo pradžios momentas ir apskirtai taisyklės, nustatančios savivaldybių biudžetų sudarymo tvarką. Darbas išsiskiria tuo, jog yra naudojamas mažesnės savivaldybės pavyzdys, praktika. Toks pasirinkimas leidžia palyginti mažesnės savivaldybės biudžeto sudarymo (planavimo) procedūrą su didesnėmis savivaldybėmis ir taip atskleisti mažesnių savivaldybių biudžetų reglamentavimo trūkumus, nustatyti skirtumus ir panašumus.

1. SAVIVALDYBĖS BIUDŽETO TEORINIAI ASPEKTAI

1.1. Biudžeto samprata bei valstybinė sandara

Valstybė, kaip politinė organizacija, yra prisiėmusi atlikti bendrąsias - viešąsias funkcijas ir yra atsakinga už jų įgyvendinimą. Akivaizdu, jog šioms prisiimtoms funkcijoms vykdyti valstybei reikalingos piniginės lėšos. Visos būtinos piniginės lėšos kaupiamos pagrindiniame piniginių išteklių fonde – biudžete. Apskritai, biudžetas yra laikomas svarbiausia viešųjų finansų sistemos grandimi bei pagrindiniu valstybės planavimo įrankiu⁴. Valstybės egzistavimo ir jos institucijų efektyvumas yra neišvengiamai glaudžiai susiję su finansinių išteklių surinkimu, jų paskirstymu ir panaudojimu prioritetiniams visuomenės poreikiams tenkinti. Tad nacionalinio biudžeto projektavimas yra kartu ir vienas svarbiausių valstybės perspektyvinių tikslų⁵. Vadinasi, valstybė ir biudžetas yra neatsiejami dalykai - valstybės valdymas neįsivaizduojamas be nacionalinio biudžeto, nes būtent per jį yra perskirstoma didelė sukurto nacionalinio produkto dalis⁶, kuri sudaro būtinas sąlygas įgyvendinti valstybės švietimo, kultūros, mokslo, sveikatos apsaugos, socialinio aprūpinimo ir socialinės šalpos, gamtos programas, plėtoti ūkį, išlaikyti valstybės valdžios bei valstybės valdymo įstaigas ir stiprinti krašto apsaugą⁷.

Biudžeto svarbą valstybei ir visuomenei patvirtina tai, jog 1992 metų Konstitucijoje viešųjų finansų, *inter alia* biudžeto, santykiai reglamentuojami gana plačiai ir išsamiai. Šiems santykiams skiriamas visas Konstitucijos XI skirsnis „Finansai ir valstybės biudžetas“. Šio skirsnio 125-132 straipsnių nuostatos yra susijusios ne tik su valstybine biudžetine sistema, atskiromis biudžeto pajamų rūšimis, biudžeto procesu, bet taip pat ir su Lietuvos banko statusu, valstybine paskola bei valstybės turtu. Nepaisant to, jog pagrindinės nuostatos, reglamentuojančios valstybės biudžetą yra įtvirtintos nurodytame skirsnyje, tam tikrų normų, numatančių valstybės biudžeto teisinį reguliavimą, galima rasti ir kituose skirsniuose, *inter alia* Konstitucijos 121, 134 straipsniai, 94 straipsnio 4 punktas, 67 straipsnio 14 punktas⁸.

⁴ BIRMONTIENĖ, T., *et. al. Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2001, p. 858.

⁵ *Ibid.*, p. 858 -859.

⁶ SUDAVIČIUS, B. Trumpalaikis ir ilgalaikis biudžeto planavimas Lietuvos Respublikoje. *Teisė*, 2013, Nr. 87, p. 8.

⁷ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 1997 m. liepos 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 55 straipsnio antrosios dalies 1 punktas, 56 straipsnio ketvirtosios dalies 1,2 punktų ir 58 straipsnio trečiosios dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 67-1696.

⁸ BIRMONTIENĖ, T. Konstitucinė valstybės biudžeto doktrina. *Konstitucinė jurisprudencija*, 2012, Nr. 3 (27), p. 101.

Analizuojant valstybės biudžetą bei valstybėje egzistuojančią biudžetinę sistemą, pirmiausia reikia išsiaiškinti pačią biudžeto sampratą ir jo kilmę.

Lietuviškoje enciklopedijoje yra pateikiamas išsamus žodžio „biudžetas“ apibūdinimas. Apskritai, terminas „biudžetas“ buvo pradėtas vartoti Anglijoje, tačiau jo kilmė prancūziška – kilo iš seno žodžio *bouge*, kaip išvestinio iš lotyniškos kilmės žodžio *buga*, reiškiančio „odinis krepšys“. Anglai perėmė šį žodį iš normanų, tuomet jį pavertė žodžiu *budge* arba *budget* ir suteikė jam ypatingą, neįprastą reikšmę, pagal kurią tai buvo odinis krepšys, kuriame Anglijos išdo kancleris atsinešdavo į parlamentą savo finansinius projektus. Vėliau žodžiu „biudžetas“ pradėta laikyti pačius finansinius projektus, kuriuose buvo nurodyta reikalaujami mokesčiai ir būsimos išlaidos. Iš Anglijos tą žodį vėl perėmė prancūzai, kurie nuo 1802 metų pradėjo jį oficialiai vartoti žodynuose. Tik XIX amžiuje valstybės biudžetas įgijo šiuolaikinę biudžeto ekonominę prasmę, pagal kurią šis buvo suprantamas kaip viešojo finansų ūkio tam tikram laikui planuojamų pajamų ir numatomųjų išlaidų susstatymas priešpriešais⁹. Juridine prasme biudžetas – tai įstatymų leidžiamosios įstaigos aktas, kuriuo iš anksto numatomos ir sutvarkomos viešojo finansų ūkio pajamos ir išlaidos¹⁰. Kaip matyti, tiek dabartinis, tiek anksčiau galiojęs žodžio „biudžetas“ apibrėžimas buvo suprantamas kaip valstybės pajamų ir išlaidų planas ar aprašas.

Dabartinėje visuomenėje ir literatūroje egzistuoja daugybę įvairių bandymų apibrėžti biudžetą, todėl išskirti vieną bendrą biudžetui tinkantį apibrėžimą būtų sudėtinga. Konstitucijos 127 straipsnyje¹¹ yra įtvirtinta nuostata, kad Lietuvos biudžetinę sistemą sudaro savarankiškas Lietuvos Respublikos valstybės biudžetas, taip pat savarankiški vietos savivaldybių biudžetai. Papildomai nurodoma, kad valstybės biudžeto pajamos formuojamos iš mokesčių, privalomų mokėjimų, rinkliavų, pajamų iš valstybinio turto ir kitų įplaukų. Konstitucijos 121 straipsnio 1 dalis atiboja savivaldybę nuo Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto, išskirdamas nuostatą, jog „savivaldybės sudaro ir tvirtina savo biudžetą¹²“. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas¹³ taip pat nepateikia bendro biudžeto apibrėžimo, o atskiria valstybės biudžetą nuo savivaldybių biudžetų. Jame biudžetas apibrėžiamas glausčiau, nurodant, kad valstybės biudžetas tai Seimo patvirtintas valstybės biudžeto pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams

⁹ MEIDŪNAS, V.; ir PUZINAUSKAS, P. *Finansai*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003, p. 49-50.

¹⁰ BUCKIŪNIENĖ, O. *Finansų teorijos pagrindai: mokomoji knyga*. Vilnius: Vilniaus kolegija, 2011, p. 59.

¹¹ Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014, 127 str.

¹² *Ibid.*, str. 121.

¹³ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596.

metams, o atitinkamai savivaldybės biudžetas - savivaldybės tarybos tvirtinamas savivaldybės biudžeto pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams¹⁴.

Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas formuodamas savo praktiką, taip pat ne kartą bandė analizuoti ir atskleisti biudžeto sampratą. Biudžeto sampratos nustatymui svarbus 1995 m. rugpjūčio 30 d. nutarimas, kuriame Konstitucinis Teismas, komentuodamas teisės normas, pažymėjo, jog valstybės biudžetas – tai centralizuotas finansinių išteklių fondas, kuriame sukaupiama ir perskirstoma dalis nacionalinių pajamų¹⁵. Ši samprata plėtojama ir vėlesniuose Konstitucinio Teismo aktuose. Viename iš jų, Konstitucinis Teismas nurodo, jog visuotinai pripažįstama, kad valstybės biudžetas yra valstybės pajamų ir išlaidų planas tam tikram laikotarpiui, t.y. valstybės finansinis planas, kuriuo perskirstomos viešosios lėšos, ir kad teisiniu požiūriu valstybės biudžetas yra įstatymas, kuriuo biudžetiniams metams patvirtinamas valstybės pajamų ir išlaidų planas¹⁶. Taigi Konstitucinio Teismo formuojamoje valstybės biudžeto doktrinoje galima išskirti kai kuriuos esminius valstybės biudžeto sampratos doktrinos elementus, nurodant, kad valstybės biudžetas – tai itin svarbus viešųjų finansų viešumo principu grindžiamas valstybės finansinis planas, kuriuo perskirstomos viešosios lėšos. Valstybės biudžeto teisinė forma – įstatymas, kurio sudedamoji dalis yra jo priedeliai, o galiojimo ir taikymo laikas – terminuotas¹⁷.

Visa tai, kas paminėta, leidžia daryti išvadą, jog biudžetas yra vienas svarbiausių valstybės finansinių dokumentų, kuriuo paskirstomi valstybės finansiniai ištekliai pagal funkcinę, ekonominę, programinę ir kitas klasifikacijas. Kartu tai ne tik finansinis, bet ir politinis dokumentas, nes būtent jis sudaro prielaidas vykdyti valstybės funkcijas¹⁸.

Galima išskirti svarbiausius biudžeto vaidmenis:

- 1) Pajamų perskirstymo. Visose valstybėse per biudžetą perskirstoma didelė sukuriama nacionalinio produkto dalis. Nacionalinio biudžeto pajamos

¹⁴ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596, 2 str. 18, 20 d.

¹⁵ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 1996 m. vasario 28 d. nutarimas „Dėl dalies žemės ūkio ministerijos įmonių paskolų kapitalizavimo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos biudžetinės sandaros įstatymo 13 straipsniui, Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo įstatymo 9 straipsniui ir Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatymo 43 straipsnio pirmajai daliai“. *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 20-537.

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

BIRMONTIENĖ, T. Konstitucinė valstybės biudžeto doktrina. *Konstitucinė jurisprudencija*, 2012, Nr. 3 (27), p. 103.

¹⁸ BIVAINIS, J.; ir BUTKEVIČIUS, A. Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas. *Pinigų studijos*, 2003, Nr. 4/2002, p. 21.

Lietuvoje sudaro apie 20 procentų bendrojo vidaus produkto (toliau – BVP). Šis dydis priklauso nuo šalies politinės sąrangos, ekonominės ir socialinės politikos, istorinių tradicijų ir daugybės kitų veiksnių. Vertinant biudžetą šiuo požiūriu, biudžeto reikšmingumas ateityje turėtų didėti, nes pagal kitų šalių duomenis per biudžetą bus perskirstoma didesnė BVP dalis;

- 2) Socialinio aprūpinimo. Socialinės srities išlaidos Lietuvos nacionaliniame biudžete sudaro didžiąją dalį visų išlaidų, kadangi vien socialinei apsaugai, globai ir rūpybai tenka daugiau kaip dešimtadalis nacionalinio biudžeto;
- 3) Ūkio plėtros. Nustatant valstybės strateginius tikslus ir prioritetus, rengiant bei priimant programas ir jas finansuojant, įgyvendinamas tam tikras ūkio plėtros modelis. Šiuo atveju reikšmingą įtaką turi ne tik tikslinės ūkio plėtros programos, bet ir kitos programos. Taigi biudžeto tiesioginė įtaka ūkio plėtrai yra ypatingai didelė;
- 4) Ekonomikos stabilizavimo. Šiam reiškiniui reguliuoti yra taikomos įvairios priemonės. Viena iš visapusiškiausių ir svarbiausių priemonių – fiskalinė politika. Kitos, konkretesnės, bet plataus masto priemonės – išlaidų prioritetų nustatymas, išlaidų ekonominė klasifikacija ir panašiai;
- 5) Kontrolės. Svarbiausia iš kontrolės mechanizmų – finansinė kontrolė, t.y. tiesioginė finansinių išteklių panaudojimo įstatymų nustatytais tikslais kontrolė. Pabrėžtina, kad biudžetas yra ir valstybės (savivaldybių) institucijų darbo kontrolė per jiems skiriamas lėšas ir tų lėšų panaudojimo kontrolę;
- 6) Visuomenės informavimo. Informavimas apima ne tik pranešimą apie numatomą lėšų paskirstymą (biudžeto projektą skelbiant interneto svetainėse, aptariant žiniasklaidos priemonėse ir kt.) bei finansinių išteklių panaudojimą (informacija apie biudžeto vykdymą), bet ir supažindinimą su valstybės valdymu, jos ekonomine ir socialine būkle¹⁹.

Analizuojant pateiktus biudžeto sąvokų apibrėžimus, galima pastebėti, jog kiekviename iš jų, valstybės biudžetas ir savivaldybių biudžetai yra atskiriami vienas nuo kito kaip du skirtingi bei savarankiški dariniai. Nei teisės aktai, nei Konstitucija nesutapatina valstybės ir savivaldybių biudžetų bei bendro biudžeto apibrėžimo nepateikia. Toks biudžetų atskyrimas nėra daromas be pagrindo, kadangi biudžetas (tiek Lietuvos Respublikoje, tiek užsienio valstybėse) turi savo biudžetinę sandarą.

¹⁹ BIVAINIS, J.; ir BUTKEVIČIUS, A. Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas. *Pinigų studijos*, 2003, Nr. 4/2002, p.21.

Šalies biudžetinę struktūrą lemia valstybės konstitucinė sandara ir administracinis teritorinis susiskirstymas. Teisinėje sistemoje egzistuoja dvi pagrindinės valstybės sandaros – unitarinės valstybės ir federacinės valstybės. Šias dvi sistemas ir jų įtaką biudžeto sandaros formavimui analizuoja ne vienas autorius.

Unitarinėse valstybėse biudžetinę sandarą sudaro dvi grandys: valstybės biudžetas ir savivaldybių biudžetai. Biudžetų visuma sudaro nacionalinį biudžetą. Pagrindinį vaidmenį unitarinių valstybių biudžetų sandaroje užima valstybės biudžetas, kuriame centrinė valdžia sukaupia dalį nacionalinio produkto, paskirstomo per finansų sistemą. Vietiniai biudžetai yra priklausomi nuo vietos savivaldos organų ir atlieka vietinės valdžios aprūpinimo reikalingais finansiniais ištekliais funkciją. Kiekvienas administracinis - teritorinis vienetas turi savo biudžetą. Šie biudžetai yra atskirti nuo centrinio valstybės biudžeto ir funkcionuoja autonomiškai. Juos sudaro, tvirtina ir vykdo atitinkami vietinės valdžios organai ir jie formaliai nesusiję su valstybės biudžetu. Visgi nors vietiniai biudžetai formaliai nėra susiję su valstybės biudžetu, per juos yra vykdoma centrinės valdžios ekonominė ir socialinė politika. Be to, jiems skiriamos dotacijos iš centrinio biudžeto²⁰.

Kitos konstitucinės sandaros – federacinio tipo valstybėse – biudžetinė sandara susideda iš trijų grandžių: federacinio biudžeto arba valstybės centralizuoto biudžeto, federacijos narių biudžetų ir vietinių biudžetų. Svarbiausias vaidmuo biudžetinėje sistemoje tenka federaliniam biudžetui, kuris yra centrinės valdžios finansavimo pagrindas. Vietinių valdžios organų funkcijos, jų biudžetų pajamų ir išlaidų sudėtis federacijos sąlygomis išlieka tokia pati, kaip ir unitarinėje valstybėje²¹.

Lyginant šias dvi konstitucines valstybių sandaras, galima daryti išvadą, jog valstybės administracinis teritorinis susiskirstymas daro didžiausią įtaką valstybės biudžetinei sandarai.

Lietuva pagal savo konstitucinę sandarą priskiriama unitarinio tipo valstybės modeliui. Tai reiškia, kad Lietuvos biudžetinę sandarą sudaro dvi grandys - savarankiškas Lietuvos Respublikos valstybės biudžetas ir savarankiški savivaldybių biudžetai. Remiantis tokiu reglamentavimu šiuo metu mūsų valstybėje yra įsteigta 12 miesto savivaldybių ir 48 rajonų savivaldybės. Taigi iš viso Lietuvos Respublikoje egzistuoja 60 savarankiškų biudžetų.

²⁰ NARAŠKEVIČIŪTĖ, V.; ir LAKŠTUTIENĖ, A. *Valstybės finansai: mokomoji knyga*. Kaunas: Technologija, 2007, p. 62-63.

²¹ LEVIŠAUSKAITĖ, K.; ir RŪŠKYS, G. *Valstybės finansai*. Kaunas: Vytauto Didžiojo Universitetas, 2003, p. 54-55.

Nacionalinis biudžetas sudaromas iš valstybės biudžete ir savivaldybių biudžetuose sukauptų piniginių lėšų. Tokios piniginės lėšos mokesčių teisėje apibrėžiamos, kaip valstybės arba kitaip biudžeto pajamos. Pasak autorių A. Medelienės ir B. Sudavičiaus, valstybės (biudžeto) pajamos – „tai piniginiai ištekliai, kurie paskirstant ir perskirstant visuomenės nacionalines pajamas pereina valstybės (savivaldybės) žinion, yra kaupiami valstybės (savivaldybių) biudžete bei kituose valstybės pinigų fonduose ir yra naudojami valstybės (savivaldybių) funkcijoms finansuoti“²². Palyginimui su pateiktu valstybės (biudžeto) pajamų apibrėžimu, Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymo 2 straipsnio 5 dalis pakartoja ir dar išsamiau bei konkrečiau nurodo, jog biudžeto pajamos – „tai teisės aktuose nustatytos piniginės įplaukos į atitinkamą biudžetą: valstybės, savivaldybių, Valstybinio socialinio draudimo fondo, Privalomojo sveikatos draudimo fondo, Rezervinio (stabilizavimo) fondo, valstybės įmonės Ignalinos atominės elektrinės eksploatavimo nutraukimo fondas, Garantinio fondo ar kito išteklių fondo“²³.

Išanalizavus visus pateiktus biudžeto apibrėžimus, akivaizdu, jog biudžetas yra ne tik paprastas piniginių išteklių fondas, pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams ar finansinis dokumentas. Biudžeto vaidmuo valstybėje yra kur kas svarbesnis. Biudžetas valstybės valdyme yra tarsi viena iš pagrindinių ir svarbiausių priemonių, padedanti vykdyti prisiimtus įsipareigojimus ir pavestas funkcijas. Taigi, natūralu, kad be biudžeto valstybė tiesiog negalėtų tinkamai egzistuoti ir efektyviai vykdyti savo funkcijų.

1.2.Savivaldybės biudžetas Lietuvos Respublikos biudžetinėje sistemoje

Aiškinantis biudžeto sąvoką bei Lietuvos Respublikos biudžetinę sandarą, buvo nustatyta, kad Lietuva priklauso unitarinio tipo valstybėms, todėl Lietuvos Respublikos biudžetinę sandarą sudaro dvi grandys – Lietuvos Respublikos savarankiškas valstybės biudžetas bei savarankiški savivaldybių biudžetai. Taigi pagal Konstituciją valstybės biudžetas ir savivaldybių biudžetai, būdami savarankiški, drauge sudaro Lietuvos biudžeto sistemą, o savivaldybių biudžetai yra laikomi viena iš tos sistemos grandžių²⁴.

Savivaldybės biudžetas ir jo sudarymas – sudėtingas ir išsamiai Lietuvos Respublikos teisės aktų reglamentuotas procesas. Tam, kad kuo tikslingiau būtų galima išanalizuoti ir atskleisti savivaldybės biudžeto sąvoką bei svarbiausius savivaldybės

²² MEDELIENĖ, A.; ir SUDAVIČIUS, B. *Mokesčių teisė*. Vilnius: Valstybės įmonė registrų centras, 2011, p. 24.

²³ Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas. *Vilniaus žinios*, 2007, Nr. 77-3046, 2 str. 5 d.

²⁴ BIRMONTIENĖ, T. Konstitucinė valstybės biudžeto doktrina. *Konstitucinė jurisprudencija*, 2012, Nr. 3 (27), p. 104.

biudžeto sudarymo proceso aspektus, pirmiausia reikia išsiaiškinti ir apibrėžti savivaldybės bei vietos savivaldos sąvokas.

Lietuvoje žodis „savivaldybė“ turi ne vieną, bet keletą reikšmių, kurias galima suskirstyti į tris grupes. Pirmajai savivaldybės apibrėžimų grupei yra priskiriami tie Lietuvos Respublikoje naudojami apibrėžimai, kuriuose savivaldybė apibūdinama kaip tam tikroje teritorijoje gyvenančių žmonių bei toje teritorijoje veikiančių ir kryptingą poveikį žmonėms darančių teritorinio valdymo subjektų darni visuma. Šiai grupei priskirtini savivaldybės apibrėžimai sudaro platesnįjį požiūrį į savivaldybę, kadangi savivaldybė šiuo atveju suprantama, kaip ypatinga žmonių bendruomenė, skirta tvarkyti dalį bendrų visuomenės reikalų ir sudaryta²⁵:

- 1) iš valstybės teritorijos dalyje gyvenančių žmonių,
- 2) iš savivaldybės teritorijoje tikslingą veiklą vykdančių, kryptingą poveikį žmonėms bei jų socialinėms grupėms darančių teritorinio valdymo subjektų bei viešąsias paslaugas teikiančių subjektų²⁶.

Antrajai grupei priskiriami tie savivaldybės apibrėžimai, kuriuose savivaldybė apibūdinama kaip ypatinga teritorinio valdymo subjektų, apimančių institucijas bei įstaigas, sistema. Kitaip tariant, tai atstovaujamosios ir vykdomosios valdžios bei kontrolės institucijos bei viešojo administravimo funkcijas vykdanči įstaiga – savivaldybės administracija. Šios vietos valdymo subjektų sistemos ypatingumą lemia tai, kad:

- 1) ji veikia griežtai apibrėžtoje teritorijoje, tvarkydama dalį bendrų visuomenės reikalų,
- 2) ji veikia savaveiksmiškumo pagrindais, kitaip tariant, ji priima sprendimus ir juos įgyvendina savarankiškai įstatymais nustatytose ribose²⁷.

Taigi šiai grupei priklausantis savivaldybės terminas apibrėžiamas, kaip žmonių, specialių organizacijų, vykdančių veiklą valstybės teritorijos dalyje ir savo tikslinga veikla darančių kryptingą poveikį toje teritorijoje gyvenantiems žmonėms ir jų socialinėms grupėms, tvarkant dalį bendrų visuomenės reikalų, visuma.

Trečiajai apibrėžimų grupei galima priskirti tuos apibrėžimus, kuriuose savivaldybės vardas yra suteikiamas ypatingam valstybės teritorijos administraciniam vienetui. Jo specifiškumas pasireiškia šiais požymiais:

- 1) valstybės teritorijos administracinis vienetas, turintis savivaldos teisę, arba,

²⁵ ASTRAUSKAS, A. Vietos savivaldos, savivaldybės ir savivaldybės valdžios samprata. *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai*. 2002, Nr. 1392-1142, p. 16.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*, p. 17.

2) valstybės teritorijos administracinis vienetas, kurį valdo savivaldos institucijos.

Tad pagal šią apibrėžimų grupę savivaldybė apibrėžiama, kaip „Lietuvos Respublikos teritorijos administracinis vienetas, kurį valdo jo gyventojų bendruomenės išrinktos savivaldos institucijos pagal Lietuvos Respublikos vietos savivaldos ir kitus įstatymus“ ir „valstybės teritorijos administracinis vienetas, turintis juridinio asmens statusą bei Lietuvos Respublikos Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per savivaldybės tarybą“²⁸.

Terminas „savivaldybė“ yra glaudžiai susijęs su kitu dažnai girdimu terminu „vietos savivalda“. Tačiau remiantis Lietuvos Respublikoje galiojančiais teisės aktais terminų „savivaldybė“ ir „vietos savivalda“ tapatinti negalima. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas vietos savivaldos terminą apibrėžia, kaip savivaldybės teisę laisvai ir savarankiškai tvarkytis pagal Konstituciją ir įstatymus per gyventojų tiesiogiai išrinktų atstovų savivaldybės tarybą bei jos sudarytas vykdomąsias institucijas²⁹. Kitaip tariant, savivaldos teisė yra įgyvendinama per savivaldybės institucijas.

Savivaldybei, kaip Lietuvos Respublikos administraciniam vienetai, yra pavesta vykdyti daugybę įvairių funkcijų. Detaliausiai jos reglamentuojamos Vietos savivaldos įstatyme. Jame yra išskiriamos kelios savivaldybių funkcijų klasifikacijos. Viena iš jų – savivaldybių funkcijų skirstymas pagal sprendimų priėmimo laisvę. Šiai grupei priskiriamas funkcijas galima išskirti į savarankiškas ir valstybines funkcijas³⁰.

Savarankiškos savivaldybės funkcijos – tai tokios funkcijos, kurias savivaldybės atlieka pagal Konstitucijos ir įstatymų suteiktą kompetenciją, įsipareigojimus bendruomenei ir šios interesais³¹. Įgyvendindamos šias funkcijas, savivaldybės turi Konstitucijos ir įstatymų nustatytą sprendimų iniciatyvos, jų priėmimo ir įgyvendinimo laisvę ir yra atsakingos už savarankiškų funkcijų atlikimą. Šiuo atveju savivaldybių veiklą saisto įstatymų nustatyti reikalavimai ir tvarka, kuri, kai tai numatyta įstatymuose, nustatoma ir kituose teisės aktuose³².

Dar yra skiriamos paskirtosios arba ribotai savarankiškos funkcijos. Šias funkcijas savivaldybės atlieka atsižvelgdamos į vietos sąlygas ir aplinkybes, t.y. vaikų, jaunimo ir suaugusiųjų bendrojo lavinimo organizavimas, vaikų ir jaunimo teisių apsauga, sąlygų neįgalių gyventojų integravimui į bendruomenę sudarymas ir panašiai³³.

²⁸ ASTRAUSKAS, A. Vietos savivaldos, savivaldybės ir savivaldybės valdžios samprata. *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai*. 2002, Nr. 1392-1142, p. 17-18.

²⁹ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 55-1049, 3 str. 2 d.

³⁰ BUCKIŪNIENĖ, O. *Finansų teorijos pagrindai: mokomoji knyga*. Vilnius: Vilniaus kolegija, 2011, p. 77.

³¹ BUŠKEVIČIŪTĖ, E. *Viešieji finansai*. Kaunas: Technologija, 2008, p. 118

³² Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 55-1049, 5 str. 1 d. 1 p.

³³ BUŠKEVIČIŪTĖ, E. *Viešieji finansai*. Kaunas: Technologija, 2008, p. 118.

Kita funkcijų grupė, pavesta savivaldybei – valstybinės funkcijos (valstybės perduotos savivaldybėms), kurios pagal įstatymus perduotos savivaldybėms atsižvelgiant į gyventojų interesus. Savivaldybės, įgyvendindamos šias funkcijas, turi įstatymų nustatytą sprendimų priėmimo laisvę. Savivaldybių veiklą įgyvendinant šias funkcijas riboja valstybės institucijų ir pareigūnų sprendimai. Atskirais atvejais valstybinės funkcijos gali būti perduotos savivaldybėms įgyvendinti sutarčių pagrindu. Savivaldybė tokią sutartį gali sudaryti tik tuo atveju, kai savivaldybės taryba pritaria. Šios funkcijos paprastai yra trumpalaikės ar sezoninio pobūdžio³⁴.

Be šių dviejų funkcijų grupių, savivaldybių funkcijos pagal veiklos pobūdį dar skirstomos į vietos valdžios, viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo funkcijas. Vietos valdžios funkcijas įstatymų nustatyta tvarka atlieka savivaldybės taryba ir meras, įgyvendindami įstatymuose nustatytus įgaliojimus. Viešojo administravimo funkcijas įstatymų nustatyta tvarka atlieka savivaldybės taryba, meras, savivaldybės vykdomosios institucijos, kiti savivaldybės įstaigų ir tarnybų vadovai, valstybės tarnautojai, kuriems teisės aktai ar savivaldybės tarybos sprendimai suteikia viešojo administravimo teises savivaldybės teritorijoje. Viešąsias paslaugas teikia savivaldybių įsteigti paslaugų teikėjai arba pagal sudarytas sutartis kiti viešai pasirenkami fiziniai ar juridiniai asmenys³⁵.

Viena iš savarankiškų savivaldybės atliekamų funkcijų yra savivaldybės biudžeto sudarymas ir tvirtinimas. Tai viena svarbiausių savivaldybei tenkančių funkcijų, kadangi tik nuo biudžeto bei jo tinkamo sudarymo priklauso kitų savivaldybės funkcijų įgyvendinimo ir vykdymo efektyvumas.

Apžvelgus Lietuvos Respublikos biudžetinę sistemą, galima daryt išvadą, jog savarankiški savivaldybių biudžetai yra sudedamoji nacionalinio biudžeto dalis ir užima svarbią vietą formuojant nacionalinį biudžetą. Tokį savarankiškumą ir nepriklausomumą sąlygoja savivaldybei paskirtos savarankiškos funkcijos, iš kurių viena išimtinai susijusi su savivaldybių biudžetų sudarymu bei vykdymu.

³⁴ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 55-1049, 5 str. 1 d. 2 p.

³⁵ *Ibid*, 5 str. 2 d.

1.3. Savivaldybės biudžeto formavimo principai ir metodai

Pagal Biudžeto sandaros įstatymą, savivaldybės biudžetas – tai savivaldybės tarybos tvirtinamas savivaldybės biudžeto pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams³⁶. Biudžeto (tiek valstybės, tiek savivaldybės) formavimas yra sudėtingas ir ilgai trunkantis procesas, nuo kurio priklauso kaip bus sudarytas pagrindinis piniginių išteklių fondas – biudžetas. Sėkmingas biudžeto formavimo principų įgyvendinimas prisideda prie skaidrumo, sąžiningumo, atvirumo, piliečių įsitraukimo, atsakomybės didėjimo bei strateginio požiūrio formavimo³⁷.

Susiduriama su problema, jog biudžeto formavimo principų įgyvendinimo vertinimas išlieka fragmentuotas moksliniuose tyrimuose ir viešojo sektoriaus ataskaitose. Dažnai tiesiogiai nėra įvardijama, koks biudžeto formavimo principas yra analizuojamas ir ar jis yra pilnai įgyvendintas, todėl trūksta sistemingo visų principų vertinimo.

Teisinėje literatūroje yra išskiriami principai, kuriais vadovaujantis yra formuojamas tiek valstybės biudžetas, tiek savivaldybių biudžetai Lietuvos Respublikoje. Autorės G. Dzemydaitė ir A. Pupkutė savo moksliniame straipsnyje kaip pagrindinius biudžeto formavimo principus nurodo pilnumo ir vieningumo, viešumo, balanso, taupumo ir ekonomiškumo, specializacijos ir detalizacijos, realumo, funkcijų atlikimo, universalumo, periodiškumo bei apskaitos vieneto principus. Visi šie principai yra gana analogiški visiems – tiek valstybės, tiek savivaldybių – biudžetams³⁸.

Biudžeto vieningumo principas reiškia, kad valstybės ir savivaldybių biudžetai sudaromi pagal vieningus teisės aktus, vieningus principus, vieningą finansinę atskaitomybę, o pilnumo – kiekviename biudžeto straipsnyje turi būti parodytos visos atitinkamo straipsnio pajamos ir išlaidos.

Viešumo principas dažnai yra laikomas pagrindiniu demokratiniu principu. Šis principas reikalauja, kad biudžetas Lietuvos Respublikoje būtų skelbiamas viešai. Svarbu paminėti, jog tai vienas svarbiausių ir sėkmingiausiai įgyvendinamų principų. Šis principas apibrėžiamas Lietuvos Respublikos valstybės išdo³⁹, Biudžeto sandaros ir Viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymuose, savivaldybių biudžeto sudarymą reglamentuojančiuose įstatymuose bei kituose teisės aktuose. Valstybės išdo įstatyme nuodyta, kad valstybės išdo viena iš funkcijų yra teikti informaciją apie valstybės piniginių išteklių sukauptimą, išdavimą ir atskaitomybės rengimą bei teikimą. Biudžeto

³⁶ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-59, 2 str. 18 d.

³⁷ DZEMYDAITĖ, G.; ir PUPKUTĖ, G. Valstybės biudžeto formavimo principų įgyvendinimas: teisiniai ir ekonominiai aspektai. *Socialinių mokslų studijos*, 2016, Nr. 8(2), p 210.

³⁸ *Ibid*, p. 211

³⁹ Lietuvos Respublikos valstybės išdo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 100-2001.

sandaros įstatyme skelbiama, kad informacija apie biudžetą turi būti ne tik vieša, bet ir aiški. Be to, įstatyme nurodyta informacijos prieinamumo vieta. Tai, kad biudžeto viešumo principas yra įgyvendinamas, įrodo finansų ministerijos, savivaldybių puslapiuose pateikti vieši, visiems norintiems lengvai prieinami duomenys apie valstybės, savivaldybių biudžeto pajamas, asignavimus, rezervo panaudojimą, dotacijų teikimą ir panašiai. Be to, lengvai prieinami aiškinamieji raštai, ataskaitų rinkiniai⁴⁰.

Analizuojant Šilutės rajono savivaldybės biudžeto sudarymą reglamentuojančius teisės aktus, galima patvirtinti, jog šioje savivaldybėje viešumo principas taip pat yra įgyvendinamas. Šio principo laikytis įpareigoja Šilutės rajono savivaldybės tarybos veiklos reglamento 235 punktas. Jame nurodoma, kad „Parengtą biudžeto projektą Administracijos direktorius pateikia Merui ir Tarybai ne vėliau kaip likus 20 kalendorinių dienų iki svarstymo Tarybos posėdyje ir paskelbia Savivaldybės interneto portale bei kitose Savivaldybės gyventojų informavimo priemonėse, taip pat paskelbia vietą ir laiką, kur gyventojai gali susipažinti su svarstomu Savivaldybės biudžeto projektu bei teikti pasiūlymus⁴¹“. Taip pat viešumo principo įgyvendinimą liudija ir tai, jog savivaldybės internetiniame tinklapyje nesudėtingai galima rasti visą informaciją, susijusią su savivaldybės biudžetu.

Biudžeto realumo arba teisingumo principas numato teisingą finansinių operacijų atsispindėjimą biudžete arba kitaip tariant, nusako, kad į biudžetus turi būti įtraukiamos tik realiai numatomos gauti pajamos ir realiai teksiančios išlaidos⁴². Analizuojant tiek valstybės, tik savivaldybių biudžetų projektus, daroma išvada, kad šis principas kaip ir viešumo principas yra įgyvendinamas sėkmingai.

Biudžeto subalansuotumas, dar kitaip vadinamas balanso principas, yra laikytinas vienu svarbiausių principų, o ypač savivaldybių biudžetų sudarymo (planavimo) etape. Biudžetas gali būti trijų rūšių: perteklinis, subalansuotas arba deficitinis. Biudžeto perteklius reiškia, kad pajamos yra didesnės už išlaidas, o deficitas – atvirkščiai - pajamos mažesnės už išlaidas. Balanso principas nurodo, kad einamųjų metų pajamos turi atitikti tų metų išlaidas, t.y. turi būti išlaikoma biudžeto pajamų ir biudžeto išlaidų (asignavimų) pusiausvyra⁴³. Biudžeto subalansavimas veikia ekonomiką, socialinę gerovę ir net šalies tarptautinį statusą, nuo kurio priklauso jo finansavimas ir galimybė gauti geresnes

⁴⁰ DZEMYDAITĖ, G.; ir PUPKUTĖ, G. Valstybės biudžeto formavimo principų įgyvendinimas: teisiniai ir ekonominiai aspektai. *Socialinių mokslų studijos*, 2016, Nr. 8(2), p. 215

⁴¹ Šilutės rajono savivaldybės taryba. 2015 m. spalio 29 d. sprendimu patvirtintas „Šilutės rajono savivaldybės tarybos veiklos reglamentas“, 2015, Nr. T1-118.

⁴² LEVIŠAUSKAITĖ, K.; ir RŪŠKYS, G. *Valstybės finansai*. Kaunas: Vytauto Didžiojo Universitetas, 2003, p. 52.

⁴³ DZEMYDAITĖ, G.; ir PUPKUTĖ, G. Valstybės biudžeto formavimo principų įgyvendinimas: teisiniai ir ekonominiai aspektai. *Socialinių mokslų studijos*, 2016, Nr. 8(2), p. 211.

pozicijas svarbiose derybose. Įgyvendinti biudžeto subalansavimą yra skirtingai sudėtinga ekonomikos nuosmukio ir ekonomikos pakilimo laikotarpiais⁴⁴.

Vertinant biudžeto subalansuotumo principo įgyvendinimą, pastebima, jog šis principas Lietuvoje nėra griežtai reglamentuotas⁴⁵. Kadangi šis principas priklauso nuo to, kaip metų bėgyje keičiasi biudžeto pajamos, labai svarbu teisingai suderinti šias dvi biudžeto dalis. Šilutės rajono savivaldybės biudžetas, kaip ir daugelis kitų šalies savivaldybių biudžetų, jau daugelį metų yra deficitinis. Tai reiškia, kad savivaldybės išlaidos (poreikiai) yra didesnės už savivaldybės surenkamas ir gaunamas pajamas.

Patikimo finansų valdymo principas apima ekonomiškumo, veiksmingumo ir efektyvumo principus. Ekonomiškumo principas reikalauja, kad ištekliai, kurie yra reikalingi veiklos vykdymui, būtų prieinami reikiamu laiku, pakankamo dydžio, kokybės ir geriausia kaina. Veiksmingumo principas įpareigoja siekti geriausio išteklių panaudojimo ir pasiektų rezultatų santykio. Efektyvumo principas apibrėžiamas, kaip konkrečių tikslų ir planuotų rezultatų įvykdymas. Šie principai iš esmės nusako, kad valstybės lėšos būtų panaudojamos taupiai, ekonomiškai ir efektyviai⁴⁶.

Biudžeto specializacijos ir detalizacijos bei individualaus įvertinimo principai apibūdina biudžeto pajamų ir išlaidų suskirstymą ir pateikimą atskirais punktais atitinkamai pagal pajamų kilmę ir išlaidų paskirtį⁴⁷. Konkretumo bei biudžeto specializacijos ir detalizacijos principai panašūs savo turiniu. Pagal konkretumo principą visos išlaidos turi turėti nustatytą paskirtį bei konkretų tikslą, o specializacijos ir detalizacijos principas įpareigoja, kad išlaidos būtų išleidžiamos tiems reikalams, kuriems buvo skirtos⁴⁸.

Biudžeto specializacijos ir detalizacijos principo įgyvendinimas Lietuvos Respublikoje atrodo nesudėtingas, kadangi tiek valstybės biudžeto, tiek savivaldybių biudžetų vykdymo ataskaitų rinkiniuose pajamos yra išskaidytos pagal jų kilmę, o išlaidos – pagal paskirtį. Tokio pajamų ir išlaidų išskaidymo reikalavimo laikosi ir Šilutės rajono savivaldybė, rengdama savivaldybės biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinius⁴⁹.

Pažymėtina, jog kai kurie autoriai prie biudžeto formavimo principų priskiria valstybės funkcijų atlikimo principą, kuris nurodo, jog planuojant biudžeto vykdymą turi

⁴⁴ DZEMYDAITĖ, G.; ir PUPKUTĖ, G. Valstybės biudžeto formavimo principų įgyvendinimas: teisiniai ir ekonominiai aspektai. *Socialinių mokslų studijos*, 2016, Nr. 8(2), p. 212.

⁴⁵ *Ibid*, p. 218.

⁴⁶ *Ibid*, p. 213.

⁴⁷ NARAŠKEVIČIŪTĖ, V.; ir LAKŠTUTIENĖ, A. *Valstybės finansai: mokomoji knyga*. Kaunas: Technologija, 2007, p. 62.

⁴⁸ DZEMYDAITĖ, G.; ir PUPKUTĖ, G. Valstybės biudžeto formavimo principų įgyvendinimas: teisiniai ir ekonominiai aspektai. *Socialinių mokslų studijos*, 2016, Nr. 8(2), p.213.

⁴⁹ *Ibid*, p. 215-216.

būti užtikrintas stabilus ir efektyvus priskiriamų funkcijų atlikimas. Pabrėžtina, kad šio principo įgyvendinimas Lietuvos Respublikoje yra sėkmingas, kadangi yra užtikrinamas pajamų perskirstymas, kontrolė, visuomenės informavimas, taip pat yra įgyvendinamas tam tikras ūkio plėtros modelis bei ekonomikos reguliavimas. Iš esmės šių funkcijų atlikimas yra pastovus ir tęstinis, tačiau šio principo efektyvumas nuolatos gali būti didinamas.

Metinio periodiškumo ir apskaitos vieneto principai nėra dažnai sutinkamas kitų autorių tyrimuose. Apskaitos vieneto principas nusako, kad biudžetas ir susijusios ataskaitos turi būti sudaromi vieninga valiuta – eurai. Periodiškumo principas teigia, kad biudžetas turi būti formuojamas tam tikram laikotarpiui ir vienodu periodiškumu.

Tiek periodiškumo, tiek apskaitos vieneto principas yra įgyvendinami sėkmingai. Įstatymuose nurodoma, kad biudžetiniai metai prasideda nuo sausio 1 d., o baigiasi gruodžio 31 d. Tai reiškia, kad valstybės ir savivaldybių biudžetai yra tvirtinami kiekvienais metais⁵⁰. Kai kurie autoriai išskiria, kad biudžeto svarstymas Seime kartais užtrunka ilgiau, nei nurodyta įstatymuose ir taip būna pažeidžiamas periodiškumo principas. Kita vertus, Konstitucijos 132 straipsnis nurodo, kad laiku nepatvirtinus biudžeto, jo išlaidos kiekvieną mėnesį negali viršyti praėjusių metų valstybės biudžeto ½ dalies išlaidų⁵¹. Taigi taip yra užtikrinamas valstybės biudžeto vykdymo tęstinumas ir periodiškumas, todėl šis principas nepažeidžiamas.

Apskaitos vieneto principo įgyvendinimą reglamentuoja Lietuvos Respublikos buhalterinės apskaitos įstatymas⁵², kuriame nurodoma, kad apskaita ir dokumentai šalyje yra tvarkomi naudojant valiutą eurą, o prireikus – ne tik eurą, bet ir užsienio valiutą.

Šilutės rajono savivaldybėje tiek periodiškumo, tiek apskaitos vieneto principas yra įgyvendinami ir jų laikomasi, kadangi biudžetas, kaip ir nurodyta Biudžeto sandaros įstatyme, yra tvirtinamas biudžetiniams metams⁵³, o valiuta, kuria išreiškiamas savivaldybės biudžetas yra euras.

Prof. G. Davulis išskiria išimtinai savivaldybėms būdingus biudžetų formavimo principus. Jiems priskiriami nuolatinių funkcijų atlikimo, taupumo ir ekonomiškumo, biudžeto balanso, realaus kasos darbo, biudžeto visuotinumų, bendro išlaidų padengimo, individualaus įvertinimo bei viešumo principai.

⁵⁰ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-59, 2 str. 6d.

⁵¹ Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014, 132 str.

⁵² Lietuvos Respublikos buhalterinės apskaitos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 99-3515.

⁵³ Šilutės rajono savivaldybės taryba. 2012 m. gruodžio 13d. sprendimu patvirtintas „Šilutės rajono savivaldybės biudžeto sudarymo, vykdymo ir įsiskolinimo padengimo tvarkos aprašas“, 2012, Nr. T1-606, 7 punktas.

Palyginus abiejų autorių nurodytus biudžetų formavimo principus, pastebėtina, jog abiejų autorių nurodyti principai iš esmės sutampa ir gali būti taikomi tiek valstybės biudžetui, tiek savivaldybių biudžetams. Žinoma, nereikia pamiršti, jog savivaldybė kaip administracinis vienetas skiriasi nuo valstybės, todėl tapatūs biudžeto formavimo principai savivaldybės lygmenyje gali pasireikšti ir būti įgyvendinami skirtingai.

Be išsikirtų principų, formuojant biudžetą, labai svarbūs biudžeto formavimo metodai. Vienas iš metodų – „augančio biudžeto“ sudarymo metodas. Pagal šį metodą naujo biudžeto modelio pagrindas yra ankstesnių metų teiktos paslaugos bei vykdytos veiklos rūšys ir joms patirtos išlaidos. Vadinasi, naujas biudžetas yra tik atnaujintas praėjusių metų biudžeto variantas, patikslintas atsižvelgiant į infliacijos poveikį ir į numatomos veiklos pokyčius⁵⁴. Gretimų metų biudžetai nedaug skiriasi, kadangi dauguma savivaldybės vykdomų veiklų yra nustatytos įstatymais, nuolatinės ir viena nuo kitos nedaug skiriasi. Šis biudžeto sudarymo modelis labiau orientuotas į praeitį, nei į ateitį, o išlaidos kartą įtrauktos į biudžetą gali išlikti ilgam⁵⁵.

Bazinio biudžeto metodą galima laikyti tam tikra didėjančio biudžeto modifikacija, tačiau jis labiau orientuotas į biudžeto plėtojimo galimybes. Jis formuojamas pagrindu imant tam tikrą bazinių metų biudžetą. Taikant šį metodą savivaldybės tarybos komitetams suteikiamos galimybės jiems patiems parengti jų prižiūrimo sektoriaus išlaidų sąmatas bei finansavimo prioritetus⁵⁶.

Naudojant kritinių dydžių (pokyčių planavimo) metodą, pagrindinis dėmesys skiriamas naujai savivaldybės veiklai bei jos finansavimui, darant prielaidą, jog bazinių metų veikla bei jos finansavimas mažai keisis. Savivaldybės biudžeto projekto rengime dalyvaujantys tarybos komitetai bei kitos tarnybos rengia paraiškas, nuroydamas konkrečias veiklas, jos prioritetus bei finansavimo apimtis. Finansų komitetas šių paraiškų pagrindu paruošia savivaldybės biudžeto projektą ir pateikia jį svarstyti⁵⁷.

Gana progresyvus yra programinio biudžeto sudarymo metodas, kuomet finansuojamos atskiros programos, sudaromos siekiant konkrečių tikslų. Šiam biudžeto sudarymo metodui būdingas glaudus biudžeto ryšys su keliamais veikos tikslais bei numatomais gauti rezultatais. Savivaldybės tarybos komitetai ar kitos tarnybos, kuriojančios atitinkamas programas, pateikia konkretų programos vykdymo planą, numatant reikalingus išteklius. Šis metodas yra gana sudėtingas ir pasiteisina tik esant

⁵⁴ BUŠKEVIČIŪTĖ, E. *Viešieji finansai*. Kaunas: Technologija, 2008, p. 116.

⁵⁵ DAVULIS, G. Lietuvos Savivaldybių finansai: struktūra, raida ir perspektyvos. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos: mokslo straipsnių rinkinys*, 2006, Nr. 2(7), p. 40-45.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*

gerai veikiančiais savivaldybės strateginio valdymo sistemai. Svarbus programinio biudžeto sudarymo bruožas yra tas, jog jis orientuotas į ateitį⁵⁸.

Sudarant biudžetą „nulinio pagrindo“ metodu yra nuolat peržiūrimos ir tikslinamos savivaldybės vykdomos programos, kurių įgyvendinimas gali kisti dėl įvairių priežasčių bei savivaldybės institucijų sprendimų. Šis metodas taip vadinamas dėl vykdomos veiklos, jai reikalingų išteklių paskirstymo alternatyvaus įvertinimo ir išteklių efektyviausių naudojimo būdų ieškojimo. Biudžeto sudarymas blokais suprantamas taip: išlaidos, savivaldybės tarybai priėmus politinius sprendimus, paskirstomos tam tikram skaičiui savivaldybės veiklos sektorių. Dėl didelių žmogiškųjų išteklių sąnaudų šis modelis taikomas retai⁵⁹.

Lietuvos savivaldybėse šiuo metu yra taikomas programinio biudžeto sudarymo metodas, kurio atsiradimo pagrindas yra 1998 metais Seimo priimta rezoliucija „Dėl Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros koncepcijos“⁶⁰. Šia rezoliucija tiek Vyriausybė, tiek savivaldybės buvo įpareigosios taikyti būtent šį metodą.

Taigi tiek savivaldybių biudžetų formavimo principai, tiek metodai yra svarbi savivaldybių biudžetų sudarymo proceso dalis, kurios tinkamas įgyvendinimas padeda pasiekti efektyviausią ir tikslingiausią rezultatą – sudarytus kokybiškus, tikslingus bei efektyvius savivaldybių biudžetus.

⁵⁸ DAVULIS, G. Lietuvos Savivaldybių finansai: struktūra, raida ir perspektyvos. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos: mokslo straipsnių rinkinys*, 2006, Nr. 2(7), p. 40-45.

⁵⁹ BUŠKEVIČIŪTĖ, E. *Viešieji finansai*. Kaunas: Technologija, 2008, p. 117.

⁶⁰ Lietuvos Respublikos Seimas. 1998 m. spalio 22 d. rezoliucija „Dėl Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros koncepcijos“, 1998, Nr. 95-2637.

2. SAVIVALDYBĖS BIUDŽETO PAJAMŲ IR IŠLAIDŲ ANALIZĖ

2.1.Savivaldybės biudžeto struktūra

Remiantis Biudžeto sandaros įstatyme pateiktu savivaldybės biudžeto apibrėžimu, galima nustatyti, jog savivaldybės biudžetą sudaro dvi struktūrinės dalys – savivaldybės biudžeto pajamos ir savivaldybės biudžeto išlaidos (asignavimai). Svarbu pabrėžti, jog savivaldybės biudžeto pajamos ir asignavimai gali būti tik piniginės lėšos⁶¹. Šios savivaldybės biudžete sukauptos piniginės lėšos yra naudojamos įstatymų priskirtoms funkcijoms ir savivaldybėms įstatymų perduotoms valstybės funkcijoms atlikti⁶². Biudžetų struktūros analizė leidžia nustatyti, iš kokių šaltinių yra gaunamos savivaldybės biudžeto pajamos ir kokioms sritims yra skiriami biudžeto asignavimai⁶³.

2.1.1. Savivaldybės biudžeto pajamos

Savivaldybių biudžetų pajamų šaltinius ir savivaldybių biudžetams skiriamų iš valstybės biudžeto lėšų apskaičiavimo, apskaičiuotų rodiklių derinimo ir tvirtinimo, taip pat lėšų pervedimo tvarką reglamentuoja Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas⁶⁴. Tai vienas iš svarbiausių savivaldybių biudžetų pajamų reglamentavimo ir nustatymo pagrindų. Vadovaujantis Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo 2 straipsnio 1 dalimi, galima išskirti, jog savivaldybių biudžetų pajamas sudaro:

- 1) mokestinės pajamos, kurias formuoja savivaldybėms priskirti mokesčiai ir įstatymų nustatytos 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 atlikti⁶⁵.

Savivaldybių biudžetų pajamos savivaldybių biudžetams priskiriamos vadovaujantis Biudžeto sandaros įstatymu, kurio 22 straipsnis detalizuoja ir pateikia

⁶¹ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-59, 3 str. 1d.

⁶² *Ibid*, 21 str. 1 d.

⁶³ BUCKIŪNIENĖ, O.; MEIDŪNAS, V.; ir PUZINAUSKAS, P. *Lietuvos finansų sistema*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003, p. 90.

⁶⁴ BIVAINIS, J.; ir BUTKEVIČIUS, A. Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas. *Pinigų studijos*, 2003, Nr. 4/2002, p 26.

⁶⁵ DAVULIS, G. Lietuvos Savivaldybių finansai: struktūra, raida ir perspektyvos. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos: mokslo straipsnių rinkinys*, 2006, Nr. 2(7), p. 40-45.

platesnį pajamų, priklausomų savivaldybių biudžetams, ratą. Pagal šį įstatymą savivaldybių biudžetų pajamas sudaro:

- 1) pajamos iš mokesčių, kurios gaunamos į savivaldybių biudžetus pagal įstatymus ir kitus teisės aktus;
- 2) pajamos iš savivaldybių turto;
- 3) savivaldybių biudžetinių įstaigų pajamos;
- 4) pajamos, gautos už išnuomotą arba suteiktą naudotis valstybinę žemę, valstybinio vidaus vandenų fondo vandens telkinius ir įstatymų nustatyta tvarka paskirsčius lėšas už parduotus valstybinės žemės sklypus;
- 5) valstybės biudžeto dotacijos ir kitos pervedamos lėšos;
- 6) negražintina finansinė parama (lėšos);
- 7) kitos įstatymų nustatytos pajamos⁶⁶.

Be to, į savivaldybių biudžetų pajamas įskaitomos įmokos už ilgalaikio materialiojo ir nematerialiojo turto realizavimą⁶⁷, arba dar kitaip vadinamos ilgalaikio turto realizavimo pajamos. Šios pajamos apima materialiojo (žemės ir žemės gelmių, pastatų ir statinių, mašinų ir įrengimų, vertybių – muziejinių, antikvarinių kūrinių ir kitų vertybių) ir nematerialiojo turto (naudingų iškasenų žvalgymo darbų, kompiuterinės programinės įrangos, patentų, licencijų, literatūros ir dramos kūrinių bei kito turto), atsargų pardavimo pajamos⁶⁸.

Lyginant Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatyme ir Biudžeto sandaros įstatyme išskirtas savivaldybių biudžetų pajamų klasifikacijas, galima pastebėti, kad pirmasis įstatymas nustato savivaldybių biudžetų pajamų rūšis, o Biudžeto sandaros įstatymas šias rūšis detalizuoja, konkrečiai įvardindamas pajamas priklausančias savivaldybių biudžetams. Kitaip tariant, Biudžeto sandaros įstatyme išskirtos savivaldybių biudžetų pajamos turėtų būti laikomos siauresnėmis biudžetų pajamų kategorijomis.

Apibendrinant nurodytus teisės aktus, galima daryti išvadą, jog savivaldybių biudžetų pajamas sudaro:

- 1) mokestinės pajamos, kurias sudaro pajamos iš mokesčių, gaunamos į savivaldybių biudžetus pagal įstatymus ir kitus teisės aktus. Taip pat šiai pajamų kategorijai yra priskiriamas gyventojų pajamų mokestis (dalis iš apskaičiuotos gyventojų pajamų mokesčio sumos atskaičius Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo nustatytas šio

⁶⁶ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-59, 22 str.

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ BUŠKEVIČIŪTĖ, E. *Viešieji finansai*. Kaunas: Technologija, 2008, p. 121.

mokesčio Privalomajam sveikatos draudimo fondui ir valstybės biudžetui dalis);

- 2) nemokestinės pajamos. Jas sudaro pajamos iš savivaldybių turto, savivaldybių biudžetinių įstaigų pajamos, pajamos, gautos už išnuomotą arba suteiktą naudotis valstybinę žemę, valstybinio vidaus vandenų fondo vandens telkinius ir įstatymų nustatyta tvarka paskirsčius lėšas už parduotus valstybinės žemės sklypus bei kitos nemokestinės pajamos;
- 3) valstybės biudžeto dotacijos. Jas sudaro bendrosios dotacijos, bendrosios dotacijos kompensacija ir specialiosios tikslinės dotacijos⁶⁹.

Pirmąsias dvi pajamų rūšis – mokestines pajamas ir nemokestines pajamas - sąlyginai galima vadinti nuosavomis savivaldybių pajamomis, o paskutinioji – valstybės biudžeto dotacijos - yra valstybės paskirta lėšų suma, kurios nepanaudotas likutis metų pabaigoje grąžinamas į valstybės biudžetą. Lietuvos savivaldybių nuosavos lėšos ne visiškai atitinka jų sampratą. Idealiu atveju nuosavos lėšos yra tokios lėšos, kurių formavimas visiškai priklauso nuo vietos valdžios sprendimų. Tokių lėšų Lietuvos savivaldybių biudžetuose praktiškai nėra. Dėl to Lietuvos savivaldybės turi labai ribotas galimybes reguliuoti tokias pajamas⁷⁰. Didžiausią dalį savivaldybių biudžetų pajamose sudaro mokestinės pajamos ir dotacijos. Tuo tarpu nemokestinės pajamos, kurioms savivaldybės turi didžiausias galimybes daryti įtaką, sudaro labai nežymią dalį visų savivaldybių pajamų ir jų reikšmė nėra didelė⁷¹.

Valstybės biudžeto dotacijos mokslinėje literatūroje yra gana plačiai analizuojamos ir vertinamos įvairių autorių. Šios dotacijos, arba kitaip finansiniai pervedimai, dar vadinami tarpbiudžetinių lėšų persikirstymu. Tarpbiudžetinių santykių pagrindai siejami su autorių C. Tiebout, R. A. Musgrave ir W. Oates paskelbtais darbais. Vienas iš šių autorių išskyrė tris svarbiausius tarpbiudžetinio lėšų persikirstymo tikslus:

- 1) kompensuoti išorės defektus, atsirandančius dėl administracinių teritorinių vienetų gaunamos naudos iš kitų administracinių teritorinių vienetų veiklos;
- 2) išlyginti žemesnės pakopos biudžeto pajamas;
- 3) pašalinti mokesčių sistemos trūkumų sudaromas kliūtis darniai administracinių teritorinių vienetų socialinei ekonominei raidai⁷².

⁶⁹ BIVAINIS, J.; ir BUTKEVIČIUS, A. Tarpbiudžetinių lėšų paskirstymas. *Pinigų studijos*, 2003, Nr. 3, p. 38.

⁷⁰ DAVULIS, G. Lietuvos Savivaldybių finansai: struktūra, raida ir perspektyvos. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos: mokslo straipsnių rinkinys*, 2006, Nr. 2(7), p. 40-45.

⁷¹ DAVULIS, G. Lietuvos savivaldybių finansų analizė fiskalinės decentralizacijos požiūriu. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2004, Nr. 4, p. 69-78.

⁷² BIVAINIS, J.; ir BUTKEVIČIUS, A. Tarpbiudžetinių lėšų paskirstymas. *Pinigų studijos*, 2003, Nr. 3, p. 37.

Pasak J. Butkevičiaus ir A. Bivainio, valstybės biudžeto lėšos kaip dotacijos Lietuvos savivaldybių biudžetams skiriamos siekiant šių tikslų⁷³:

- 1) savivaldybių gyventojų pajamų mokesčiui išlyginti;
- 2) savivaldybių išlaidų struktūrų skirtumams, kuriuos lemia nuo savivaldybių veiklos nepriklausantys objektyvūs veiksniai, išlyginti;
- 3) valstybinėms, savivaldybei perduotoms, funkcijoms atlikti;
- 4) savivaldybėms priskirtai vaikų, jaunimo ir suaugusiųjų bendrojo lavinimo organizavimo funkcijai atlikti;
- 5) Seimo ir Vyriausybės patvirtintoms programoms vykdyti;
- 6) dėl Seimo ir Vyriausybės priimtų sprendimų atsirandantiems savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų pokyčiams kompensuoti.

Teisės aktuose ir teisės doktrinoje valstybės biudžeto dotacija savivaldybėms yra skirstoma į tris rūšis: bendrąją valstybės dotaciją, bendrąją dotaciją kompensacijai ir specialias tikslines dotacijas. Nuosekliai ir išsamiai šias dotacijų rūšis reglamentuoja Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas.

Valstybės biudžeto bendroji dotacija skiriama, kai yra siekiama išlyginti savivaldybių gyventojų pajamų mokesčių, tais atvejais, kuomet prognozuojama, jog valstybės išdo lėšų šiam tikslui neužteks. Tokio pobūdžio dotacija skiriama ir tada, kai siekiama išlyginti savivaldybių išlaidų struktūrų skirtumams, kuriuos lemia nuo savivaldybių veiklos nepriklausantys objektyvūs veiksniai, kai vėlgi prognozuojama, jog valstybės išdo lėšų šiam tikslui trūks⁷⁴.

Valstybės biudžeto bendrosios dotacijos kompensacijos dėl Seimo ar Vyriausybės priimtų sprendimų atsirandantiems savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų pokyčiams kompensuoti dydis nustatomas pagal suminių pajamų ir suminių išlaidų pokyčius. Atsižvelgiant į pokyčių balanso ženklą, savivaldybėms skiriama apskaičiuoto dydžio kompensacija arba šiuo dydžiu mažinamos savivaldybių biudžetų pajamos. Apskaičiuotą kompensaciją paskirstyti savivaldybėms gana paprasta tais atvejais, kai Seimo ar Vyriausybės sprendimai turi vienodą įtaką visoms savivaldybėms⁷⁵. Tačiau atkreiptinas dėmesys, jog nuo 2018 metų įsigaliojo savivaldybėms svarbus ir aktualus pakeitimas, kurio pagrindu buvo panaikinta ši valstybės biudžeto dotacijos rūšis, ją perkeliant į gyventojų pajamų mokesčio kintamąją dalį.

⁷³ BIVAINIS, J.; ir BUTKEVIČIUS, A. Tarpbiudžetinių lėšų paskirstymas. *Pinigų studijos*, 2003, Nr. 3, p. 40.

⁷⁴ Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 69-1743, 5 str.

⁷⁵ BIVAINIS, J.; ir BUTKEVIČIUS, A. Tarpbiudžetinių lėšų paskirstymas. *Pinigų studijos*, 2003, Nr. 3, p. 40.

Paskutinė valstybės biudžeto dotacijų rūšis - specialioji tikslinė dotacija - skiriama valstybinėms, savivaldybėms perduotoms, funkcijoms atlikti bei savivaldybėms priskirtoms vaikų, jaunimo ir suaugusiųjų bendrojo lavinimo organizavimo funkcijoms atlikti, o nustatoma taikant atitinkamoms funkcijoms specializuotas lėšų skaičiavimo metodikas, kurių esmę sudaro normatyvinis metodas, o Seimo ir Vyriausybės patvirtintoms programoms vykdyti – pagal tų programų įgyvendinimo sąmatas⁷⁶.

Apibendrinant galima teigti, jog savivaldybių biudžetų pajamos yra labai svarbi savivaldybių biudžetų struktūrinė dalis, kadangi sukauptų pajamų pagrindu yra finansuojamos svarbiausios savivaldybės funkcijos, įgyvendinami kiti svarbūs tikslai bei, svarbiausia, užtikrinama gyventojų gerovė. Tad tinkamas ir tikslingas pajamų surinkimas į savivaldybių biudžetus gali būti vienas iš veiksnių, lemiančių geresnę savivaldybės finansinę padėtį.

2.1.2. Savivaldybės biudžeto išlaidos (asignavimai)

Kita labai svarbi savivaldybės biudžeto struktūrinė dalis yra savivaldybės biudžeto išlaidos, kurios teisės aktuose dažniau įvardijamos kaip asignavimai. Pagal bendrą apibrėžimą, taikomą tiek valstybės biudžetui, tiek savivaldybių biudžetams, asignavimai – tai „valstybės biudžete arba savivaldybės biudžete patvirtinta lėšų išlaidoms ir ilgalaikiam materialiajam ir nematerialiajam turtui <...> įsigyti suma, kurią asignavimų valdytojas turi teisę biudžetinais metais gauti iš valstybės biudžete arba savivaldybės biudžete sukauptų lėšų, pateikęs paraišką valstybės išdą valdančiai institucijai arba savivaldybės administracijai, patvirtintoms programoms finansuoti⁷⁷“. Remiantis šiuo įstatyminiu apibrėžimu, galima nustatyti, kad savivaldybių biudžetų asignavimai yra naudojami Vietos savivaldos įstatymui ir kitiems įstatymams įgyvendinti, vykdant savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojų patvirtintas programas⁷⁸.

Biudžeto išlaidos (asignavimai) yra skirstomi pagal funkcinę ir ekonominę klasifikacijas⁷⁹. Tokia klasifikacija nustatyta ir įtvirtinta Lietuvos Respublikos Finansų ministro įsakymo „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir

⁷⁶ BIVAINIS, J.; ir BUTKEVIČIUS, A. Tarpbiudžetinių lėšų paskirstymas. *Pinigų studijos*, 2003, Nr. 3, p. 40.

⁷⁷ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-59, 2 str. 3 d.

⁷⁸ *Ibid*, 23 str.

⁷⁹ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-59, 9 str.

išlaidų klasifikacijos patvirtinimo⁸⁰ pagrindu. Tačiau sistemingai ir nuosekliai analizuojant šį įsakymą pastebėtina, jog konkrečiai savivaldybių biudžetams yra taikoma tik ekonominė savivaldybės išlaidų klasifikacija, tuo tarpu funkcinė klasifikacija savivaldybių biudžetų neapima, kadangi kiekviena savivaldybė turi diskreciją pasirinkti savo finansavimo sritis.

Taigi pagal ekonominę savivaldybės išlaidų klasifikaciją yra skiriamos šios savivaldybės išlaidų rūšys:

- 1) Darbo užmokestis ir socialinis draudimas. Darbo užmokestį sudaro visas darbo užmokestis, išmokamas institucijos darbuotojams, išskyrus darbdavio mokamas socialinio draudimo įmokas. Į darbo užmokesčio pinigais įtraukiamos visos subjekto išlaidos, susijusios su jo darbo santykiais⁸¹. Tuo tarpu socialinio draudimo įmokos – iš subjekto lėšų draudėjų (darbdavių) mokamos įstatymų nustatyto dydžio įmokos nuo darbuotojams apskaičiuoto darbo užmokesčio, išskyrus tas įmokas, kurios išskaičiuojamos iš darbo užmokesčio;
- 2) Prekių ir paslaugų naudojimas. Šią kategoriją sudaro prekių ir paslaugų išlaidos, kurios grupuojamos pagal jų pobūdį;
- 3) Palūkanos. Tai suma, kurią debitorius įsipareigoja sumokėti kreditoriui per sutartyje nurodytą laikotarpį nemažindamas pagrindinės paskolos sumos. Palūkanos gali būti iš anksto nustatyta pinigų suma arba iš anksto nuo pagrindinės paskolos sumos nustatyta suma procentais⁸². Valstybės institucijos ir įstaigos, savivaldybės moka palūkanas, kai jos veikia kaip kitų institucijų paskolų ir kitų įsipareigojimų laiduotojai;
- 4) Subsidijos. Tai einamiesiems tikslams neatlygintinai skiriamos lėšos, kurias valstybės institucijos ir įstaigos, savivaldybės skiria gamintojams rezidentams norėdamos paveikti jų gamybos lygį, produktų kainas arba atlyginti už gamybą skatinančius veiksmus. Subsidijos mokamos tik gamintojams, o ne galutiniams vartotojams;
- 5) Dotacijos. Tai pervedamos lėšos tarp skirtingų valdžios sektoriaus subjektų arba tarp valstybės ir tarptautinės organizacijos. Dotacijos skirstomos į mokamas užsienio valstybėms, tarptautinėms organizacijoms, kitiems valdžios sektoriaus subjektams;

⁸⁰ Lietuvos Respublikos Finansų ministro 2003 m. liepos 3 d. įsakymas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 69-3135.

⁸¹ Lietuvos Respublikos darbo kodeksas. *Valstybės žinios*, 2016, Nr. 23709, 139 str.

⁸² Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 74-2262.

- 6) Socialinės išmokos (pašalpos). Ši kategorija apima socialinio draudimo išmokas, socialinę paramą bei rentą ir darbdavių socialinę paramą;
- 7) Kitos išlaidos. Jos gali būti teikiamos valdžios ir ne valdžios sektoriams. Kitaip tariant, tai išlaidos, kurios nepriskirtos anksčiau išvardytoms išlaidų grupėms;
- 8) Pervedamos Europos Sąjungos, kitos tarptautinės finansinės paramos ir bendrojo finansavimo lėšos. Šią kategoriją sudaro subsidijos iš Europos Sąjungos ir kitos tarptautinės finansinės paramos lėšų (ne valdžios sektoriui) ir pervedamos Europos Sąjungos, kitos tarptautinės finansinės paramos ir bendrojo finansavimo lėšos⁸³.

Kaip jau buvo minėta, bendros savivaldybių funkcinių išlaidų klasifikacijos pateikti negalima. Norint išanalizuoti ir išskirti kitas savivaldybių išlaidų rūšis, būtina analizuoti konkrečią savivaldybę ir jos biudžeto išlaidas (asignavimus).

Apibendrinus Finansų ministro įsakyme įtvirtintą ekonominę klasifikaciją, savivaldybių biudžetų išlaidų rūšis, galima daryti pagrįstą išvadą, jo jų reglamentavimas yra labai detalus ir išsamus, bet tuo pačiu savivaldybėms suteikiama laisvė savo nuožiūra nustatyti ir savo asignavimus.

Pabrėžtina, jog savivaldybių biudžetų išlaidų (asignavimų) klasifikacijų yra ne viena. Detalizuojant, galima išskirti tokias doktrinoje išskiriamas savivaldybių biudžetams būdingas išlaidų rūšis:

- 1) Vietos savivaldos institucijų vykdomoms švietimo, kultūros, sveikatos apsaugos, sporto ir gamtos apsaugos programoms bei socialinės paramos programoms finansuoti;
- 2) Savivaldybių ūkiui plėtoti ir reguliuoti;
- 3) Vietos savivaldos institucijoms išlaikyti;
- 4) Savivaldybės biudžeto kasos apyvartos lėšoms padidinti;
- 5) Išlaidoms, susijusioms su keleivinio transporto lengvatomis, kompensuoti;
- 6) Kitoms priemonėms pagal Lietuvos Respublikos įstatymus ir savivaldybių tarybų sprendimams įgyvendinti⁸⁴.

Palyginimui, Mildos Onaitytės straipsnyje „Savivaldybių biudžetų formavimo ir vykdymo tyrimas“ visos įstatyme numatytos išlaidos yra suskirstomos į 4 grupes:

- 1) Vartojimo išlaidos, apimančios valstybinio (savivaldybės) sektoriaus darbuotojų darbo užmokestį bei savivaldybės perkamų prekių išlaidas;

⁸³ Lietuvos Respublikos Finansų ministro 2003 m. liepos 3 d. įsakymas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 69-3135, 2 punktą.

⁸⁴ LEVIŠAUSKAITĖ, K.; ir RŪŠKYS, G. *Valstybės finansai*. Kaunas: Vytauto Didžiojo Universitetas, 2003, p. 157-158.

- 2) Savivaldybės investicijos – tai įvairios kapitalinės išlaidos, pavyzdžiui, kelių tiesimo, uostų statybos išlaidos ir kita;
- 3) Transferiniai išmokėjimai privačiam sektoriui, už kuriuos savivaldybės tiesiogiai negauna prekių ar paslaugų (pavyzdžiui, pensijų), nedarbo pašalpų išmokėjimai, subsidijos įmonėms;
- 4) Savivaldybės skolos palūkanos⁸⁵.

Šios keturios išlaidų grupės kartais skirstomos į dvi stambias grupes – einamąsias išlaidas (joms priskiriamos darbo užmokesčio ir perkamų prekių paslaugų išlaidos, transferiniai mokėjimai ir savivaldybės skolos, palūkanų mokėjimai) ir kapitalinių įdėjimų išlaidas (arba investicijas)⁸⁶.

Savivaldybių biudžetų asignavimai kaip savivaldybių biudžetų pajamos yra vienodai svarbi savivaldybių biudžetų struktūrinė dalis, be kurios savivaldybių biudžetas negalėtų tinkamai funkcionuoti. Palyginus šias dvi savivaldybės biudžeto struktūros dalis, pastebėtina, kad savivaldybės didesnę savarankiškumą ir laisvę turi planuodamos biudžeto išlaidas (asignavimus), o jų vaidmuo formuojant savo biudžetines pajamas – nėra pakankamas⁸⁷.

Konstitucinis Teismas 2002 m. sausio 14 d. nutarime, analizuodamas savivaldybių savarankiškumą, taip pat padarė išvadą, nurodydamas kad savivaldybės įstatymuose numatytais asignavimais disponuoja savarankiškai, laikydamosi Konstitucijos ir įstatymų. Tačiau toks savivaldybių savarankiškumas, pagal Konstitucinį Teismą, negali būti aiškinamas kaip leidžiantis savivaldybėms įstatymuose nustatytus asignavimus naudoti ne pagal tikslinę paskirtį ar kad asignavimai, nepanaudoti pagal tikslinę paskirtį, neturi būti gražinami į valstybės biudžetą⁸⁸.

Atsižvelgiant į visa tai, darytina išvada, kad savivaldybės planuodamos savo asignavimus yra labiau savarankiškos, nei planuodamos savo pajamas, tačiau tuo pačiu griežtai įpareigojamos, jog asignavimai atitiktų tikslinę paskirtį. Visgi, nepaisant savivaldybių savarankiškumo planuojant išlaidas (asignavimus), turėtų būti siekiama didinti savivaldybių savarankiškumą ir biudžetinių pajamų nustatyme.

⁸⁵ ONAITYTĖ, M. Savivaldybių biudžetų formavimo ir vykdymo tyrimas. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2004, Nr. 4, p. 159-160.

⁸⁶ *Ibid*, p. 160.

⁸⁷ BUŠKEVIČIŪTĖ, E. *Viešieji finansai*. Kaunas: Technologija, 2008, p. 128.

⁸⁸ BIRMONTIENĖ, T. Konstitucinė valstybės biudžeto doktrina. *Konstitucinė jurisprudencija*, 2012, Nr. 3 (27), p. 104.

2.2. Šilutės rajono savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų analizė bei bendroji charakteristika

Šilutės rajono savivaldybė – administracinis teritorinis vienetas vakarų Lietuvoje, prie Kuršių marių. Šilutės rajono savivaldybę sudaro 1 miestas, 7 miesteliai, 288 kaimai ir 1 viensėdis. Savivaldybėje yra 11 seniūnijų ir 77 seniūnaitijos. Ši savivaldybė yra Klaipėdos regione - viename iš intensyviausiai besiplėtojančių šalies regionų. Klaipėdos regiono ekonomikos specifinius bruožus daugiausia lemia Klaipėdos uostas, kuris yra vienintelis labiausiai į šiaurę nutolęs ir visus metus neužšalantis rytinėje Baltijos jūros dalyje.

Šilutės kraštas, dar kitaip žinomas kaip Pamaro kraštas, yra išskirtinis savo geografinė padėtimi, unikaliu kraštovaizdžiu ir savita etnokultūra. Būtent dėl tokio išskirtinumo šis kraštas patrauklus ir perspektyvus turizmo verslui. Dėl to turizmas Šilutės rajono savivaldybėje yra vienas iš prioritetinių verslo sričių, į kurią vis daugiau investuojama. Pagal turizmo išteklių ir savivaldybės statuso rodiklius Šilutės rajono savivaldybė priskiriama prie geriausiai vertinamų šalies savivaldybių⁸⁹.

Akivaizdu, jog tam, kad Šilutės kraštas taptų patrauklesnis ir populiariesnis turistams bei tam, kad būtų sukurtos dar geresnės sąlygos gyventi, plėtoti verslą, reikalingi finansiniai ištekliai, resursai. Būtent per šiuos finansinius išteklius Šilutės rajono savivaldybė įgyvendina jai pavestas funkcijas. Šilutės rajono savivaldybė kaip ir kitos šalies savivaldybės didžiąją dalį finansinių išteklių sutelkia savivaldybės biudžete.

Šilutės rajono savivaldybės biudžetas savo sandara nesiskiria nuo kitų savivaldybių biudžetų – biudžetą sudaro dvi struktūrinės dalys, t.y. savivaldybės pajamos ir savivaldybės išlaidos (asignavimai).

Visos Šilutės rajono savivaldybės biudžeto pajamos ir išlaidos yra klasifikuojamos pagal bendrąją klasifikaciją, nustatytą Finansų ministro įsakyme „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijų patvirtinimo“⁹⁰.

Šilutės rajono savivaldybės tarybos sprendime „Dėl Šilutės rajono savivaldybės 2017 metų biudžeto patvirtinimo“, remiantis Vietos savivaldos įstatymo 16 straipsnio 2 dalies 15 punktu ir Lietuvos Respublikos 2017 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių

⁸⁹ Šilutės rajono savivaldybės taryba. 2016 m. gruodžio 22d. sprendimu patvirtintas „Šilutės rajono savivaldybės 2017-2019 m. strateginis veiklos planas“, 2016, Nr. 29575.

⁹⁰ Lietuvos Respublikos Finansų ministro 2003 m. liepos 3 d. įsakymas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2003, Nr. 69-3135.

biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu⁹¹, buvo patvirtintos ir nustatytos Šilutės rajono savivaldybės biudžetui skiriamos pajamų ir asignavimų sumos 2017 metams. Pagal šį savivaldybės tarybos sprendimą 2017 metų Šilutės rajono savivaldybės biudžetui buvo suplanuota gauti 36 843 400 eurų pajamų, skirti 38 059 489 eurų asignavimų programoms finansuoti bei 267 757 eurų aplinkos apsaugos rėmimo specialiajai programai⁹².

Šilutės rajono savivaldybės 2017 metų biudžete buvo išskirtos tokios planuojamų pajamų šaltinių rūšys:

- 1) Mokesčiai, kuriems priskiriamas gyventojų pajamų mokestis, žemės mokestis, įmonių ir organizacijų nekilnojamojo turto mokestis bei paveldimo turto mokestis;
- 2) Kiti mokesčiai ir pajamos. Šiai biudžeto pajamų kategorijai priklauso pajamos už prekes ir paslaugas, valstybinės žemės nuomos mokestis, mokestis už aplinkos teršimą, valstybinės rinkliavos, mokestis už atliekų tvarkymą, mokestis už valstybinių išteklių naudojimą, angliavandenių išteklių mokestis ir ilgalaikio turto realizavimo pajamos;
- 3) Specialioji valstybės biudžeto dotacija mokinio krepšeliui;
- 4) Specialioji valstybės biudžeto dotacija valstybės deleguotoms funkcijoms vykdyti, t.y. dotacijos, kurios skirtos žemės ūkio funkcijoms atlikti, melioracijos išlaidoms, socialinėms išmokoms ir kompensacijoms mokėti ir skaičiuoti, socialinei paramai mokiniams, socialinėms paslaugoms ir kita;
- 5) Specialioji tikslinė dotacija savivaldybių mokykloms, skirtoms šalies (regiono) mokiniams, turintiems specialiųjų ugdymo poreikių, išlaikyti;
- 6) Bendrosios dotacijos kompensacija;
- 7) Specialioji valstybės biudžeto dotacija valstybės investicijų programai finansuoti;
- 8) Dotacija kelių priežiūros ir plėtros programai vykdyti.
- 9) Dotacija neformaliai vaikų švietimui⁹³.

Šilutės rajono savivaldybės administracijos biudžeto ir finansų skyriaus aiškinamajame rašte dėl savivaldybės tarybos sprendimo „Dėl Šilutės rajono savivaldybės 2017 metų biudžeto patvirtinimo“ projekto, nurodyta, kad savivaldybės 2017 metų

⁹¹ Šilutės rajono savivaldybės taryba. 2017 m. vasario 23 d. sprendimas „Dėl Šilutės rajono savivaldybės 2017 metų biudžeto patvirtinimo“, 2017, Nr. T1-581.

⁹² *Ibid.*

⁹³ Šilutės rajono savivaldybės taryba. 2017 m. vasario 23 d. sprendimas „Dėl Šilutės rajono savivaldybės 2017 metų biudžeto patvirtinimo“, 2017, Nr. T1-581, priedas Nr. 1, „2017 metų Šilutės rajono savivaldybės pajamos“.

biudžeto planuojamos pajamos yra 36 843 400 eurų arba 6,4 procento didesnės nei patvirtintos 2016 metų biudžeto pajamos. Nurodoma, jog tokiam savivaldybės biudžeto pajamų pokyčiui Šilutės rajono savivaldybėje turėjo kultūros darbuotojų darbo užmokesčio padidėjimas ir minimalios mėnesinės algos padidėjimas nuo 2016 m. liepos 1 d⁹⁴.

Pažymėtina, kad savivaldybės biudžeto pajamų kategorijoje didžiausią lyginamąjį svorį mokesčių dalyje sudaro gyventojų pajamų mokesčiai, kurio į savivaldybės biudžetą 2017 metais buvo numatyta gauti 16 906 000 eurų. Gyventojų pajamų mokesčio dalis nuo pajamų į nacionalinį biudžetą, priklausianti Šilutės rajono savivaldybės biudžetui buvo 78,17 procento. Atsižvelgiant į tai, kad 2016 metais savivaldybės biudžetui priklausė 75,49 procento gyventojų pajamų mokesčio dalies nuo pajamų į nacionalinį biudžetą, darytina išvada, jog gyventojų pajamų mokesčio dalis tenkanti savivaldybės biudžetui buvo padidinta 2,68 procento⁹⁵.

Kita Šilutės rajono savivaldybės biudžeto pajamų kategorija, sudaranti didžiąją dalį visų biudžeto pajamų – valstybės biudžeto dotacijos. 2017 metų Šilutės rajono savivaldybės biudžete buvo numatyta mokinio krepšeliui skirti 9 035 200 eurų specialiosios valstybės dotacijos. Palyginus su 2016 metais specialioji dotacija 2017 metais padidėjo daugiau nei 59 200 eurų. Manytina, jog tokiam pokyčiui įtakos galėjo turėti, tai jog 2017 metais mokinio krepšelio dydis buvo 1 059 eurai vienam sutartiniam mokiniui⁹⁶, t.y. 45 eurai didesnis, nei 2016 metais. Tačiau, lyginant vaikų skaičių bendrojo lavinimo mokyklose ir ikimokyklinėse įstaigose su praėjusių metų tuo pačiu laikotarpiu, pagal aiškinamąjį raštą, sumažėjo 136 vaikais.

Antroji pagal dydį valstybės biudžeto dotacija Šilutės rajono savivaldybėje 2017 metais buvo skirta valstybės deleguotoms funkcijoms vykdyti. Šioms funkcijoms buvo numatyta 3 940 700 eurų suma, t.y. 250 400 eurų daugiau nei 2016 metų patvirtinta dotacija šioms funkcijoms vykdyti. Apskritai, analizuojant 2017 metų Šilutės rajono savivaldybės biudžeto pajamas ir lyginant su praėjusiais metais, pastebima tendencija, jog valstybės biudžeto dotacijos beveik visose srityse didėja - valstybės dotacija socialinėms išmokoms ir socialinėms paslaugoms padidinta 152 000 eurų, darbo rinkos politikos priemonėms įgyvendinti dotacija padidinta 30 900 eurų (arba 16,7 procentų), valstybės dotacija priešgaisrinei apsaugai padidinta 25 400 eurų (arba 7,3 procentais), dotacija

⁹⁴ Šilutės rajono savivaldybės administracijos biudžeto ir finansų skyrius. 2017 m. sausio 14d. aiškinamasis raštas dėl savivaldybės dėl Tarybos sprendimo „Dėl Šilutės rajono savivaldybės 2017 metų biudžeto patvirtinimo“ projekto.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Lietuvos Respublikos 2017 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2016, Nr 29872, 3 str. 2 d.

meliioracijai ir polderių priežiūrai padidinta 110 000 eurų (arba 9,7 procentais). Išimtinis atvejis – valstybės biudžeto dotacijos kitoms valstybės deleguotoms funkcijoms vykdyti. Šios rūšies dotacijų dydis nepakito, t.y. jų buvo skiriama tiek pat, kaip ir 2016 metais.

Nepanaudota 2016 metų Šilutės rajono savivaldybės biudžeto pajamų dalis buvo skirta Šilutės miesto tvarkymo darbų skolai sumokėti, keleivių vežimo paslaugos subsidijų skolai, investicijų programos skoloms sumokėti, suteiktų lengvatų už komunalinių atliekų išvežimą ir tvarkymą skolai sumokėti⁹⁷.

Visos Šilutės rajono savivaldybės 2017 metų biudžete numatytos biudžeto pajamos buvo skiriamos tik įstatymų priskirtoms funkcijoms ir savivaldybėms įstatymų perduotoms valstybės funkcijoms atlikti. Nepaisant to, jog planuota į savivaldybės biudžetą surinkti daugiau pajamų nei praėjusiais metais, savivaldybės biudžetas išlieka deficitinis, t.y. biudžeto pajamos yra mažesnės už biudžeto išlaidas (asignavimus).

Šilutės rajono savivaldybės biudžeto išlaidoms (asignavimams), kaip jau buvo nurodyta, 2017 metais buvo skirta 38 059 489 eurų. Savivaldybės tarybos sprendimo „Dėl Šilutės rajono savivaldybės 2017 metų biudžeto patvirtinimo“ priede yra nurodyta savivaldybės biudžeto asignavimų (išlaidų) priskyrimas konkrečioms programoms finansuoti. Asignavimai yra skiriami pagal programas ir jų valdytojus. Apibendrinant, 2017 metais iš Šilutės rajono savivaldybės biudžeto buvo numatyta finansuoti šias programas: ugdymo kokybės ir sporto plėtros programą, turizmo plėtros programą, konkurencingo žemės ūkio programą, socialiai saugios ir sveikos aplinkos kūrimo programą, kultūros plėtros ir paveldo puoselėjimo programą, efektyvaus savivaldybės valdymo programą, vietinio ūkio programą, investicijų pritraukimo ir verslo vystymo programą. Viena didžiausių iš nurodytų programų – ugdymo kokybės ir sporto plėtros programa, kuriai buvo numatyta skirti 15 945 700 eurų, tai sudaro 41,9 procentą visoms programoms skirtų lėšų. Antroji pagal dydį programa - savivaldybės socialiai saugios ir sveikos aplinkos kūrimo programa, kuriai vykdyti skiriama 5 773 900 eurų. Tuo tarpu savivaldybės investicijų programai vykdyti skiriama 3 995 200 eurų⁹⁸. Darytina išvada, kad kuo stambesnė programa, tuo finansavimas jai didesnis⁹⁹.

Savivaldybės 2017 metų skolinimosi limitas sudarė 70 procentų savivaldybės biudžeto prognozuojamų pajamų ir valstybės biudžeto bendrosios dotacijos

⁹⁷ Šilutės rajono savivaldybės administracijos biudžeto ir finansų skyrius. 2017 m. sausio 14d. aiškinamasis raštas dėl savivaldybės dėl Tarybos sprendimo „Dėl Šilutės rajono savivaldybės 2017 metų biudžeto patvirtinimo“ projekto.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Šilutės rajono savivaldybės taryba. 2017 m. vasario 23 d. sprendimas „Dėl Šilutės rajono savivaldybės 2017 metų biudžeto patvirtinimo“, 2017, Nr. T1-581, priedas Nr. 3, „2017 metų savivaldybės biudžeto asignavimai“.

kompensacijos savivaldybės biudžetui sumos¹⁰⁰. Atsižvelgiant į tai, skolinimosi limitas 2017 metais buvo 12 396 000 eurų, o negrąžintų paskolų likutis 2017 m. sausio 1 d. sudarė 8 816 000 eurų¹⁰¹. Pažymėtina, kad pagal 2017 metų finansinių rodiklių įstatymą savivaldybės metinio grynojo skolinimosi suma negali būti teigiamas dydis¹⁰².

Apibendrinant Šilutės rajono savivaldybės biudžeto struktūrą, o konkrečiau biudžeto pajamų ir išlaidų skirstymą, galima teigti, jog savivaldybėje biudžeto pajamos ir išlaidos kiekvienais metais kinta. Pokyčius gali lemti įvairūs veiksniai, kurie kiekvienoje savivaldybėje gali būti skirtingi. Kaip matyti, 2017 metais Šilutės rajono savivaldybės biudžetui buvo numatyta daugiau pajamų negu 2016 metais. Tai reiškia, kad savivaldybė turėjo galimybę gauti didesnius finansinių išteklių resursus, kurių pagrindu galėjo geriau atlikti savo funkcijas bei užtikrinti gyventojų gerovę. Visgi deficitinio savivaldybės biudžeto problema išlieka ir piniginių lėšų trūksta.

¹⁰⁰ Lietuvos Respublikos 2017 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2016, Nr 29872, 13 str. 1 d. 1 p.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Lietuvos Respublikos 2017 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2016, Nr 29872, 13 str. 3 d.

3. SAVIVALDYBĖS BIUDŽETO SUDARYMAS

Biudžeto procesas – „tai įstatymiškai reglamentuota valstybinių ir vietinių valdžios organų veikla, susijusi su valstybės ir vietinių biudžetų sudarymu ir vykdymu¹⁰³“. Šis procesas yra būdingas tiek valstybės ir savivaldybių biudžetams, tiek verslo įmonėms.

Analizuojant Konstitucijos nuostatas ir Konstitucinio Teismo doktriną būtų galima išskirti keletą biudžeto proceso stadijų, grindžiamų konstituciniu valdžių padalijimo principu – įstatymų leidžiamosios valdžios ir vykdomosios valdžios įgaliojimų atskyrimu¹⁰⁴.

Valstybės biudžeto procesą sudaro šios stadijos:

- 1) parengiamoji stadija, kuri apima Vyriausybės veiklą, sudarant ir pateikiant Seimui valstybės biudžeto projektą;
- 2) biudžeto svarstymo stadija, kurios metu Seimas svarsto valstybės biudžetą ir tai darydamas gali didinti išlaidas tik nuroydamas šių išlaidų finansavimo šaltinius;
- 3) biudžeto tvirtinimo stadija, kurioje Seimas įstatymu tvirtina valstybės biudžetą;
- 4) biudžeto vykdymo stadija. Šios stadijos metu Vyriausybė vykdo valstybės biudžetą ir teikia Seimui biudžeto vykdymo apyskaitą;
- 5) biudžeto keitimo stadija. Pažymėtina, jog valstybės biudžetas gali būti keičiamas ta pačia tvarka, kaip ir sudaromas bei tvirtinamas;
- 6) biudžeto vykdymo kontrolės stadija, kurios metu Seimas prižiūri, kaip vykdomas biudžetas¹⁰⁵.

Konstitucinis Teismas 2002 m. sausio 14 d. nutarime pažymėjo, kad konstitucinė valstybės biudžeto samprata patvirtina, jog valstybės biudžeto projekto rengimas, biudžeto svarstymas Seime ir jo tvirtinimas įstatymu, biudžeto vykdymas yra atskiros biudžeto proceso stadijos. Papildomai nurodoma, kad tiek Seimo, tiek Vyriausybės įgaliojimai biudžeto proceso srityje yra atriboti, siekiant užtikrinti konstitucinį valdžių padalijimo principą¹⁰⁶.

¹⁰³ LEVIŠAUSKAITĖ, K.; ir RŪŠKYS, G. *Valstybės finansai*. Kaunas: Vytauto Didžiojo Universitetas, 2003, p.69.

¹⁰⁴ BIRMONTIENĖ, T. Konstitucinė valstybės biudžeto doktrina. *Konstitucinė jurisprudencija*, 2012, nr. 3 (27), p.110.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ BIRMONTIENĖ, T., et. al. *Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2001, p. 861.

Pastebėtina, jog Konstitucinis Teismas neišskiria ir nenurodo atskirų savivaldybėms būdingų biudžetinio proceso stadijų, tačiau sistemiškai analizuojant Vyriausybės nutarimą „Dėl Lietuvos Respublikos biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“, Biudžeto sandaros įstatymą bei kitus savivaldybių biudžetinių procesą reglamentuojančius teisės aktus galima nustatyti, jog šis procesas yra vienodas kaip ir valstybės biudžetinis procesas, t.y. savivaldybių biudžetiniame procese yra išskiriamos tapačios stadijos.

Pagal Biudžeto sandaros įstatymą galima išskirti tokias savivaldybių biudžetų proceso stadijas:

- 1) Savivaldybės biudžeto rengimas;
- 2) Savivaldybės biudžeto tvirtinimas;
- 3) Savivaldybės biudžeto vykdymas;
- 4) Savivaldybės biudžeto vertinimas¹⁰⁷.

Atsižvelgiant į tai, kad šio darbo tema yra „Savivaldybių biudžetų sudarymo (planavimo) ypatumai“ visas dėmesys bus sutelkiamas į pirmąją savivaldybių biudžetų proceso stadiją – savivaldybių biudžetų rengimą, dar kitaip vadinamą, savivaldybės biudžeto sudarymu (planavimu).

3.1.Savivaldybės biudžeto sudarymo bendrosios taisyklės

Žvelgiant istoriškai, bandymų sudaryti ir formuoti biudžetą randama jau senai. Tačiau priešingai nei šiuo metu, būdavo sudaromas ne bendras visos valstybės biudžetas, o atskiri biudžetai domenams, ragalijoms, monopoliams, kariuomenei ir įvairioms kitoms administracijos šakoms¹⁰⁸.

Pirmoji sudarinėti biudžetus pradėjo Anglija. Čia nuosekliausiai plėtėsi parlamento teisė rinkti mokesčius ir peržiūrinėti išleistų sumų ataskaitą, o vėliau ir teisė nustatyti, kiek ir kuriems tikslams valdžia gali išleisti surenkamų mokesčių. Tačiau tauta nebuvo patenkinta tokiu valdžios sutelkimu karalius rankose, todėl atsisakė mokėti mokesčių ir sukilo prieš karalių¹⁰⁹.

Dėl biudžetinių tautos teisių kovojo ir prancūzai. Prancūzijoje biudžetų sąmatų sudarymą 1688 m. įvedė Fridrikas I. To pasekoje, 1850 m. buvo išleistas pirmas biudžeto

¹⁰⁷ Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-59.

¹⁰⁸ MEIDŪNAS, V.; ir PUZINAUSKAS, P. *Finansai*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003, p. 50.

¹⁰⁹ BUCKIŪNIENĖ, O. *Finansų teorijos pagrindai: mokomoji knyga*. Vilnius: Vilniaus kolegija, 2011, p. 60.

įstatymas, kurio pagrindu buvo pradėtas įgyvendinti pastovus ir sistemingas biudžeto sudarymas¹¹⁰.

Lietuvos Didžiojoje Kunigaikštystėje biudžeto pobūdžio sąmatų sudarymo užuomazgų randama XV a. pb. Sistemingi, pilnesni ir svarbiausia tobulesni biudžetai pradėti sudarinėti tik XVII a. Susikūrus Lietuvos valstybei, pirmasis biudžetas buvo sudarytas 1919 m. Lietuvos biudžeto sudarymo pradžia įvairiose šaltiniuose pateikiama skirtingai¹¹¹, tačiau populiariausia nuomonė, jog tik XIX a. biudžetas įgyja dabartinės reikšmės ir viešosios teisės pobūdį, kai visos valstybės pajamos ir išlaidos buvo įtraukiamos į vieną bendrą visą valstybę apimančią planą. Kiekviena valdymo šaka galėjo gauti tik tokias sumas, kurios pagal sudarytą planą buvo jai paskirtos ir leistinos. Tokio pajamų ir išlaidų plano sudarymas buvo tarsi pirmasis žingsnis, padedantis įgyvendinti pagrindinius konstitucinius biudžeto principus – biudžeto pilnumą ir vieningumą¹¹². Taigi biudžeto sudarymas, o konkrečiau biudžeto pajamų ir išlaidų plano rengimas, analizuojamas jau nuo seno. Tai dar kartą patvirtina, biudžeto ir jo sudarymo svarbą tiek valstybės, tiek savivaldybių gyvenime.

Savivaldybės biudžeto sudarymas arba kitaip planavimas – tai pirmoji savivaldybės biudžeto proceso stadija. Tuo pačiu – tai yra viena svarbiausių stadijų biudžeto procese, kadangi jos metu atlikti veiksmai, parengti biudžeto projektai, strateginiai planai ar priimti sprendimai, turi didelę įtaką tolimesniems biudžeto proceso etapams. Biudžeto sudarymo (planavimo) stadijos metu yra numatomos pagrindinės valstybės politinio, ekonominio, socialinio vystymo kryptys, nustatoma biudžetinių lėšų apimtis ir asignavimai¹¹³. Tik nuo tinkamai parengto biudžeto projekto, tikslingai apgalvoto biudžeto pajamų ir išlaidų (asignavimų) paskirstymo, priklausoma, kaip efektyviai bus vykdomas biudžetas, o svarbiausia – ar bus pasiektas subalansuotas biudžetas. Kitaip tariant, kiekviena biudžeto proceso stadija yra saistoma ir priklausoma nuo kitų stadijų, todėl natūralu, jog tinkamai bei efektyviai įgyvendinta pirmoji - biudžeto sudarymo – stadija užtikrina gerą ir veiksmingą rezultatą ateityje.

Visgi sudaryti subalansuotą biudžetą, kad biudžeto pajamos atitiktų biudžeto išlaidas (asignavimus), yra sudėtinga, kadangi šiuolaikinės visuomenės poreikiai nuolat auga. Natūralu, kad daugėjant poreikių - didėja ir savivaldybių išlaidos. Dėl šios

¹¹⁰ BUCKIŪNIENĖ, O. *Finansų teorijos pagrindai: mokomoji knyga*. Vilnius: Vilniaus kolegija, 2011, p. 60-61.

¹¹¹ *Ibid*, p. 61.

¹¹² MEIDŪNAS, V.; ir PUZINAUSKAS, P. *Finansai*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003, p. 50-51.

¹¹³ LEVIŠAUSKAITĖ, K.; ir RŪŠKYS, G. *Valstybės finansai*. Kaunas: Vytauto Didžiojo Universitetas, 2003, p. 70.

priežasties savivaldybės susiduria su problema, kuomet savivaldybių biudžeto išlaidos (asignavimai) yra didesnės už savivaldybių gaunamas pajamas. Kitaip tariant, savivaldybių biudžetai tampa deficitiniais. Todėl savivaldybėms biudžeto sudarymo stadijoje tenka ieškoti būdų kaip padidinti gaunamas pajamas ir atitinkamai sumažinti išlaidas. Tad savivaldybių biudžetų sudarymas turi būti pagrįstas tikslingai parengtu pajamų ir išlaidų planu, kuriame būtų išlaikoma biudžeto pajamų ir išlaidų (asignavimų) pusiausvyra.

Pagal Konstitucijoje įtvirtintą reglamentavimą, savivaldybės sudarydamos savo biudžetus yra savarankiškos ir nepriklausomos nuo centrinės valdžios. Tačiau nepaisant Konstitucijoje įtvirtinto savivaldybių bei jų biudžetų savarankiškumo ir valstybėje egzistuojančios finansinės decentralizacijos koncepcijos, Lietuvoje didėja fiskalinio centralizmo laipsnis. Fiskalinė decentralizacija yra suprantama kaip vietinės valdžios finansinio savarankiškumo didinimas, atibojant vietinių ir centrinės valdžios funkcijas ekonomikos srityje atitinkamai paskirstant ir finansinius išteklius savivaldybių funkcijoms vykdyti¹¹⁴. Savivaldybių finansinį savarankiškumo laipsnį rodo santykis tarp mokesčių pajamų, naudojamų savivaldybių savarankiškai atliekamoms funkcijoms finansuoti, su dotacijomis iš valstybės biudžeto valstybės priskirtoms funkcijoms vykdyti¹¹⁵. Taigi, kuo aukštesnis dotacijų lygis bendrojoje savivaldybės pajamų struktūroje, tuo mažesnis savivaldybės finansinis savarankiškumas. Atsižvelgiant į tai, kad dotacijos sudaro didelę savivaldybių biudžetų pajamų dalį, galima patvirtinti, jog „fiskalinės decentralizacijos lygis Lietuvoje nėra aukštas, o pastaruoju metu sustiprėjo fiskalinės centralizacijos procesas“¹¹⁶, kuris pasireiškia visose keturiose fiskalinės decentralizacijos dalyse – savivaldybių išlaidų, pajamų, finansinių pervedimų ir skolinimosi srityse¹¹⁷. Tai reiškia, kad savivaldybės neturi visiškos laisvės ir savarankiškumo, nustatydamos savivaldybėms priskirtų mokesčių dydžius. Savivaldybės didesnę laisvę turi mažinant šių mokesčių tarifus arba atleidžiant nuo jo savo biudžeto sąskaita¹¹⁸. Tuo tarpu svarbiausius mokesčių elementus nustato Seimas, o tokių mokesčių surinkimui įtaką daro mokesčių inspekcijos. Dėl to slopinama savivaldybių fiskalinė iniciatyva bei atsakomybė ir jų finansinė veikla tampa ne tokia efektyvi¹¹⁹. Toks

¹¹⁴ DAVULIS, G. Vietinių mokesčių koncepcija Lietuvoje. *Viešoji politika ir administravimas*, 2006, Nr. 15, p. 20.

¹¹⁵ *Ibid*, p. 22

¹¹⁶ *Ibid*, p. 22

¹¹⁷ ASTRAUSKAS, A.; ir STRIŠKAITĖ, J. Lietuvos savivaldybių finansinio savarankiškumo problemos ir perspektyvos. *Ekonomika*, 2003, Nr. 62, p.8.

¹¹⁸ DAVULIS, G. Vietinių mokesčių koncepcija Lietuvoje. *Viešoji politika ir administravimas*, 2006, Nr. 15, p. 23

¹¹⁹ BUŠKEVIČIŪTĖ, E. *Viešieji finansai*. Kaunas: Technologija, 2008, p. 130.

savivaldybių laisvės varžymas biudžeto sudarymo etape, daro neigiamą įtaką planuojant savivaldybių biudžeto pajamas ir išlaidas.

Analizuojant savivaldybių biudžetų sudarymo stadijos procesą, atkreiptinas dėmesys į tai, kad tiek valstybės biudžetas, tiek savivaldybių biudžetai savo sudėtimi ir reglamentavimu yra labai panašūs. Dėl to savivaldybių biudžetų sudarymo tvarka yra analogiška valstybės biudžeto sudarymui. Esminis skirtumas yra tai, kad savivaldybėse už biudžeto sudarymą yra atsakingos savivaldybių vykdomosios institucijos – administracijos direktoriai ir savivaldybės administracija, kurios sudaro savivaldybės biudžeto bei sprendimo dėl jo patvirtinimo projektą ir teikia jį svarstyti bei tvirtinti savivaldybės tarybai.

Savivaldybių biudžetų sudarymo teisinis pagrindas yra gana platus, kadangi šią procedūrą reglamentuoja nemažai teisės aktų - savivaldybių biudžetai sudaromi vadovaujantis Biudžeto sandaros įstatymu, Vietos savivaldos įstatymu, Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymu, Seimo patvirtintais savivaldybių biudžetų finansiniais rodikliais, Taisyklėmis, valstybinės statistikos duomenimis, patvirtintais savivaldybių strateginio planavimo dokumentais, taip pat savivaldybių biudžetų asignavimų valdytojų programomis ir jų sąmatų projektais. Be to, sudarant savivaldybių biudžetus, savivaldybėms rekomenduojama taikyti strateginio planavimo ir biudžeto sudarymo pagal programas principus, nustatytus strateginio planavimo metodikoje, atitinkamai papildytus pagal jų poreikius¹²⁰.

Savivaldybių biudžetų sudarymo proceso reglamentavimas yra daugiapakopis. Kaip jau buvo minėta, teisės aktuose pakankamai išsamiai reglamentuotos procedūros, tačiau mažiau dėmesio skiriama turiniui ir paliekama visiška laisvė vykdytojams pasirinkti, kokius taikyti sprendimų ir priėmimo metodus. Atsižvelgiant į tai, jog reglamentavimas šioje srityje yra daugiapakopis, susiduriama su problema, jog ne visų teisės aktų nuostatos pakankamai suderintos tarpusavyje, ypač pastebimi skirtingo hierarchinio lygio teisės aktų neatitikimai¹²¹.

Vienas svarbiausių teisės aktų savivaldybių biudžetų sudarymo procese – tai Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių patvirtinimo“. Šios Taisyklės buvo patvirtintos Vyriausybės, vykdančios Biudžeto sandaros įstatymą. Taisyklės gana detalios reglamentuoja Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų rengimo, tvirtinimo ir

¹²⁰ Lietuvos Respublikos Vyriausybė. 2001 m. gegužės 14 d. nutarimu Nr. 543 patvirtintos „Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės“. Valstybės žinios, 2001, Nr. 42-1455, 20 punktas.

¹²¹ BIVAINIS, J.; ir BUTKEVIČIUS, A. Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas. *Pinigų studijos*, 2003, Nr. 4/2002, p. 28.

vykdymo procedūras, asignavimų valdytojų ir jiems pavaldžių biudžetinių įstaigų, ministrų valdymo sričių įstaigoms, vykdančioms atitinkamo asignavimų valdytojo programas, pavaldžių biudžetinių įstaigų ir kitų subjektų vadovų teisių ir pareigų įgyvendinimo tvarką¹²².

Savivaldybių biudžetų sudarymas taip pat detalizuojamas ir strateginio planavimo metodika patvirtinta bendru finansų ministro ir valdymo reformų ir savivaldybių ministro įsakymu. Tai nemažos apimties teisės aktas, kuriuo siekiama įgyvendinti integruotą planavimo ir biudžeto sudarymo sistemą. Šioje metodikoje daugiausia dėmesio skiriama formaliajai procedūrinei pusei, o ne metodiniams aspektams – nė vienam sudėtingesniai strateginio planavimo žingsniui nėra pateiktų rekomenduojamų metodų¹²³.

Savivaldybių biudžetų sudarymo proceso reglamentavimui ypatingai svarbus dar vienas teisės aktas – Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas, kuriuo kasmet Vyriausybė patvirtina kitų metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektų rengimo planą. Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektus rengia Lietuvos Respublikos finansų ministerija.

Technologiniu metodiniu požiūriu, kaip nurodo J. Bivainis ir A. Butkevičius, tiek valstybės, tiek savivaldybių biudžetų sudarymo pirminis etapas yra veiklos prioritetų bei fiskalinės politikos gairių nustatymas. Pabrėžtina, kad šio žingsnio nei turinys, nei procedūros nėra formalizuotos, t.y. šis etapas nėra reglamentuotas teisės aktuose. Galima laikyti, jog šio neformalizuoto etapo pagrindinis uždavinys – strateginių tikslų ir fiskalinės politikos gairių patikslinimas, grindžiamas valstybės programiniai dokumentais bei esama politine, ekonomine, socialine ir atskirų regionų situacija¹²⁴.

Antruoju biudžeto sudarymo etapu, technologiniu metodiniu požiūriu, yra laikoma ikiprojektinė analizė. Jos metu yra atliekami parengiamieji darbai, siekiant nustatyti orientacinius bendruosius biudžetinių metų kontrolinius skaičius. Tai turėtų būti pagrindas, kuris padėtų institucijoms rengti savo strateginius veiklos planus ir biudžeto paraiškas¹²⁵.

Šiuo etapu Statistikos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vyriausybės parengia einamųjų metų mikroekoniminių rodiklių išankstinius vertinimus, kuriuos

¹²² Lietuvos Respublikos Vyriausybė. 2001 m. gegužės 14 d. nutarimu Nr. 543 patvirtintos „Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės“. Valstybės žinios, 2001, Nr. 42-1455, 1 punktą.

¹²³ BIVAINIS, J.; ir BUTKEVIČIUS, A. Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas. *Pinigų studijos*, 2003, Nr. 4/2002, p. 27.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 29.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 29.

perduoda ministerijoms ir kitoms valstybės institucijoms naudoti kaip orientacinius duomenis. Asignavimų valdytojai turi pateikti Finansų ministerijai informaciją apie vykdomas ir numatomas biudžetinėmis metais vykdyti naujas programas, naujus investicinius projektus. Dėl šios priežasties asignavimų valdytojai turi užsiimti strateginiu planavimu, nors formaliai toks planavimas numatytas tik vėlesniuose etapuose. Vadinasi, asignavimų valdytojai turėtų gerokai anksčiau iki šio informacijos pateikimo turėti parengtus savo veiklos strategijų variantus ir šių strategijų įgyvendinimo idėjas. Be viso to, kartu su šiais darbais kiekviena ministerija tikslina savo prižiūrimos srities planuojamų trejų biudžetinių metų prognozuojamus rodiklius bei rengia atitinkamo ūkio sektoriaus plėtros strategiją. Parengtą informaciją perduoda Finansų ir Ūkio ministerijoms. Gavus šią informaciją Finansų ministerija parengia susistemintas makroekonominių rodiklių prognozes, o Ūkio ministerija – apibendrintą ūkio plėtros strategiją¹²⁶.

Atsižvelgiant į tai, Finansų ministerija rengia apibendrinančius nacionalinio biudžeto projekto dokumentus, kurių visuma savo turiniu sudaro matmenų projektą.

Asignavimų valdytojai, gavę informaciją apie numatomus biudžeto asignavimus, pakartotinai vykdo strateginių veiklos planų ir biudžeto paraiškų sudarymo darbus. Šiuo etapu strategijų įgyvendinimo programos konkretizuojamos atsižvelgiant į galimus gauti asignavimus, o institucijų strateginiai veiklos planai ir biudžeto paraiškos išsamiai analizuojamos. Atsižvelgiant į svarstymo rezultatus asignavimų valdytojų patikslintos biudžeto paraiškos perduodamos Finansų ministerijai, kuri skaičiuoja valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinius rodiklius ir rengia šių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą¹²⁷.

Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių nustatyme analizuojant ir tikslinant rodiklius aktyviai dalyvauja kelių lygių institucijos, t.y. asignavimų valdytojai, Finansų ministerija, Strateginio planavimo komitetas. Kai projektui po ilgų tikslinimų pritaria Vyriausybė, teikiamas Seimui priimti.

Priėmus Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą, asignavimų valdytojai yra įpareigojami, atsižvelgiant į patvirtintus jiems asignavimus, patikslinti asignavimų paskirstymą pagal programas. Tuomet šie projektai teikiami Finansų ministerijai¹²⁸.

Taigi kyla klausimas, koks momentas turėtų būti laikomas savivaldybių biudžetų sudarymo pradžia. Pagal J. Bivainio ir A. Butkevičiaus išsakytą nuomonę, oficialia tiek

¹²⁶ BIVAINIS, J.; ir BUTKEVIČIUS, A. Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas. *Pinigų studijos*, 2003, Nr. 4/2002, p. 30-31.

¹²⁷ BIVAINIS, J.; ir BUTKEVIČIUS, A. *Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas*. Vilnius: Technika, 2009, p. 44-45.

¹²⁸ *Ibid*, p. 46.

valstybės biudžeto, tiek savivaldybių biudžetų sudarymo pradžia turėtų būti laikomas kasmet metų pradžioje priimamas Vyriausybės nutarimas, kuriuo patvirtinamas kitų metų Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projekto rengimo planas, o projekto pagrindu priimtas įstatymas yra tarsi pamatinė nuostata savivaldybių biudžetų sudaryme. Nepaisant to, bendro teisės akto, nustatančio ir aiškiai įvardijančio momento, kada turėtų būti laikoma savivaldybių biudžetų sudarymo pradžia, nėra. Vadinasi, kiekvienoje savivaldybėje biudžeto sudarymo pradžia gali būti nustatoma skirtingu reglamentavimu, tačiau nenukrypstant nuo bendrųjų teisės normų.

Apžvelgus Šilutės rajono savivaldybės biudžeto sudarymą, jo planavimą reglamentuojančius teisės aktus, pastebėtina, kad Šilutės rajono savivaldybėje biudžeto sudarymo procesas pasideda anksčiau, nei priimamas Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. Tai reiškia, kad Šilutės rajono savivaldybės biudžeto rengimo darbų pradžia yra laikomas Šilutės rajono savivaldybės administracijos direktoriaus priimtas įsakymas „Dėl Šilutės rajono savivaldybės atitinkamų metų biudžeto projekto rengimo“¹²⁹. Tuo tarpu chronologiškai analizuojant Vilniaus savivaldybės biudžetą reglamentuojančius teisės aktus, galima nustatyti, jog šioje savivaldybėje biudžeto sudarymo pradžia turėtų būti laikomas Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus patvirtintas „Vilniaus miesto savivaldybės biudžeto projekto rengimo darbų grafikas“¹³⁰. Apibendrinant visa kas išdėstyta, galima pastebėti, jog anksčiausiai, metų pradžioje, yra priimamas Vyriausybės nutarimas, kuriuo patvirtinamas kitų metų Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projekto rengimo planas. Tuomet kiekviena savivaldybė savo lygmenyje priima atitinkamus teisės aktus, kurių pagrindu pradedami savivaldybių biudžetų sudarymo darbai.

Vertinant savivaldybių biudžetų sudarymą konkrečiai savivaldybių biudžetų sudarymo lygmenyje, pabrėžtina, kad be bendrųjų teisės aktų, taikomų tiek valstybės, tiek savivaldybių biudžetams, dar yra kiekvienos savivaldybės priimti teisės aktai, galiojantys atitinkamai priėmusiai savivaldybei. Tokio pobūdžio savivaldybių teisės aktai detalizuoja ir įgyvendina bendrąsias taisykles numatančius teisės aktus.

Savivaldybių biudžetų planavime ir apskritai savivaldybių veikloje svarbų vaidmenį užima savivaldybės administracijos direktoriaus institucija, kuri Vietos savivaldos įstatyme apibrėžiama, kaip savivaldybės vykdomoji institucija, savivaldybės

¹²⁹ Šilutės rajono savivaldybės administracijos direktoriaus 2016 m. spalio 13 d. įsakymas „Dėl Šilutės rajono savivaldybės 2017 metų biudžeto projekto rengimo“, 2016, Nr. A1-1307.

¹³⁰ Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2016 m. birželio 23d. įsakymu patvirtintas „Vilniaus miesto savivaldybės 2017 metų biudžeto projekto rengimo darbų grafikas“, 2016, Nr. 30-1486.

administracijos direktoriaus pavaduotojas, turintys viešojo administravimo teises ir pareigas¹³¹. Būtent šios institucijos nustatyta tvarka savivaldybių biudžetų sudarymo etape yra rengiami savivaldybių biudžetų projektai.

Pasak K. Ehrhart, biudžeto projektu yra laikomas preliminariai apskaičiuotas arba atitinkamu būdu įvertintas savivaldybės būsimų pajamų ir savivaldybei per biudžetinius metus tenkančių išlaidų apibendrinimas, kuris papildomas komentarais ir priedais¹³². Esminis projekto tikslas yra „<...> subalansuoti planuojamas išlaidas su numatomomis gauti pajamomis ir kartu užtikrinti tvarkingą finansų organizavimą savivaldybėse“¹³³.

Savivaldybės administracijos direktoriaus nustatyta tvarka kiekviena savivaldybės biudžeto asignavimų valdytojo vadovaujama įstaiga, kiekviena jam pavaldi biudžetinė įstaiga ir kiti subjektai, vykdanys atitinkamo asignavimų valdytojo programas, sudaro savo programų sąmatų projektus pagal programų finansavimo šaltinius, funkcinės ir ekonominės klasifikacijos kodus, vykdo strateginį planavimą.

Atsižvelgiant į tai, kad savivaldybių biudžetai formuojami ir sudaromi remiantis programiniu metodu, galima teigti, jog savivaldybių biudžetų sudarymo pagrindas yra savivaldybės tarybos patvirtintos socialinės, ekonominės ir kitos programos¹³⁴.

Savivaldybės vykdomoji institucija parengtą savivaldybės biudžeto projektą pateikia savivaldybės tarybai savivaldybės tarybos reglamento nustatyta tvarka. Pagal Vietos savivaldos įstatymo pateiktą apibrėžimą savivaldybės taryba – tai savivaldybės atstovaujamoji institucija, turinti vietos valdžios ir viešojo administravimo teises ir pareigas, kuriai vadovauja Lietuvos Respublikos savivaldybių tarybų rinkimų įstatymo nustatyta tvarka tiesiogiai išrinktas savivaldybės tarybos narys – savivaldybės meras. Meras yra savivaldybės vadovas, vykdančias šiame ir kituose įstatymuose nustatytus įgaliojimus¹³⁵. Taigi savivaldybės taryba – tai dar viena svarbi savivaldybės institucija, dalyvaujanti savivaldybės biudžeto sudarymo etape.

Ši savivaldybės atstovaujamoji institucija, dalyvaudama savivaldybės biudžeto sudarymo procese, veikia savivaldybės tarybos reglamento tvarka. Savivaldybės tarybos reglamentą patvirtina kiekviena savivaldybė atskirai savivaldybės tarybos sprendimu. Tai reiškia, kad kiekviena savivaldybės taryba veikia pagal savo nuostatas.

¹³¹ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr.. 55-1049, 3 str. 3 d. 2 p.

¹³² EHRHART, K.; SCHWARZ-JUNG, S.R.; ir WELGE, H. *Biudžetas ir finansai*. Vilnius: Pradai, 1996, p. 21.

¹³³ ONAITYTĖ, M. Savivaldybių biudžetų formavimo ir vykdymo tyrimas. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2004, Nr. 4, p.158.

¹³⁴ BUCKIŪNIENĖ, O. *Finansų teorijos pagrindai: mokomoji knyga*. Vilnius: Vilniaus kolegija, 2011, p. 77.

¹³⁵ Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr.. 55-1049, 3 str. 3 d. 1 p.

Savivaldybės taryba biudžeto projektą svarsto atsižvelgdama į savivaldybės vykdomosios institucijos pranešimus, savivaldybės tarybos komitetų pasiūlymus ir išvadas.

Savivaldybės biudžeto projekto perdavimas svarstymui į savivaldybės tarybą turėtų būti laikomas pirmosios – biudžeto sudarymo – stadijos pabaiga ir savivaldybės biudžeto tvirtinimo stadijos pradžia.

Atliekamų veiksmų ir apimties prasme, gali atrodyti, kad savivaldybės biudžeto sudarymo (planavimo) stadija yra trumpai trunkanti bei nesudėtinga. Visgi taip manyti yra klaidinga, kadangi šios stadijos metu yra priimami bene svarbiausi sprendimai, nustatomi rodikliai, parengiami įvairaus pobūdžio planai, projektai. Kitaip tariant – savivaldybių biudžetų sudarymas (planavimas) yra viso savivaldybių biudžetinio proceso pagrindas.

3.2. Šilutės rajono savivaldybės biudžeto sudarymo ypatumai

Šilutės rajono savivaldybės biudžeto rengimo tvarką, kaip ir kitų savivaldybių biudžetų, nustato Biudžeto sandaros įstatymas, Seimo patvirtintas savivaldybių rodikliais, oficialios statistikos duomenimis, savivaldybės tarybos patvirtintu strateginiu veiklos planu, socialinėmis, ekonominėmis programomis, taip pat biudžeto asignavimų valdytojų, kitų subjektų programomis ir jų sąmatų projektais¹³⁶.

Visgi vienas svarbiausių teisės aktų, nustatančių konkrečiai Šilutės rajono savivaldybės biudžeto proceso tvarką, yra savivaldybės tarybos sprendimu patvirtintas „Šilutės rajono savivaldybės biudžeto sudarymo, vykdymo ir įsiskolinimų padengimo tvarkos aprašas“ (toliau – Tvarkos aprašas), kuriame detalizuojamos biudžeto sudarymo, vykdymo, kontrolės ir kitos procedūros.

Šilutės rajono savivaldybės biudžetas planuojamas ir tvirtinamas kiekvienų metų pradžioje, vieneriems metams¹³⁷. Tokia nuostata patvirtina, jog Šilutės rajono savivaldybėje yra laikomasi ir yra įgyvendinamas periodiškumo principas. Biudžetas yra formuojamas tam tikram laikotarpiui, vienodu periodiškumu.

Biudžeto sudarymas Šilutės rajono savivaldybėje pradedamas administracijos direktoriaus įsakymu „Dėl Šilutės rajono savivaldybės biudžeto projekto rengimo“,

¹³⁶ Lietuvos Respublikos Vyriausybė. 2001 m. gegužės 14 d. nutarimu Nr. 543 patvirtintos „Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės“. Valstybės žinios, 2001, Nr. 42-1455, 20 punktas.

¹³⁷ Šilutės rajono savivaldybės taryba. 2012 m. gruodžio 13 d. sprendimu patvirtintas „Šilutės rajono savivaldybės biudžeto sudarymo, vykdymo ir įsiskolinimų padengimo tvarkos aprašas“, 2012, Nr. T1-606, 20 punktas.

kuriuo yra įgyvendinama Šilutės rajono savivaldybės Tvarkos aprašo 9 punkto nuostata, numatanti, jog „Biudžeto projektas rengiamas Savivaldybės administracijos direktoriaus nustatyta tvarka, Savivaldybės tarybos veiklos reglamente patvirtintais terminais“¹³⁸. Įsakyme nurodoma, kokia darbo grupė sudaroma Šilutės rajono savivaldybės biudžetui rengti ir nurodomas terminas, iki kada asignavimų valdytojai turi pateikti programų sąmatų projektus su apskaičiavimais.

Analizuojant 2016 m. spalio 13 dienos Šilutės rajono savivaldybės administracijos direktoriaus įsakymą dėl 2017 metų biudžeto projekto rengimo, matyti, kad jame sudaroma darbo grupė, susidedanti iš Savivaldybės administracijos direktoriaus (darbo grupės pirmininkas), Administracijos direktoriaus pavaduotojo, Centralizuotos buhalterijos skyriaus vedėjos, Personalo ir teisės skyriaus vedėjo, Planavimo ir plėtros skyriaus vedėjo, Kaimo reikalų skyriaus vedėjo, Ūkio skyriaus vedėjos, Kultūros skyriaus vedėjos, Viešųjų paslaugų skyriaus vedėjo, Socialinės paramos skyriaus vedėjo, Švietimo skyriaus vedėjos ir Biudžeto skyriaus vedėjos. Tuo tarpu Šilutės rajono savivaldybės asignavimų valdytojams šiuo įsakymu buvo pavesta per nustatytą terminą, t.y. iki 2016 m. lapkričio 15 d., biudžeto ir finansų skyriui pateikti sąmatų projektus su detaliais apskaičiavimais¹³⁹. Sąmatų projektus bei jų apskaičiavimus asignavimų valdytojai rengia vadovaudamiesi Finansų ministro įsakymu patvirtintomis biudžeto projekto rengimo formomis¹⁴⁰. Tai reiškia, kad biudžeto projekto rengimo darbai prasideda likus keliems mėnesiams iki naujų biudžetinių metų, o asignavimų valdytojams suteikiamas daugiau nei mėnesį trunkantis laikotarpis sąmatų projektams sudaryti.

Biudžeto projekto sudarymo pagrindas yra Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme nustatyti savivaldybių biudžetų finansiniai rodikliai. Atsižvelgdami į šiuos rodiklius Šilutės rajono asignavimo valdytojai nustatyto savo įstaigų programų įgyvendinimo lėšų poreikį, pagal kontingentą, normatyvus, patvirtintas piniginių ir natūrinių išlaidų normas, faktines įstaigų išlaidas, įkainius ir kitus rodiklius, susijusius su įstaigos veiklos pobūdžiu¹⁴¹.

Vienas iš ypatumų būdingų Šilutės rajono savivaldybės biudžeto sudarymo etape – tai strateginis planavimas. Pagal Šilutės rajono savivaldybės tarybos sprendimu patvirtintą

¹³⁸ Šilutės rajono savivaldybės taryba. 2012 m. gruodžio 13 d. sprendimu patvirtintas „Šilutės rajono savivaldybės biudžeto sudarymo, vykdymo ir įsiskolinimų padengimo tvarkos aprašas“, 2012, Nr. T1-606, 9 punktas.

¹³⁹ Šilutės rajono savivaldybės administracijos direktoriaus 2016 m. spalio 13 d. įsakymas „Dėl Šilutės rajono savivaldybės 2017 metų biudžeto projekto rengimo“, 2016, Nr. A1-1307.

¹⁴⁰ Šilutės rajono savivaldybės taryba. 2012 m. gruodžio 13 d. sprendimu patvirtintas „Šilutės rajono savivaldybės biudžeto sudarymo, vykdymo ir įsiskolinimų padengimo tvarkos aprašas“, 2012, Nr. T1-606, 12 punktas.

¹⁴¹ *Ibid.*

„Šilutės rajono savivaldybės strateginio planavimo tvarkos aprašą“ strateginis planavimas – tai „formalizuota sistema, užtikrinanti viso strateginio valdymo proceso, kurio metu nustatomos veiklos kryptys ir būdai, kaip efektyviausiai panaudoti turimus ir planuojamus gauti finansinius, materialinius ir darbo išteklius institucijos misijai vykdyti, numatytiems tikslams pasiekti, realizavimą, taip pat veiklos monitoringas ir atsiskaitymas už rezultatus“¹⁴².

Strateginis planavimas savivaldybės biudžeto sudaryme pasireiškia savivaldybės biudžetinėms bei viešosioms įstaigoms, bendradarbiaujant su kuruojančiais padaliniais, o savivaldybės padaliniais, bendradarbiaujant su planavimo ir plėtros skyriumi, ir taip rengiant strateginių veiklos planų projektus. Viena iš strateginio veiklos plano dalių yra programa, kurioje nustatyti tiksliai, uždaviniai, priemonės (projektai), numatytos lėšos ir vertinimo kriterijai. Kiekviena strateginio veiklos plano programa turi savo asignavimų valdytojų grupes, kurie atsižvelgdami į nustatytus tikslu, uždavinius bei kitas aplinkybes rengia sąmatų projektus. Taigi programų projektų visuma sudaro strateginį veiklos planą.

Šiuo metu Šilutės rajono savivaldybėje, sudarant ir rengiant biudžeto projektą, yra remiamasi 2017-2019 metų strateginiu veiklos planu, kuriame detalai aprašoma kiekviena programa ir pateikiami išsamūs būtinų lėšų apskaičiavimai. Būtent šio strateginio veiklos plano pagrindu Šilutėje ir jos rajone yra vykdomos programos. Programų sąrašas buvo sudarytas atsižvelgus į Šilutės rajono savivaldybės ilgalaikį planavimo dokumentą - 2015-2024 m. strateginį plėtros planą. Metmenų prioritetinės strateginės sritys bei prioritetiniai tikslai yra susieti su Strateginiu plėtros planu, kaip tai numatyta Šilutės rajono savivaldybės strateginio planavimo metodikoje¹⁴³.

2017 metais Šilutės rajono savivaldybėje, rengiant biudžeto projektą ir atsižvelgiant į strateginį veiklos planą, buvo numatyta asignavimus paskirti 8 programoms – ugdymo kokybės ir sporto plėtros programai, turizmo plėtros programai, konkurencingo žemės ūkio programai, socialinės saugios ir sveikos aplinkos kūrimo programai, kultūros plėtros ir paveldo puoselėjimo programai, efektyvaus savivaldybės valdymo programai, vietinio ūkio programai bei investicijų pritraukimo ir verslo vystymo programai- vykdyti. Visas šias programas vykdė ir įgyvendino 74 savivaldybės asignavimų valdytojai. Analizuojant biudžeto projektą bei su juo pateiktus priedus, nustatyta, kad didžiausia ir daugiausia išlaidų sąmatų reikalaujanti programa yra ugdymo kokybės ir sporto plėtros programa. Todėl natūralu, jog šią programą vykdo 30 asignavimų valdytojų.

¹⁴² Šilutės rajono savivaldybės tarybos 2013 m. liepos 25 d. sprendimu patvirtinta „Šilutės strateginio planavimo metodika“, Nr. T1-849, 3.1 punktas.

¹⁴³ Šilutės rajono savivaldybės administracijos biudžeto ir finansų skyrius. 2017 m. sausio 14d. aiškinamasis raštas dėl savivaldybės dėl Tarybos sprendimo „Dėl Šilutės rajono savivaldybės 2017 metų biudžeto patvirtinimo“ projekto.

Lyginant 2017 metų savivaldybės biudžeto projektą su 2016 metų biudžetu, pastebėtina, jog asignavimai buvo paskirstyti taip pat 8 programoms vykdyti, iš kurių nei viena nepakito. Tai reiškia, kad programos yra tęstinės ir vykdomos toliau. Tačiau atkreiptinas dėmesys, jog 2016 metais Šilutės rajono savivaldybėje programos vykdė iš viso 78 asignavimų valdytojai. Tai reiškia, jog 2017 metais savivaldybėje pastebima asignavimų valdytojų mažėjimo tendencija, kuri pasireiškia pirmojoje – ugdymo kokybės ir sporto plėtros - programoje. Šią programą 2017 metai Šilutės rajono savivaldybėje vykdė 30 asignavimų valdytojų (2016 metais – 34 asignavimų valdytojai). Pasak Šilutės rajono savivaldybės biudžeto ir finansų skyriaus vyriausiosios specialistės Doritos Mongirdaitės, tokią asignavimų valdytojų mažėjimo tendenciją lėmė keturiose mokyklose, priklausančių Šilutės rajono savivaldybei, prasidėję reorganizacijų procesai. Tuo tarpu, visose kitose vykdomose programose asignavimų valdytojų skaičius nepakito.

Šilutės rajono savivaldybės biudžeto sudarymo Tvarkos apraše yra įtvirtinta nuostata, įpareigojanti asignavimų valdytojus ir jiems pavaldžius kitų subjektų vadovus atsakingai ir teisingai sudarinėti programas bei rengti jų sąmatas. Tai reiškia, kad asignavimų valdytojai, numatydami programas ir jų vykdymui reikalingas sąmatas, privalo viską pagrįsti skaičiavimais, analizėmis, tyrimais ir kitais dokumentais. Tokiu reguliavimu siekiama užtikrinti kuo efektyvesnę ir tikslingesnę savivaldybės biudžeto projekto rengimą.

Šilutės rajono savivaldybės biudžeto pajamos yra nustatomos pagal Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymą. Dėl šios priežasties savivaldybės biudžete negali būti numatytų pajamų šaltinių, kurių nereglamentuoja ir nenustato savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas. Toks reglamentavimas dar kartą patvirtina fiskalinės decentralizacijos proceso silpnėjimą ir savivaldybės savarankiškumo varžymą formuojant savo biudžetines pajamas. Visgi svarbu pabrėžti, jog savivaldybės biudžeto pajamos yra prognozuojamos, tad savivaldybės taryba tvirtindama arba tikslindama biudžetą gali pajamas didinti arba mažinti¹⁴⁴. Palyginus savivaldybės vaidmenį formuojant savo biudžetines pajamas ir išlaidas (asignavimu), galima teigti, jog didesnis savarankiškumas pasireiškia planuojant biudžeto išlaidas (asignavimus).

Gyventojų pajamų mokestis Šilutės rajono savivaldybėje kaip ir kitose šalies savivaldybėse yra pagrindinis biudžeto pajamų šaltinis, kadangi iš šio mokesčio surinktos lėšos sudaro gana reikšmingą biudžeto pajamų dalį. Šilutės rajono savivaldybės biudžete

¹⁴⁴ Šilutės rajono savivaldybės taryba. 2012 m. gruodžio 13 d. sprendimu patvirtintas „Šilutės rajono savivaldybės biudžeto sudarymo, vykdymo ir įsiskolinimų padengimo tvarkos aprašas“, 2012, Nr. T1-606, 10 p.

gyventojų pajamų mokesčio pajamos planuojamos pagal Seimo patvirtintas šio mokesčio dalis. Šių lėšų gavimas iš valstybės biudžeto numatomas pagal Seimo patvirtintas sumas¹⁴⁵.

2017 metų valstybės ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo 2 straipsnyje yra nurodyti 2017 metų savivaldybių biudžetų rodikliai. Pagal šiuos rodiklius gyventojų pajamų mokesčio dalis (procentais), tenkanti visų savivaldybių biudžetams nuo šio mokesčio pajamų į valstybės biudžetą ir savivaldybių biudžetus, yra 78,17 procento¹⁴⁶. Vadinasi, Šilutės rajono savivaldybė 2017 metais gavo 78,17 procento gyventojų pajamų mokesčio nuo pajamų į nacionalinį biudžetą. Lyginant su praėjusiais metais šio mokesčio dalis padidėjo 2,68 procento.

Nustatant gyventojų pajamų mokesčio svarbą Šilutės rajono savivaldybės biudžetui, reikšminga dar viena 2017 metų valstybės ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo nuostata, kuri išskiria gyventojų pajamų mokesčio procentinę dalį, reikalingą prognozuojamoms pajamoms iš gyventojų pajamų mokesčio apskaičiuoti Šilutės rajono savivaldybės biudžetui. Kadangi Šilutės rajono savivaldybė patenka į kategoriją „visos kitos savivaldybės“, jai tenkanti gyventojų pajamų mokesčio dalis pagal įstatymą yra numatyta 100 procentų. Didžiausių miestų – Vilniaus, Kauno ir Klaipėdos – savivaldybėms nustatytos mažesnės procentinės dalys¹⁴⁷. Taigi į didžiųjų miestų savivaldybių biudžetus patenka ne visas surenkamas gyventojų pajamų mokeskis – dalis jo skiriama valstybės biudžetui ir yra perskirstoma. Toks reglamentavimas ir šio mokesčio paskirstymas nustatytas tam, kad būtų sumažinti socialiniai ir ekonominiai skirtumai tarp regionų.

Kritikuotinas buvo Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatyme įtvirtintas gyventojų pajamų mokesčio paskirstymo savivaldybėms reglamentavimas. Dėl jo buvo kreiptasi į Konstitucinį Teismą, siekiant nustatyti, ar savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo 3 straipsnio 2 punktą neprieštarauja Konstitucijos 29, 120 straipsniams, 121 straipsnio 1 daliai, konstituciniams teisinės valstybės, atsakingo valdymo principams. Konstitucinis Teismas pažymėjo, kad „įstatymų leidėjas, nustatęs, jog pagal Įstatymo 3 straipsnio 2 punktą vietos mokesčių administratorius perveda savivaldybėms Įstatymo priedėlyje kiekvienai savivaldybei nurodytą gyventojų pajamų mokesčio dalį (procentais), tačiau nenustatęs aiškių šios dalies apskaičiavimo kriterijų,

¹⁴⁵ Šilutės rajono savivaldybės taryba. 2012 m. gruodžio 13 d. sprendimu patvirtintas „Šilutės rajono savivaldybės biudžeto sudarymo, vykdymo ir įsiskolinimų padengimo tvarkos aprašas“, 2012, Nr. T1-606, 11 p.

¹⁴⁶ Lietuvos Respublikos 2017 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2016, Nr 29872, 2 str. 1 d. 1 p.

¹⁴⁷ *Ibid*, 2 str. 1 d. 3 p.

pagal kuriuos būtų galima įvertinti savivaldybės pajamų poreikio pasikeitimą ir galimybę prisidėti prie kitų savivaldybių gyventojų pajamų mokesčio ir išlaidų struktūrų skirtumų, kuriuos lemia nuo savivaldybių veiklos nepriklausantys objektyvūs veiksniai, išlyginimo, sudarė prielaidas iškreipti savivaldybių finansinio pajėgumo išlyginimo mechanizmo esmę¹⁴⁸. Taigi Konstitucinis Teismas 2015 m. birželio 11 d. nutarime tokį reglamentavimą pripažino prieštaraujančiu Konstitucijai. Dėl šio priežasties buvo priimti įstatymo pakeitimai ir 2017 m. gruodžio 14 d. buvo priimtas naujos redakcijos Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas.

Be gyventojų pajamų mokesčio Šilutės rajono savivaldybės biudžete svarbią vietą užima valstybės biudžeto dotacijos. Pasak savivaldybės biudžeto ir finansų skyriaus vyriausiosios specialistės, kiekvienais biudžetiniais metais dotacijos didėja. Šilutės rajono savivaldybė nėra išimtis, joje kaip ir kitose šalies savivaldybėse dotacijos, sudarydamos didelę biudžeto dalį, riboja savivaldybės savarankiškumą biudžeto sudarymo etape.

Galiausiai suplanavus biudžeto pajamas ir numačius išlaidas, parengtas biudžeto projektas, savivaldybės tarybos veiklos reglamento nustatyta tvarka, administracijos direktoriaus yra pateikiamas Šilutės rajono savivaldybės merui ir savivaldybės tarybai ne vėliau kaip likus 20 kalendorinių dienų iki svarstymo savivaldybės tarybos posėdyje. Taip pat biudžeto projektas yra paskelbiamas savivaldybės interneto portale bei kitose savivaldybės gyventojų informavimo priemonėse, nurodant vietą ir laiką, kur gyventojai gali susipažinti su pateiktu savivaldybės biudžeto projektu bei teikti pasiūlymus¹⁴⁹.

Ši reglamento nuostata tiesiogiai įpareigoja savivaldybę, sudarant savivaldybės biudžetą, laikytis viešumo principo. Šiuo atveju viešumo principas biudžeto rengimo etape pasireiškia paskelbiant biudžeto projektą ir suteikiant galimybę gyventojams per nustatytą terminą teikti pasiūlymus bei pastabas dėl jo. Pastebėtina, jog Šilutės rajono savivaldybėje, sudarant savivaldybės biudžeto projektą, viešumo principo yra laikomasi, t.y. paruoštas biudžeto projektas yra skelbiamas savivaldybės interneto portale www.silute.lt. Jame nurodyta tai, kad gyventojai per 7 dienas gali teikti pasiūlymus, pastabas, pastebėjimus dėl projekto finansų ir biudžeto skyriaus vedėjai.

Administracijos direktorius, apibendrinęs gautus pasiūlymus, savivaldybės tarybos veikslo reglamento nustatyta tvarka teikia savivaldybės biudžeto projektą savivaldybės tarybai¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2015 m. birželio 11 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“, 2015, Nr. KT17-N11/2015.

¹⁴⁹ Šilutės rajono savivaldybės taryba. 2015 m. spalio 29 d. sprendimu patvirtintas „Šilutės rajono savivaldybės tarybos veiklos reglamentas“, 2015, Nr. T1-118, 235 punktas.

¹⁵⁰ *Ibid.*, 236 punktas.

Šilutės rajono savivaldybės Tvarkos apraše reglamentuojama ne tik savivaldybės biudžeto sudarymo procedūra, tačiau yra įtvirtinti ir reikalavimai, keliami biudžeto projekto turiniui. Pagal šį Tvarkos aprašą, biudžeto projekte turi būti numatyta:

- 1) bendra pajamų suma ir jų paskirstymas pagal pajamų rūšis;
- 2) įmokų į biudžetą paskirstymas pagal asignavimų valdytojus;
- 3) bendra biudžeto asignavimų suma, jų paskirstymas pagal asignavimų valdytojus, programas ir finansavimo šaltinius;
- 4) asignavimai skiriami išlaidoms, iš jų darbo užmokesčiui ir turtui įsigyti¹⁵¹.

Taigi biudžeto projekto sudarymui yra keliami ne tik procedūriniai, bet ir turinio reikalavimai. Svarbu, kad biudžetas būtų sudaromas laikantis šių taisyklių ir nuo jų nenukrypstant.

Atsižvelgiant į tai, kad pasibaigė 2017 biudžetiniai metai, galima įvertinti Šilutės rajono savivaldybės 2017 metų biudžetą, jo tendencijas ir kaip biudžeto projektas buvo įvykdytas praėjus biudžetiniams metams.

Pastebima, kad Šilutės rajono savivaldybės biudžetas 2017 metais buvo didesnis. Prie to daugiausiai prisidėjo gyventojų pajamų mokestis, kurio 2017 metais į Šilutės rajono biudžetą pateko 730 tūkstančių eurų daugiau nei buvo suplanuota (buvo suplanuota gauti 16 906 000 eurų, o įplaukė – 17 636 000 eurų. Labiausiai prie to prisidėjo Šilutės rajono savivaldybės teritorijoje dirbantys asmenys, tačiau tendencijos tokios, kad į šią sumą pinigų sumoka dirbantys ne tik rajone, bet ir, pavyzdžiui, Vilniuje. Pagal teisės aktus – sumokėtas darbuotojų gyventojų pajamų mokestis patenka ten, kur deklaruota dirbančiojo gyvenamoji vieta. Tad išvažiavusių studijuoti ir vėliau profesines karjeras didmiesčiuose pradėjusių buvusių rajono gyventojų pajamų mokestis patenka į gimtuosius rajonus.

Visgi prie Šilutės rajono 2017 metų biudžeto padidėjimo prisidėjo ne tik gyventojų pajamų mokestis. Biudžetas pasipildė ir geriau surinkus nekilnojamo turto mokestį – jo gauta 60 800 tūkstančių eurų daugiau. Taip pat daugiau pajamų gauta ir iš ilgalaikio turto realizavimo mokesčio – 86 300 eurų. Atkreiptinas dėmesys, jog ženklų įnašą padarė žemės ir žemės nuomos mokestis – jų į savivaldybės biudžetą buvo surinkta 119 400 eurų ir 26 100 eurų daugiau. Pinigai už įvairias rinkliavas taip pat svarūs – vietoje 50 000 eurų 2017 metais buvo surinkta 70 300 eurų.

Nepaisant Šilutės rajono savivaldybės biudžeto padidėjimo 2017 metais, biudžete išlieka kelis metus besitęsiančios problemos, susijusios su tam tikrų pajamų nesurinkimu.

¹⁵¹ Šilutės rajono savivaldybės taryba. 2012 m. gruodžio 13 d. sprendimu patvirtintas „Šilutės rajono savivaldybės biudžeto sudarymo, vykdymo ir įsiskolinimų padengimo tvarkos aprašas“, 2012, Nr. T1-606, 14 punktas.

Sunkiausia savivaldybei surinkti pajamas, įvardijamas kaip „pajamos už teikiamas paslaugas“, kurių biudžeto projekte buvo planuota surinkti 186 600 eurų. Šios rūšies pajamoms priskiriami įvairūs savivaldybės nustatyti mokesčiai. Nemažą jų dalį sudaro gyventojų nesumokėti pinigai už vaikų lankomas ikimokyklinio ugdymo bei papildomo ugdymo įstaigas. Taip pat nemažai sunkumų 2017 metai savivaldybėje kilo surenkant į biudžetą mokesčių „už atliekų tvarkymą“. Nepaisant to, jog Šilutės rajone ir apmokestinti visi namų ūkiai, įmonės, tačiau metai iš metų ši mokesčių nesumokėjimo problema tęsiasi¹⁵².

Apžvelgus Šilutės rajono savivaldybės biudžeto sudarymą (planavimą) reglamentuojančius teisės aktus bei juos išanalizavus, matyti, kad reglamentavimas savivaldybės lygmenyje, nėra pakankamai aiškus ir detalus. Dėl šios priežasties sunku tiksliai nustatyti biudžeto sudarymo (planavimo) eigą ir biudžeto rengimo darbų atlikimo terminus. Apskirtai, savivaldybių biudžetų sudarymui, biudžetų projektų analizei, reglamentavimui skiriamas nepakankamas dėmesys, lyginant su kitomis biudžeto proceso stadijomis. Atsižvelgiant į tai, kad biudžeto sudarymas yra sėkmingo biudžeto pagrindas, biudžeto rengimas, planavimas, tiek Šilutės rajono savivaldybėje, tiek kitose šalies savivaldybėse, turėtų sulaukti daugiau dėmesio.

¹⁵² Prieiga per internetą <https://www.silokarcema.lt/naujiena/9234_silutes-biudzetas-ivykdytas-bet-juodudemiu-yra.html> [žiūrėta 2018 m. vasario 24 d.]

3.3. Veiksniai, darantys įtaką Šilutės rajono savivaldybės biudžeto pajamų nustatymui ir išlaidų paskirstymui

Visų Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų struktūra yra vienoda, t.y. tiek valstybės, tiek savivaldybių biudžetus sudaro biudžeto pajamos ir išlaidos (asignavimai). Nepriklausomai nuo to, savivaldybių pajamos, jų dydžiai bei išlaidų (asignavimų) sritys, gali būti skirtingos. Taip yra dėl to, kad kiekviena savivaldybė kaip atskiras administracinis vienetas yra savarankiškas darinys, turintis savo gyventojus, savitus kraštovaizdžius, etnokultūrą, ekonomiką, gamtos išteklius, besiskirianti geografinė padėtimi. Kitaip tariant, kiekviena savivaldybė turi savo stipriąsias sritis, kuriuose atitinkami rodikliai geresni ir žinoma, silpnąsias sritis, į kurių gerinimą ir tobulinimą reikia sutelkti daugiau pastangų. Natūralu, jog norint gerinti silpnąsias sritis, būtinas didesnis finansinių resursų, lėšų panaudojimas jose.

Savivaldybės, norėdamos tinkamai bei tikslingai suplanuoti savo biudžetų pajamas ir paskirstyti išlaidas, rengia strateginius plėtros, strateginius veiklos planus, kuriuose atliekami tyrimai, analizuojamos savivaldybių stiprybės bei silpnybės, pasitelkiami kitokio pobūdžio metodai. Tik ilgo proceso metu, ištyrus visas savivaldybių veiklos sritis, galima nustatyti ir išskirti sritis, kuriuose savivaldybė turi skirti daugiau finansavimo bei sritis, iš kurių galima gauti savivaldybės biudžetui reikalingų lėšų.

Šilutės rajono savivaldybės administracijos parengtame 2017-2019 metų strateginiame veiklos plane siekiama įgyvendinti savivaldos teisę ir užtikrinti viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo funkcijų vykdymą tenkinant bendruomenės viešuosius poreikius bei interesus¹⁵³. Šiame strateginiame veiklos plane yra išskirti trijų grupių veiksniai, darantys įtaką ilgalaikių plėtros kryptių formavimui bei savivaldybės biudžeto pajamų šaltinių nustatymui ir išlaidų planavimui.

Taigi pirmoji veiksnių grupė, lemianti tokią Šilutės rajono savivaldybės biudžeto pajamų nustatymą ir išlaidų paskirstymą, įvardijama kaip ekonominiai veiksniai. Apibrėžiant šią veiksnių grupę, išskiriama, kad Šilutės rajono savivaldybė yra išsidėsčiusi šalies ekonomikai palankioje geografinėje padėtyje. Kitaip tariant, Šilutės rajono savivaldybė priklauso Klaipėdos regionui – vienam iš intensyviausiai besivystančių šalies regionų. Klaipėdos regiono ekonomikos specifinius bruožus ir patogią geografinę padėtį

¹⁵³ Šilutės rajono savivaldybės taryba. 2016 m. gruodžio 22 d. sprendimu Nr. T1-584 patvirtintas „Šilutės rajono savivaldybės 2017-2019 metų strateginis veiklos planas“, p. 1.

daugiausia lemia Klaipėdos uostas, kuris yra vienintelis labiausiai į šiaurę nutolęs ir visus metus neužšalantis rytinėje Baltijos jūros dalyje¹⁵⁴.

Kita aplinkybė, daranti įtaką Šilutės rajono savivaldybės biudžeto planavimui – tai investicijoms ir verslui palanki aplinka. Šilutės rajono savivaldybė pasižymi gamtos išteklių gausa. Dėl to sudarant, planuojant savivaldybės biudžetą turi būti sukurtos sąlygos vystyti pramonės, žemės ūkio ir verslo plėtrai. Strateginiame veiklos plane nurodoma, jog investicijų pritraukimas į Šilutės rajono ūkį yra vienas svarbiausių savivaldybės uždavinių¹⁵⁵. Natūralu, kad tai turi atsispindėti sudaromame savivaldybės biudžete.

Palanki aplinka turizmo plėtrai – tai dar vienas ekonominis veiksnys, į kurį atsižvelgiama formuojant savivaldybės biudžetą. Turizmas Šilutės rajono savivaldybėje yra vienas iš prioritetinių verslo sričių. Pagal turizmo išteklių ir savivaldybės statuso rodiklius Šilutės rajono savivaldybė priskiriama prie geriausiai vertinamų šalies savivaldybių¹⁵⁶.

Pamario kraštas savo išskirtine geografine padėtimi, unikaliu kraštovaizdžiu ir savita etnokultūra patrauklus ir perspektyvus turizmo verslui. Pamarys, Nemunas ir jo delta kasmet traukia poilsiautojus ir iš Lietuvos, ir iš užsienio. Dar vienas išskirtinis Pamario krašto bruožas yra tas, kad čia turizmo sezonas gali būti daug ilgesnis, negu bet kur kitur Lietuvoje. Turizmo plėtrą Šilutės rajono savivaldybėje stabdo nedidelė turistinių paslaugų pasiūla. Daugelis gamtos ir kultūros objektų neparengti vietos ir užsienio turistams, trūksta sudarytų maršrutų, informacijos, menka laisvalaikio pramogų pasiūla. Siekiant tą pagerinti, būtinas finansavimas ir didesni piniginiai ištekliai.

Dar vienas iš ekonominių veiksnių – tai susisiekimo infrastruktūra. Viena svarbiausių Klaipėdos apskrities transporto ašių yra Šiaurės-Pietų pajūrio transporto koridorius. Šie keliai persikirsto transporto srautus poilsio sezono metu, tarnauja tranzitiniams ryšiams tarp Latvijos ir Karaliaučiaus srities. Šiais keliais rajone važiuoja didžiausi lengvojo ir krovinio pervežančio transporto srautai. Įvertinus Šilutės rajono sausumos transporto infrastruktūrą, galima teigti, kad rajone pakankamai gerai išvystytas krašto ir rajoninių kelių tinklas bei geležinkelio atšaka (Klaipėda - Šilutė). Pažymėtina, kad didėjant turistų srautams ir eismo intensyvumui būtina užtikrinti gerą esamų krašto kelių būklę¹⁵⁷.

¹⁵⁴ Šilutės rajono savivaldybės taryba. 2016 m. gruodžio 22 d. sprendimu patvirtintas „Šilutės rajono savivaldybės 2017-2019 metų strateginis veiklos planas“, Nr. T1-584, p. 2.

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 2.

Paskutinis ekonominis veiksnys - konkurencingas žemės ūkis. Konkurencingo žemės ūkio programa siekiama sukurti palankią aplinką įvairiapusei ekonominei, socialinei kaimo plėtrai, jo gamtosaugai ir etnokultūrai, gerinti gyvenimo kokybę ir padėti žemės ūkio subjektams integruotis į Europos Sąjungą¹⁵⁸.

Antroji veiksnių grupė – tai socialiniai veiksniai. Vienu iš socialinių veiksnių yra laikoma gyventojų migracija. Lietuvos gyventojų sudėtis pagal amžių, palyginti su kitomis Europos šalimis, yra jaunesnė, tačiau demografiniai senėjimo procesai vyksta. Šis gyventojų migracijos procesas būdingas ir Šilutės rajono savivaldybei. Esminiai gyventojų amžiaus struktūros pokyčiai įvyko XX a. antroje pusėje. Ypač akivaizdus gyventojų senėjimas yra kaime. Senėjimo priežastys yra įvairialypės: mažas gimstamumas, intensyvi dažniausiai jaunų darbingų žmonių emigracija, gyvenimo trukmės didėjimas ir kita¹⁵⁹. Tokia gyventojų migracija turi nemažą įtaką savivaldybės biudžeto sudarymui.

Socialinių paslaugų teikimo poreikis ir plėtra – tai dar vienas socialinis sritis, į kurią būtina atsižvelgti, formuojant Šilutės rajono savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų pasiskirstymą. Besikeičianti ekonominė ir socialinė aplinka Lietuvoje yra tikras išbandymas socialiai pažeidžiamoms šeimoms, t.y. darbo netekusioms, gausioms, nedarnioms (asocialioms) ir kitoms šeimoms. Aktuali smurto prieš vaikus problema, nors vis daugiau dėmesio skiriama vaiko apsaugai nuo įvairių smurto formų. Smurto prieš vaikus šeimoje ir visuomenėje, likusių be tėvų globos vaikų problemų, prekybos vaikais reiškinį priežastys nėra atskleistos. Minėtos problemos sudaro poreikį stiprinti socialinių paslaugų teikimą bei jų plėtrai.

Dar vienas socialinis veiksnys - pirminės sveikatos priežiūros paslaugos. Kiekvienais metais Šilutės rajono bendruomenės sveikatos taryba nustato prioritėtines visuomenės sveikatinimo sritis ir skelbia konkursą visuomenės sveikatos programų kūrimui. Šilutės rajono savivaldybėje įsteigtas Šilutės rajono savivaldybės visuomenės sveikatos biuras. Šis biuras, siekdamas sumažinti gyventojų sergamumą ir mirtingumą, gerindamas gyvenimo kokybę, teikia kokybiškas visuomenės sveikatos priežiūros paslaugas, vykdo savivaldybės teritorijoje Lietuvos Respublikos įstatymais ir kitais teisės aktais reglamentuojamą visuomenės sveikatos priežiūrą¹⁶⁰.

Vienas iš svarbiausių socialinių veiksnių, į kurį būtina atsižvelgti - švietimas. Lietuvos Respublikos švietimo įstatymo 54 straipsnio 3 punkte nurodyta, kad

¹⁵⁸ Šilutės rajono savivaldybės taryba. 2016 m. gruodžio 22 d. sprendimu patvirtintas „Šilutės rajono savivaldybės 2017-2019 metų strateginis veiklos planas“, Nr. T1-584, p. 3.

¹⁵⁹ *Ibid.* p.3-4.

¹⁶⁰ Šilutės rajono savivaldybės taryba. 2016 m. gruodžio 22 d. sprendimu patvirtintas „Šilutės rajono savivaldybės 2017-2019 metų strateginis veiklos planas“, Nr. T1-584, p. 4.

vadovaujantis valstybine švietimo strategija, rengiami ir derinami tarpusavyje savivaldybės ir mokyklų strateginiai švietimo planai¹⁶¹. Remiantis šia nuostata ir Šilutės rajono savivaldybės tarybos patvirtinta strateginio planavimo metodika, savivaldybės administracijos Švietimo skyriaus ir ugdymo įstaigų parengti strateginiai planai bei programos. Šia programa siekiama užtikrinti valstybės ir savivaldybės kryptingą švietimo politiką, užtikrinti savarankiškų savivaldybės funkcijų įgyvendinimą švietimo ir sporto plėtojimo srityje¹⁶². Įgyvendinant programą siekiama paruošti tinkamą ugdymo aplinką, turtinti švietimo įstaigų materialinius ir intelektualinius resursus, tenkinti vaikų ir jaunimo pažinimo, lavinimosi ir saviraiškos poreikius.

Ugdymo kokybė priklauso ne tik nuo ugdymo turinio perteikimo, bet ir nuo sąlygų, kuriose ugdomi vaikai. Daugumoje rajono švietimo įstaigų reikalavimai ugdymo aplinkai neatitinka higienos normų. Tam reikia gerinti įstaigų patalpų būklę, keisti susidėvėjusią santechnikos įrangą, modernizuoti apšvietimo sistemą, sutvarkyti sporto ir žaidimų aikštynus, atnaujinti baldus ir sporto inventorių.

Prie ypatingą svarbą turinčių socialinių veiksmų Šilutės rajono savivaldybėje priskiriama ir kultūra. Šilutės rajone veikia aštuonios biudžetinės kultūros įstaigos: Šilutės F. Bajoričiaus viešoji biblioteka su 22 filialais, Šilutės H. Šojaus muziejus su 4 filialais, Senujų kaimo tradicijų kultūros centras, Kintų Vydūno kultūros centras, Salos etnokultūros ir informacijos centras, Žemaičių krašto etnokultūros ir informacijos centras, Šilutės kultūros ir pramogų centras, profesionalios įstaigos statusą turintis Šilutės kamerinis dramos teatras. Taip pat asociacijos, veikiančios kultūros srityje¹⁶³.

Strateginis savivaldybės veiklos planas sudaro prielaidas įsivertinti aktualiausius pokyčius, iššūkius, telkti kultūros specialistus ir partnerius ieškoti sprendinių, kurie įtakotų kultūrinį/edukacinį vyksmą. Kultūra yra susijusi su svarbiausiais rajono raidos prioritetais – verslu, bendruomeniškumo ugdymu, kultūrinio turizmo propagavimu, žinių visuomenės plėtra, darniu švietimo, socialinės integracijos vystymu. Kultūros plėtros ir paveldo puoselėjimo programa per kultūros institucijas, neformalias kūrybines grupes siekiama puoselėti tradicijas, įprasinti savo krašto istoriją, kultūrą, meną, paveldą.

Kultūriniame gyvenime vis aktyvinę poziciją užima bendruomenės, kurios įtakoja paslaugų apimtį, formą. Tam tikri reiškiniai rodo, kad būtina švietėjiška veikla su bendruomenių lyderiais.

¹⁶¹ Lietuvos Respublikos švietimo įstatymas. *Lietuvos aidas*, 1991, Nr. 153-0, 54 str. 3p.

¹⁶² Šilutės rajono savivaldybės taryba. 2016 m. gruodžio 22 d. sprendimu patvirtintas „Šilutės rajono savivaldybės 2017-2019 metų strateginis veiklos planas“, Nr. T1-584, p. 5.

¹⁶³ *Ibid.*, p. 5-6.

Paskutinis socialinis veiksnys, nurodytas strateginiame veiklos plane – tai aktyvi socialinė veikla. Šiuo metu sporto bazės neatitinka aukštų reikalavimų ir nėra prieinamos visiems visuomenės sluoksniams. Neužtikrintas prieinamumas į visas bazes. Viena iš priemonių - ieškoti finansavimo (investitorių, rėmėjų ar kitų šaltinių) šiems objektams renovuoti. Dalis sporto bazių išnuomojama sportinei veiklai, vyksta įvairios sporto varžybos, todėl svarbu, prižiūrint visas sporto bazes, išnaudoti visas panaudojimo galimybes ir prieinamumo sąlygas tiek sportininkams, tiek vietos bendruomenei¹⁶⁴.

Menkas finansavimas neleidžia tobulinti ir įsigyti naujausių technologijų sporto inventoriaus, atitinkančio europinių standartų. Didelio sportinio meistriškumo sportininkams labai trūksta šiuolaikinio profesionalaus medicininio aptarnavimo.

Taigi, tikimasi formuoti tokį biudžetą, kuris galėtų aprūpinti sporto sritį naujausia sporto įranga, naujausiomis technologijomis, kurios padės geriau organizuoti valdymo procesą, plačiau informuoti visuomenę apie kūno kultūros ir sporto naudą bei efektyviau rengti miesto sportininkus respublikinėms, tarptautinėms varžyboms.

Trečioji ir galima manyti, jog siauriausia veiksmų grupė, lemianti Šilutės rajono savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų pasiskirstymą, yra techniniai veiksniai. Spartus technologijų vystymasis ir jų kaita vis labiau daro įtaką savivaldybės biudžeto formavimui.

Šilutės rajone interneto ir kitas telekomunikacijų paslaugas teikia tokios kompanijos kaip AB TEO, „Omnitel“, „Bitė“, TELE2, Balticum, Litnet, Silnet, Šilutės INFO-TEC. AB Lietuvos radijo ir televizijos centras, teikia interneto paslaugą radijo ryšiu. UAB „Telesat“, Cgates teikia kabelinio interneto ir kabelinės televizijos paslaugas. Nepaisant technologijų gausos siekiama dar labiau gerinti savivaldybės gyventojų gyvenimo kokybę, naudojantis informacinių technologijų galimybėmis, skatinti aktyvesnį dalyvavimą priimamuose sprendimuose. Atsižvelgiant į visuomenės narių poreikius, gerinti savivaldybės teikiamų paslaugų kokybę, didinti paslaugų perkėlimo į elektroninę erdvę lygmenį, užtikrinti grįžtamąjį ryšį ir savalaikį paslaugų atlikimą.

„Vieno langelio“ principo įdiegimas sudarė sąlygas kontroliuoti besikreipiančiųjų į savivaldybę srautus, struktūriniuose padaliniuose racionaliai organizuoti asmenų priėmimą, kontroliuoti prašymų ir skundų vykdymą, tapo patogesnis prašymų, skundų ir kitų dokumentų priėmimas, pirminės informacijos suteikimas.

Vis dar svarbi išlieka bibliotekų veikla naudojantis interneto prieigomis. Šiuolaikinių informacinių technologijų panaudojimas įgalino praplėsti daugelį bibliotekų

¹⁶⁴ Šilutės rajono savivaldybės taryba. 2016 m. gruodžio 22 d. sprendimu patvirtintas „Šilutės rajono savivaldybės 2017-2019 metų strateginis veiklos planas“, Nr. T1-584, p. 6.

vykdomų funkcijų. Vystant informacines technologijas savivaldybės kaimo bibliotekose tikslinga ir toliau steigti viešuosius interneto prieigos taškus.

Apibendrinant šias tris veiksmų grupes, galima išskirti prioritetingas strategines sritis:

- 1) Darni kultūros, turizmo ir verslo plėtra. Ši prioritetinga Šilutės rajono savivaldybės sritis iškelia du tikslus - sukurti palankią aplinką nekenksmingam gamtai verslui ir investicijoms bei plėtoti kultūrinį ir gamtinį turizmą, panaudojant kultūrinį - istorinį paveldą bei unikalius Pamario krašto gamtos išteklius;
- 2) Savivaldybės veiklos gerinimas/stiprinimas. Šioje prioritetingoje srityje siekiama efektyviai vykdyti savivaldybės veiklą;
- 3) Infrastruktūros gerinimas/plėtojimas ir žemės verslo plėtra. Prioritetingi tikslai – gerinti infrastruktūrą su gamtine aplinka ir plėtoti konkurencingą žemės ūkį;
- 4) Švietimo, sveikatos ir socialinio sektoriaus plėtojimas. Šioje prioritetingoje strateginėje srityje yra išskiriami net trys prioritetingi tikslai. Pirmasis – plėtoti šiuolaikišką, modernią švietimo sistemą užtikrinant ugdymo kokybę ir užimtumą, antra, siekiama užtikrinto sveiką viešąją ir gyvenamąją aplinką bei teikti kokybiškas visuomenės ir asmens sveikatos priežiūros paslaugas. Trečiasis prioritetingas tikslas – plėtoti saugią socialinę aplinką¹⁶⁵.

Taigi tokias veiksmų grupes, darančias įtaką Šilutės rajono savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų nustatymui, išskiria Šilutės rajono savivaldybės strateginis veiklos planas. Svarbu pabrėžti, jog tai – konkrečiai Šilutės rajono savivaldybės strateginis planas, kitų savivaldybių strateginiai planai bei veiksniai gali skirtis.

¹⁶⁵ Šilutės rajono savivaldybės taryba. 2016 m. gruodžio 22 d. sprendimu patvirtintas „Šilutės rajono savivaldybės 2017-2019 metų strateginis veiklos planas“, Nr. T1-584, p. 10.

IŠVADOS

1. Pagal galiojantį teisinį reglamentavimą ir konstitucinę santvarką Lietuvos Respublika priskiriama unitarinio tipo valstybėms, kuriose biudžetinę sandarą sudaro dvi grandys – savarankiškas valstybės biudžetas ir savarankiški savivaldybių biudžetai. Savivaldybės biudžetas, būdamas svarbia sudedamąja nacionalinio biudžeto dalimi, padeda savivaldybei tinkamai vykdyti jai priskirtas funkcijas, užtikrinti visuomenės poreikių įgyvendinimą ir prisidėti prie valstybės valdymo. Galima teigti, jog savivaldybės biudžetas – tai pagrindinis finansinis planas, kurio lėšos skiriamos politinio, ekonominio, socialinio vystymo kryptims.
2. Savivaldybės biudžetą sudaro dvi struktūrinės dalys – biudžeto pajamos ir biudžeto išlaidos (asignavimai). Savivaldybės biudžeto pajamas sudaro mokestinės pajamos, nemokestinės pajamos ir valstybės biudžeto dotacijos. Mokestinės pajamos ir nemokestinės pajamos sąlyginai laikomis nuosavomis savivaldybių pajamomis, o valstybės biudžeto dotacijos yra valstybės paskirta lėšų suma. Praktika rodo, jog savivaldybių nuosavų lėšų samprata neatitinka tikrovės ir tokių lėšų savivaldybių biudžetuose praktiškai nėra – didžiąją savivaldybių biudžetų dalį sudaro valstybės skiriamos dotacijos bei mokestinės pajamos. Todėl laikytina, jog tokia biudžetų pajamų struktūra ir tų pajamų panaudojimo galimybė riboja savivaldybių finansinį savarankiškumą sudarant ir planuojant savo biudžetus. Savivaldybės biudžeto išlaidos (asignavimai) yra skiriami pagal Finansų ministro patvirtintą klasifikaciją ir pagal savivaldybių asignavimų valdytojų parengtas asignavimų programas. Būtent šioje srityje pasireiškia savivaldybių dalinis savarankiškumas.
3. Šilutės rajono savivaldybės biudžeto struktūra nesiskiria nuo kitų savivaldybių biudžetų. 2017 metais buvo numatyta gauti 6,4 procentais daugiau pajamų nei patvirtintų 2016 metų biudžete. Daugiausia biudžeto pajamų surenkama iš gyventojų pajamų mokesčio. Tuo tarpu biudžeto išlaidos (asignavimai) Šilutės rajono savivaldybėje buvo paskirstytos pagal asignavimų klasifikaciją 8 programoms finansuoti. Daugiausią asignavimų buvo paskirta Ugdymo kokybės ir sporto plėtros programai.
4. Savivaldybės biudžeto procesas susideda iš biudžeto rengimo, tvirtinimo, vykdymo ir vertinimo stadijų. Savivaldybės biudžeto sudarymas (planavimas) – tai pirmoji biudžeto proceso stadija, kuri apima biudžeto projekto, strateginių planų rengimą, įvairių tyrimų, analizių atlikimą. Atkreiptinas dėmesys, jog savivaldybių biudžetų sudarymo tvarka yra analogiškas valstybės biudžeto sudarymui. Vienas pagrindinių

šios stadijos tikslų – sudaryti subalansuotą biudžetą, kurio planuojamos pajamos atitiktų numatytas išlaidas (asignavimus). Nepaisant galiojančios fiskalinės decentralizacijos koncepcijos, savivaldybių savarankiškumas biudžeto sudarymo stadijoje yra tik formalus, kadangi savivaldybės neturi visiškos laisvės planuodamos savo biudžetus – jos yra saistomos centrinės valdžios ir joje priimamų sprendimų.

5. Šilutės rajono savivaldybės biudžeto sudarymą (planavimą) reglamentuoja bendrieji teisės aktai, tačiau labai svarbūs yra savivaldybės lygmenyje priimti teisės aktai. Tai leidžia teigti, jog Šilutės rajono savivaldybė, kaip ir kitos šalies savivaldybės, yra pakankamai savarankiška, nustatant biudžeto sudarymo (planavimo) procedūras. Visgi išanalizavus Šilutės rajono savivaldybės biudžeto sudarymą reglamentuojančius teisės aktus, pastebėta, jog procedūrų reglamentavimas (ypač biudžeto projekto rengimas), lyginant su kitomis savivaldybėmis (pavyzdžiui, Vilniaus miesto), nėra išsamus, detalus ir todėl tobulintinas.

ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

Teisės norminiai aktai:

1. Europos vietos savivaldos chartija. *Valstybės žinios*. 1999, Nr.82-2418.
2. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014.
3. Lietuvos Respublikos 2017 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2016, Nr 29872.
4. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*, 1990, Nr. 24-596.
5. Lietuvos Respublikos buhalterinės apskaitos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 99-3515.
6. Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 74-2262.
7. Lietuvos Respublikos darbo kodeksas. *Valstybės žinios*, 2016, Nr. 23709.
8. Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 69-1743.
9. Lietuvos Respublikos švietimo įstatymas. *Lietuvos aidas*, 1991, Nr. 153-0.
10. Lietuvos Respublikos viešojo sektoriaus atskaitomybės įstatymas. *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 77-3046.
11. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 55-1049.
12. Lietuvos Respublikos Seimas. 1998 m. spalio 22 d. rezoliucija „Dėl Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros koncepcijos“. *Valstybės žinios*, 1998, Nr. 95-2637.
13. Lietuvos Respublikos Vyriausybė. 2001 m. gegužės 14 d. nutarimu Nr. 543 patvirtintos „Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės“. *Valstybės žinios*, 2001, Nr. 42-1455.
14. Lietuvos Respublikos Finansų ministro 2003 m. liepos 3 d. įsakymas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“. *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 69-3135.
15. Šilutės rajono savivaldybės taryba. 2012 m. gruodžio 13d. sprendimu patvirtintas „Šilutės rajono savivaldybės biudžeto sudarymo, vykdymo ir įsiskolinimo padengimo tvarkos aprašas“, 2012, Nr. T1-606.
16. Šilutės rajono savivaldybės taryba. 2015 m. spalio 29 d. sprendimu patvirtintas „Šilutės rajono savivaldybės tarybos veiklos reglamentas“, 2015, Nr. T1-118.

17. Šilutės rajono savivaldybės taryba. 2016 m. gruodžio 22d. sprendimu patvirtintas „Šilutės rajono savivaldybės 2017-2019 m. strateginis veiklos planas“, 2016, Nr. 29575.
18. Šilutės rajono savivaldybės taryba. 2017 m. vasario 23 d. sprendimas „Dėl Šilutės rajono savivaldybės 2017 metų biudžeto patvirtinimo“, 2017, Nr. T1-581, priedas Nr. 3, „2017 metų savivaldybės biudžeto asignavimai“.
19. Šilutės rajono savivaldybės taryba. 2017 m. vasario 23 d. sprendimas „Dėl Šilutės rajono savivaldybės 2017 metų biudžeto patvirtinimo“, 2017, Nr. T1-581.
20. Šilutės rajono savivaldybės taryba. 2017 m. vasario 23 d. sprendimas „Dėl Šilutės rajono savivaldybės 2017 metų biudžeto patvirtinimo“, 2017, Nr. T1-581, priedas Nr. 1 „2017 metų Šilutės rajono savivaldybės pajamos“.
21. Šilutės rajono savivaldybės tarybos 2013 m. liepos 25 d. sprendimu Nr. T1-849 patvirtinta „Šilutės strateginio planavimo metodika“.
22. Šilutės rajono savivaldybės administracijos direktoriaus 2016 m. spalio 13 d. įsakymas „Dėl Šilutės rajono savivaldybės 2017 metų biudžeto projekto rengimo“, 2016, Nr. A1-1307.
23. Vilniaus miesto savivaldybės administracijos direktoriaus 2016 m birželio 23d. įsakymu patvirtintas „Vilniaus miesto savivaldybės 2017 metų biudžeto projekto rengimo darbų grafikas“, 2016, Nr. 30-1486.
24. Šilutės rajono savivaldybės administracijos biudžeto ir finansų skyrius. 2017 m. sausio 14d. aiškinamasis raštas dėl savivaldybės dėl Tarybos sprendimo „Dėl Šilutės rajono savivaldybės 2017 metų biudžeto patvirtinimo“ projekto.

Specialioji literatūra:

1. BIRMONTIENĖ, T., *et. al. Lietuvos konstitucinė teisė*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2001.
2. BUCKIŪNIENĖ, O. *Finansų teorijos pagrindai: mokomoji knyga*. Vilnius: Vilniaus kolegija, 2011.
3. BUCKIŪNIENĖ, O.; MEIDŪNAS, V.; ir PUZINAUSKAS, P. *Lietuvos finansų sistema*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003.
4. BUŠKEVIČIŪTĖ, E. *Viešieji finansai*. Kaunas: Technologija, 2008.
5. LEVIŠAUSKAITĖ, K.; ir RŪŠKYS, G. *Valstybės finansai*. Kaunas: Vytauto Didžiojo Universitetas, 2003.
6. MEDELIENĖ, A.; ir SUDAVIČIUS, B. *Mokesčių teisė*. Vilnius: Valstybės įmonė registrų centras, 2011.

7. MEIDŪNAS, V.; ir PUZINAUSKAS, P. *Finansai*. Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003.
8. NARAŠKEVIČIŪTĖ, V.; ir LAKŠTUTIENĖ, A. *Valstybės finansai: mokomoji knyga*. Kaunas: Technologija, 2007.
9. ASTRAUSKAS, A. Vietos savivaldos, savivaldybės ir savivaldybės valdžios samprata. *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai*. 2002, Nr. 1392-1142.
10. ASTRAUSKAS, A.; ir STRIŠKAITĖ, J. Lietuvos savivaldybių finansinio savarankiškumo problemos ir perspektyvos. *Ekonomika*, 2003, Nr. 62.
11. BIRMONTIENĖ, T. Konstitucinė valstybės biudžeto doktrina. *Konstitucinė jurisprudencija*, 2012, Nr. 3 (27).
12. BIVINAITIS, J.; ir BUTKEVIČIUS, A. *Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas*. Vilnius: Technika, 2009.
13. BIVINAITIS, J.; ir BUTKEVIČIUS, A. Nacionalinio biudžeto išlaidų planavimas. *Pinigų studijos*, 2003, Nr. 4/2002.
14. BIVINAITIS, J.; ir BUTKEVIČIUS, A. Tarpbiudžetinių lėšų paskirstymas. *Pinigų studijos*, 2003, Nr. 3.
15. DAVULIS, G. Lietuvos savivaldybių finansų analizė fiskalinės decentralizacijos požiūriu. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2004, Nr. 4.
16. DAVULIS, G. Lietuvos Savivaldybių finansai: struktūra, raida ir perspektyvos. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos: mokslo straipsnių rinkinys*, 2006, Nr. 2(7).
17. DAVULIS, G. Vietinių mokesčių koncepcija Lietuvoje. *Viešoji politika ir administravimas*, 2006, Nr. 15.
18. DZEMYDAITĖ, G.; ir PUPKUTĖ, G. Valstybės biudžeto formavimo principų įgyvendinimas: teisiniai ir ekonominiai aspektai. *Socialinių mokslų studijos*, 2016, Nr. 8(2).
19. EHRHART, K.; SCHWARZ-JUNG, S.R.; ir WELGE, H. *Biudžetas ir finansai*. Vilnius: Pradai, 1996.
20. NOVIKOVAS, A. Vietos savivaldos esmė ir socialinė paskirtis visuomenėje. *Jurisprudencija*, 2005, Nr. 77 (69).
21. ONAITYTĖ, M. Savivaldybių biudžetų formavimo ir vykdymo tyrimas. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2004, Nr. 4.
22. SUDAVIČIUS, B. Trumpalaikis ir ilgalaikis biudžeto planavimas Lietuvos Respublikoje. *Teisė*, 2013, Nr. 87.

23. Prieiga per internetą <https://www.silokarcema.lt/naujiena/9234_silutes-biudzetas-ivykytas-bet-juodu-demiu-yra.html> [žiūrėta 2018 m. vasario 24 d.].

Teismų praktika:

1. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 1996 m. vasario 28 d. nutarimas „Dėl dalies žemės ūkio ministerijos įmonių paskolų kapitalizavimo“ atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, Lietuvos Respublikos biudžetinės sandaros įstatymo 13 straipsniui, Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo įstatymo 9 straipsniui ir Lietuvos Respublikos akcinių bendrovių įstatymo 43 straipsnio pirmajai daliai“. *Valstybės žinios*, 1996, Nr. 20-537.
2. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 1997 m. liepos 10 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 55 straipsnio antrosios dalies 1 punktas, 56 straipsnio ketvirtosios dalies 1,2 punktų ir 58 straipsnio trečiosios dalies atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 67-1696.
3. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2002 m. sausio 14 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos 2001 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo (2000 m. gruodžio 19 d. redakcija), Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų dydį ir išlyginimą lemiančių rodiklių tvirtinimo 2001, 2002 ir 2003 metams įstatymo ir Lietuvos Respublikos žemės ūkio ekonominių santykių valstybinio reguliavimo įstatymo 16 straipsnio atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 5-186.
4. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2015 m. birželio 11 d. nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai“. *Valstybės žinios*, 2015, Nr. KT17-N11/2015.

SANTRAUKA

Magistro darbe analizuojamas Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų sudarymo (planavimo) etapas, pasiremiant Šilutės rajono savivaldybės praktika. Siekiant atskleisti šios procedūros ypatumus, darbe taip pat nagrinėjama biudžeto ir jo proceso samprata, savivaldybių biudžetų vieta Lietuvos Respublikos biudžetinėje sistemoje, aptariama savivaldybių biudžetų sandara ir jos struktūrinių dalių – pajamų ir išlaidų – įtaka savivaldybių biudžetų formavimui. Temos aktualumas pasireiškia tuo, kad savivaldybių biudžetų sudarymas, pajamų ir išlaidų plano rengimas biudžetiniams metams, yra viena svarbiausių biudžeto proceso stadijų, nuo kurios bene labiausia priklauso subalansuoto biudžeto principo įgyvendinimas. Atsižvelgiant į tai, jog pastaruju metu savivaldybėms vis sunkiau įgyvendinti šį principą, tikslinga išsamiau nagrinėti savivaldybių biudžetų sudarymą, ieškant būdų, kaip sudaryti efektyvius ir tikslingus biudžetus. Dėl šio priežasties darbo tyrimo metu buvo iškelta ir suformuluota savivaldybių savarankiškumo, planuojant savo biudžetus, problema.

Teisės aktų ir teisės doktrinos analizės taikymas leido nustatyti, jog nepaisant fiskalinės decentralizacijos koncepcijos galiojimo Lietuvoje, savivaldybių savarankiškumas, nustatant biudžeto pajamas ir planuojant išlaidas, yra labai ribotas. Visgi atskleista, kad savivaldybės yra pakankamai savarankiškos reglamentuodamos savo biudžetų sudarymo procedūras. Dėl to darbe taip pat akcentuotina, jog skirtingų šalies savivaldybių biudžetų sudarymo procedūros gali būti reglamentuojamos skirtingais vietos lygmens teisės aktais.

Magistro darbo temai atskleisti ir darbo tikslui pasiekti buvo naudotas aprašomasis, loginis, sisteminis, istorinis bei lingvistinis metodas.

SUMMARY

This master's thesis analyzes the process of forming (planning) the budgets of municipalities of the Republic of Lithuania, based on the practice of Šilutė District Municipality. On purpose to reveal the peculiarities of this procedure, the work also examines the concept of budget, the place of municipal budgets in the budgetary system of the Republic of Lithuania, discusses the structure of municipal budgets and the influence of its structural components - income and expenditure - on the formation of municipal budgets. The relevance of the topic is that the creation of municipal budgets, the preparation of a revenue and expenditure plan for the fiscal year, are one of the most important stages of the budgetary process, which influences the realization of the balanced budget principle. Recently it is becoming increasingly difficult for municipalities to implement this principle. Therefore, it is necessary to analyze municipal budgets in more detailed the formation of municipal budgets by finding ways to create efficient and targeted budgets. For this reason, the problem of the autonomy of municipalities in the planning of their budgets was raised and formulated in this work.

The application of the analysis of legislation and legal doctrine has allowed to establish that despite the validity of the concept of fiscal decentralization in Lithuania, the autonomy of municipalities in determining budget revenues and planning of expenditures is very limited. However, it is revealed that municipalities are sufficiently independent in regulating their budgeting procedures. As a result, the work also emphasizes that the procedures for drawing up budgets of different municipalities may be regulated by different local regulations.

To reveal the topic of the Master's thesis and to achieve the purpose of the work was used descriptive, logical, systemic, historical and linguistic methods.