

ŠIAULIŲ UNIVERSITETAS
SOCIALINIŲ MOKSLŲ FAKULTETAS
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO KATEDRA

Valda STANYTĖ

Viešojo valdymo studijų programos studentė

FISKALINĖ DECENTRALIZACIJA LIETUVOJE ES
ŠALIŲ KONTEKSTE

Magistro darbas

Šiauliai, 2014

ŠIAULIŲ UNIVERSITETAS
SOCIALINIŲ MOKSLŲ FAKULTETAS
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO KATEDRA

Valda STANYTĖ

FISKALINĖ DECENTRALIZACIJA LIETUVOJE ES
ŠALIŲ KONTEKSTE

Magistro darbas

Socialiniai mokslai, Viešasis administravimas (N700)

Darbo vadovas:
prof. dr. Teodoras TAMOŠIŪNAS

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

_____ (Studento parašas)

Stanytė, V. (2015). Fiskalinė decentralizacija Lietuvoje ES šalių kontekste. Magistro baigiamasis darbas. Baigiamojo darbo vadovas prof. dr. T. Tamošiūnas. Šiaulių universitetas, Viešojo administravimo katedra, 94 p. (su priedais 119 p.).

SANTRAUKA

Magistro baigiamajame darbe analizuojama fiskalinės decentralizacijos situacija Lietuvoje Europos Sąjungos šalių kontekste. Darbe keliami šie probleminiai klausimai: 1) Kokiais pagrindiniais bruožais pasižymi fiskalinės decentralizacijos koncepcija? 2) Kokia fiskalinės decentralizacijos situacija Lietuvoje ir kitose ES valstybėse? Pagrindinis darbo tikslas: išanalizavus fiskalinės decentralizacijos teorinius ir teisinius aspektus, atlikus dokumentų analizę, Lietuvos bei ES šalių savivaldybių biudžetų analizę, išskirti 27 ES šalių pagrindines fiskalinės decentralizacijos grupes ir pagrįsti Lietuvos fiskalinės decentralizacijos galimybes. Tikslui įgyvendinti keliami šie uždaviniai: 1) išanalizuoti fiskalinės decentralizacijos koncepciją; 2) ištirti fiskalinės decentralizacijos teisinį reglamentavimą Lietuvoje; 3) išnagrinėti Lietuvos ir ES šalių savivaldybių biudžetų struktūrą; 4) suskirstyti 27 ES valstybes į fiskalinės decentralizacijos lygius pagal 3 požymius: vietiniai mokesčiai, išlaidos, dotacijos. Darbe naudojami metodai: mokslinės literatūros analizė, teisės aktų analizė, statistinių duomenų analizė, dokumentų analizė, atvejo analizė, apibendrinimo metodas, lyginamasis metodas.

Teorinėje darbo dalyje aptariama fiskalinės decentralizacijos sąvokų įvairovė, išskiriamos pagrindinės fiskalinės decentralizacijos struktūrinės dalys. Tolesniuose skyriuose pateikiami fiskalinės decentralizacijos lygio apskaičiavimo metodai, privalumai ir trūkumai. Paskutiniame teorinės dalies skyriuje analizuojamos fiskalinės decentralizacijos ir fiskalinės politikos sąsajos ir skirtumai.

Empirinėje darbo dalyje pirmasis skyrius skirtas ES šalių charakteristikai. Be to, tyrime pateikiama pagrindinių teisės aktų, reglamentuojančių fiskalinės decentralizacijos situaciją Lietuvoje bei kitose ES valstybėse, analizė. Trečiasis skyrius skirtas Lietuvos bei kitų ES šalių savivaldybių biudžetų analizei. Paskutiniame tyrimo skyriuje išskiriamos pagrindinės fiskalinės decentralizacijos grupės.

Galima daryti išvadą, kad fiskalinės decentralizacijos rodikliai aukščiausiai senosiose ES šalyse (Švedijoje, Suomijoje, Vokietijoje, Prancūzijoje), kuriose yra stipri vietos savivalda bei daug metų puoselėjamos demokratijos tradicijos. Todėl Lietuvai būtina siekti konvergencijos su šiomis valstybėmis.

Pagrindiniai žodžiai: fiskalinė decentralizacija, savivaldybė, vietinis mokestis, savivaldybės skola, dotacija.

Stanyte, V. (2015). Fiscal decentralization in Lithuania in the context of EU countries. Master's thesis. Scientific guide prof. dr. T. Tamosiunas. Siauliai university, Department of Public Administration, 94 p. (with annex 119 p.)

SUMMARY

Master's thesis analyzes the fiscal decentralization situation in Lithuania in the context of the European Union countries. The research problem can therefore be expressed by the following problem questions: 1) What are the main features are characteristic of fiscal decentralization conception? 2) What is the fiscal decentralization situation in Lithuania and other EU countries? The purpose of this work is having analysed theoretical and legal aspects of fiscal decentralization, having accomplished document analysis, Lithuania and other EU municipalities budgets structure analysis, to distinguish the major groups of fiscal decentralization of 27 EU countries and to base the possibilities of fiscal decentralization of Lithuania. To achieve this purpose the following tasks are: 1) to analyse conception of fiscal decentralization 2) to explore the legal framework of fiscal decentralization in Lithuania 3) to examine the local budgets structures in Lithuania and other EU countries 4) to divide the 27 EU member states to the level of fiscal decentralization by using three attributes: local taxes, costs, grants. Research methods: scientific literature analysis, legal acts analysis, statistical data analysis, document analysis, case study, comparative method, generalization of research.

The theoretical part of the thesis deals with a variety of concepts of fiscal decentralization, highlights the main structural parts of fiscal decentralization. The following sections provide the fiscal decentralization level calculation methods, moreover, advantages and disadvantages. The last section of the theoretical part examines fiscal decentralization and fiscal policy interfaces and differences.

The first chapter of empirical part is devoted to the EU countries characteristics. In addition, research present the main legal acts, that regulate fiscal decentralization situation in Lithuania and other EU countries, analysis. The third chapter is devoted to Lithuania and other EU countries municipal budgets analysis. The last section of the study highlights the main groups of fiscal decentralization.

It could be concluded, that the highest indicators of fiscal decentralization are in the old EU countries (Sweden, Finland, Germany, France), with a strong local self-government and for many years cherished democracy tradition. Therefore, Lithuania should seek convergence with these countries.

Key words: fiscal decentralization, municipality, local tax, municipality debt, grant.

TURINYS

SANTRAUKA	3
SUMMARY	4
LENTELIŲ SĄRAŠAS	6
PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS	7
SANTRUMPOS	8
SĄVOKŲ ŽODYNAS	9
ĮVADAS	11
1. FISKALINĖS DECENTRALIZACIJOS KONCEPCIJOS ANALIZĖ	15
1.1 Fiskalinės decentralizacijos sąvoka ir rūšys	15
1.2 Fiskalinės decentralizacijos struktūra	17
1.3 Fiskalinės decentralizacijos lygio apskaičiavimas	25
1.4 Fiskalinės decentralizacijos privalumai ir trūkumai	32
1.5 Fiskalinė decentralizacija ir fiskalinė politika: esminės sąsajos ir skirtumai	39
2. TYRIMO METODOLOGIJA	41
2.1 Magistro darbo struktūra	41
2.1.1 Magistro darbo problemų lauko analizė	41
2.1.2. Magistro darbo loginė schema	42
2.1.3 Magistro darbo strategija	44
2.1.4 Magistro darbo Ganto grafikas	45
2.2 Tyrimo metodai	45
3. FISKALINĖS DECENTRALIZACIJOS SITUACIJOS ANALIZĖ LIETUVOJE IR KITOSE ES VALSTYBĖSE	48
3.1 ES šalių charakteristika	48
3.2 Fiskalinės decentralizacijos teisinis reglamentavimas	50
3.3 Lietuvos ir ES šalių savivaldybių biudžetų struktūra	62
3.3.1 Mokesčių paskirstymas savivaldybėse	62
3.3.2 Savivaldybių išlaidų paskirstymas	71
3.3.3 Savivaldybių skolinimosi ypatybės	74
3.3.4 Dotacijų paskirstymas	78
3.4 ES šalių fiskalinės decentralizacijos grupės	80
IŠVADOS	84
REKOMENDACIJOS	86
LITERATŪRA	87
PRIEDAI	95

LENTELIŲ SĄRAŠAS

1 lentelė. Fiskalinės decentralizacijos apibrėžimai	16
2 lentelė. Fiskalinės decentralizacijos struktūra.....	18
3 lentelė. Fiskalinės decentralizacijos sistemos komponentai	19
4 lentelė. Skolinimosi autonomijos indeksas	23
5 lentelė. Fiskalinės decentralizacijos lygmens apskaičiavimo metodai	25
6 lentelė. Vietinių mokesčių klasifikacija, remiantis savarankiškumo laipsniu.....	26
7 lentelė. Fiskalinės decentralizacijos indeksas pasirinktose valstybėse, 2005 m.	29
8 lentelė. Fiskalinės decentralizacijos indeksas (vidurkis %) pasirinktose valstybėse 1993-2010...	30
9 lentelė. Organizacijos, renkančios duomenis fiskalinės decentralizacijos tema.	31
10 lentelė. Demokratijos ir fiskalinės decentralizacijos indeksai pasirinktose valstybėse	34
11 lentelė. Korupcijos ir fiskalinės decentralizacijos indeksai pasirinktose valstybėse	37
12 lentelė. Fiskalinės decentralizacijos privalumai ir trūkumai.....	38
13 lentelė. Fiskalinės politikos ir fiskalinės decentralizacijos palyginimas.....	40
14 lentelė. Problemų laukas	41
15 lentelė. Magistro darbo strategija	44
16 lentelė. ES šalių charakteristika	48
17 lentelė. ES šalių BVP 1 gyventojui 2012-2013 m.	49
18 lentelė. Teisės aktai, reguliuojantys fiskalinę decentralizaciją Lietuvoje	50
19 lentelė. ES šalių vietinių mokesčių reglamentavimas konstitucijose.....	52
20 lentelė. Europos vietos savivaldos chartijos ratifikavimas ES valstybėse	54
21 lentelė. Gyventojų pajamų mokesčių dalis (proc.), įskaitoma į savivaldybių biudžetus	55
22 lentelė. Savivaldybių skolinimosi limitai (proc.) nuo biudžeto pajamų 2009–2013 m.	58
23 lentelė. Savivaldybių metinio grynojo skolinimosi limitai (proc.) 2009–2013 m.	59
24 lentelė. ES šalių savivaldybių skolinimosi suvaržymai, 2005 m.	59
25 lentelė. Šiaulių m. savivaldybės biudžeto struktūros kaita 2012–2015 m.	63
26 lentelė. Vilniaus m. savivaldybės biudžeto struktūros kaita 2011–2014 m.	63
27 lentelė. Neringos savivaldybės biudžeto struktūros kaita 2011–2014 m.	64
28 lentelė. ES šalių savivaldybių biudžetų pajamų struktūra, 2008 m.....	64
29 lentelė. ES šalių savivaldybių mokesstinės pajamos, 2008 m.	65
30 lentelė. Mokesčių dalis (proc.) Lietuvos savivaldybių biudžetuose nuo visų pajamų.....	66
31 lentelė. Gyventojų pajamų mokesčio dalis savivaldybių biudžetuose 2011–2014 m.....	66
32 lentelė. Žemės mokesčio dalis pasirinktų Lietuvos savivaldybių biudžetuose 2010–2014 m.	67
33 lentelė. Pagrindiniai į savivaldybių biudžetus įskaitomi mokesčiai ES šalyse, 2014 m.....	67
34 lentelė. Savivaldybių apmokestinimo įgaliojimai, 2008 m.....	70

35 lentelė. Savivaldybių išlaidos proc. nuo BVP 2009–2013 m.....	72
36 lentelė. ES šalių savivaldybių išlaidų struktūra (proc. nuo pajamų), 2007 m.	73
37 lentelė. Lietuvos savivaldybių įsiskolinimas proc. nuo biudžeto pajamų 2009–2014 m.	75
38 lentelė. Didžiųjų Lietuvos savivaldybių įsiskolinimas (proc.) 2009-2013 m.	75
39 lentelė. Mažiausių Lietuvos savivaldybių įsiskolinimas (proc.) 2009–2014 m.	75
40 lentelė. Lietuvos vietos valdžios skola 2009-2014 m. mln. Lt.	76
41 lentelė. Savivaldybių skolinimosi taisyklės, 2009 m.	76
42 lentelė. Valstybės skolos valdymo išlaidos	78
43 lentelė. Pagrindinės dotacijų rūšys ES valstybėse, 2009 m.	79
44 lentelė. Fiskalinės decentralizacijos rodiklių pasireiškimas ES valstybėse, 2008 m.	80
45 lentelė. ES šalių fiskalinės decentralizacijos grupės.....	81

PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS

1 pav. Savivaldybių skolinimosi modeliai	22
2 pav. Valstybės skiriamų dotacijų savivaldybėms rūšys	24
3 pav. Mokesčių savarankiškumo indeksas ir vietinės valdžios mokestinių pajamų svarba, 2009 ..	27
4 pav. Fiskalinės politikos rūšys	39
5 pav. Magistro darbo loginė schema	43
6 pav. Magistro darbo Ganto grafikas.....	45
7 pav. Magistro darbo metodai.....	46
8 pav. Lietuvos savivaldybių paskolų rūšys.....	57
9 pav. Dotacijų Lietuvos savivaldybių biudžetams rūšys	61
10 pav. Lietuvos savivaldybių biudžetų struktūra (proc.) 2008-2012 m.	62
11 pav. Suomijos savivaldybių biudžetų pajamų struktūra (proc.) 2011 m.	68
12 pav. Švedijos savivaldybių biudžetų pajamų struktūra (proc.) 2006 m.	69
13 pav. Vengrijos savivaldybių biudžetų pajamų struktūra (proc.), 2008 m.	69
14 pav. Lietuvos savivaldybių funkcijos.....	71
15 pav. Lietuvos savivaldybių išlaidos proc. nuo BVP 2009-2013 m.	73
16 pav. Vietos savivaldos išlaidos (proc. nuo bendrų valdžios išlaidų), 2008 m.	73
17 pav. ES šalių savivaldybių įsiskolinimo rodikliai, 2013	77
18 pav. Dotacijų dalis (proc. nuo visų pajamų) ES savivaldybių biudžetuose, 2008 m.	78
19 pav. Fiskalinės decentralizacijos žemėlapis.....	82

SANTRUMPOS

BVP – bendrasis vidaus produktas – tai visų per metus šalyje pagamintų prekių ir paslaugų vertė (Davulis, 2009).

ES – Europos Sąjunga (angl. European Union) – tai 28 valstybių ekonominė ir politinė bendrija. Europos Sąjungos atsiradimo pradžia laikomi 1957 m., kai buvo įkurta Europos Ekonominė Bendrija (Europos Sąjunga, 2014).

FA – fiskalinė autonomija (angl. fiscal autonomy) suvokiama kaip savarankiškumas, susijęs su įgaliojimų mokestinėje srityje ir atsakomybės už viešųjų gėrybių ir paslaugų teikimą paskirstymu (Vo, 2008).

FI – fiskalinė svarba (angl. fiscal importance) – dalis viešojo sektoriaus veiklos, kurios imasi savivaldybės (Vo, 2009).

IMF – Tarptautinis valiutos fondas (angl. International Monetary Fund) – 1945 m. įkurta tarptautinė organizacija, kurios pagrindinis tikslas skatinti pasaulinį ekonomikos augimą ir ekonominį stabilumą. Tarptautinis valiutos fondas vienija 188 valstybes (International monetary fund, 2014).

OECD – Ekonominio Bendradarbiavimo ir Plėtros Organizacija (angl. – The Organization for Economic Co-operation and Development), įkurta 1961 m. Šiuo metu organizacijai priklauso 34 šalys. Organizacijos misija – remti politiką, užtikrinančią ekosocialinę gerovę gyventojams visame pasaulyje (About the OECD, 2013).

GPM – gyventojų pajamų mokestis – mokestis, kurį moka nuolatiniai Lietuvos gyventojai. Pajamų mokesčio objektas yra gyventojų pajamos (Finansų ministerija, 2014).

SĄVOKŲ ŽODYNAS

Asignavimai – 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 finansuoti (Žin., 1990, Nr. 24-596).

Bendrasis vidaus produktas – tai visų per metus šalyje pagamintų prekių ir paslaugų vertė (Davulis, 2009).

Biudžeto deficitas - skirtumas tarp biudžeto pajamų ir asignavimų, kai asignavimai viršija pajamas (Žin., 1990, Nr. 24-596).

Biudžetiniai metai – 12 mėnesių biudžeto laikotarpis, prasidedantis sausio 1 dieną ir pasibaigiantis gruodžio 31 dieną (Žin., 1990, Nr. 24-596).

Biudžeto perteklius - skirtumas tarp biudžeto pajamų ir asignavimų, kai pajamos viršija asignavimus (Žin., 1990, Nr. 24-596).

Dalyvaujамasis biudžetas – tai procesas, kurio metu piliečiams leidžiama dalyvauti priimant sprendimus dėl biudžeto asignavimų (Krenjova, Raudla, 2013).

Decentralizacija – siaurąja prasme decentralizacija suvokiama kaip įgaliojimų ir išteklių perdavimą iš centrinių valstybės valdymo subjektų savivaldos teises turintiems viešojo valdymo subjektams (Baltušnikienė, 2004).

Diskrecija – tai teisės normų ribojama erdvė, kurioje teisės subjektai gali įgyvendinti savo pasirinkimą ir, kurioje priimamas sprendimas yra jo laisvė spręsti, kaip atrodo tinkama rezultatas (Baltušnikienė, 2009).

Fiskalinė autonomija – suvokiama kaip savarankiškumas, susijęs su įgaliojimų mokestinėje srityje ir atsakomybės už viešųjų gėrybių ir paslaugų teikimą paskirstymu (Vo, 2008).

Fiskalinė decentralizacija – tai multidimensinis reiškinys, aprėpiantis atskirų valdymo lygių išlaidų ir pajamų, finansinių pervedimų paskirstymo ir skolinimosi mechanizmus, jų tarpusavio sąveiką plėtojant regioninės ir vietos valdžios subjektų fiskalinę autonomiją (Baltušnikienė, 2004).

Fiskalinė politika – priemonių visuma, apimanti išlaidų ir mokesčių aspektus, siekiant reguliuoti ekonomiką valstybėje (Šeputienė, 2012).

Fiskalinė svarba – dalis viso viešojo sektoriaus fiskalinės veiklos, kurios imasi savivaldybės (Vo, 2009).

Korupcija - bet koks asmenų, dirbančių valstybinėje tarnyboje (valstybės politiko, teisėjo, valstybės pareigūno, valstybės tarnautojo ir kito jam prilyginto asmens) elgesys, neatitinkantis jiems suteiktų įgaliojimų ar teisės aktuose nustatytų elgesio standartų, ar tokio elgesio skatinimas, siekiant

naudos sau ar kitiems asmenims ir taip pakenkiant piliečių ir valstybės interesams (Korupcijos prevencijos programa, 2014)

Mokestinė našta – tai mokestinių pajamų santykis su bendruoju vidaus produktu (Novošinskienė, 2013).

Savivaldybė – įstatymo nustatytas valstybės teritorijos administracinis vienetas, kurio bendruomenė turi Konstitucijos laiduotą savivaldos teisę, įgyvendinamą per to valstybės teritorijos administracinio vieneto nuolatinių gyventojų išrinktą savivaldybės tarybą ir jos sudarytas, jai atskaitingas vykdomąją ir kitas savivaldybės institucijas ir įstaigas (Žin., 1994, Nr. 55-1049).

Savivaldybės biudžetas – savivaldybės tarybos tvirtinamas savivaldybės biudžeto pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams (Žin., 1990, Nr. 24-596).

Savivaldybės taryba – savivaldybės atstovaujamoji institucija, turinti vietos valdžios ir viešojo administravimo teises ir pareigas (Žin., 1994, Nr. 55-1049).

Savivaldybių funkcijos – Konstitucijos nustatytos, šio ir kitų įstatymų savivaldybėms priskirtos vietos valdžios, viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo funkcijos (Žin., 1994, Nr. 55-1049).

Valstybės biudžetas – Lietuvos Respublikos Seimo tvirtinamas valstybės biudžeto pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams (Žin., 1990, Nr. 24-596).

Viešoji paslauga – valstybės ar savivaldybių kontroliuojamų juridinių asmenų veikla teikiant asmenims socialines, švietimo, mokslo, kultūros, sporto ir kitas įstatymų numatytas paslaugas. Įstatymų nustatytais atvejais ir tvarka viešąsias paslaugas gali teikti ir kiti asmenys (Žin., 1999, Nr. 60-1945).

Vietinė rinkliava – savivaldybės tarybos sprendimu nustatyta privaloma įmoka, galiojanti tos savivaldybės teritorijoje (Žin., 2000, Nr. 52-1484).

Vietinis mokestis – valstybės įstatymais nustatytą visuotinai privalomą ir individualiai neatlygintą nei negrąžintą piniginių juridinių bei fizinių asmenų mokėjimą, įskaitomą į savivaldybės biudžetą, siekiant gauti savivaldybės pajamų, reikalingų viešųjų interesų tenkinimui finansuoti (Medelienė, Sudavičius, 2011).

Vietos savivalda reiškia, kad vietinės valdžios organai įstatymų nustatytose ribose turi teisę ir gebėjimą tvarkyti ir valdyti pagrindinę viešųjų reikalų dalį, už tai prisiimdamos pilną atsakomybę ir vadovaudamosi vietos gyventojų interesais (Žin., 1999, Nr. 82-2418).

IVADAS

Temos aktualumas: fiskalinės decentralizacijos teorija pradėta nagrinėti nuo XX a. vidurio ir, kaip teigia Astrauskas (2007), šios koncepcijos teorinės problemos gana išsamiai ištyrinėtos. Vis dėl to, fiskalinė decentralizacija labai sudėtinga teorija, kuri nėra vienareikšmiškai traktuojama, todėl būtinas susistemintas požiūris ir esminių aspektų išskyrimas. Fiskalinės decentralizacijos praktinis įgyvendinimas Lietuvoje, nors problemiškas, tačiau mažai tyrinėtas. Be to, Lietuva mažai analizuojama Europos Sąjungos šalių kontekste. ES šalių kontekstas svarbus todėl, kad Lietuva tapusi pilnateise ES nare, atsilieka nuo kitų pažangių šalių. Ištyrinėjus gerosios praktikos pavyzdžius, kai kuriuos aspektus būtų galima pritaikyti ir Lietuvoje. Finansinių išteklių decentralizacijos nagrinėjimo svarbą pagrindžia ir dalyvaujamojo biudžeto teorijos atsiradimas bei praktinis jos taikymas. Dalyvaujamojo biudžeto teorija – tai demokratinė inovacija, siekianti efektyvesnio valdymo. Šios teorijos pagrindinis aspektas – piliečių dalyvavimas priimant sprendimus biudžeto asignavimų paskirstymo procese (Krenjova, Raudla, 2013). Taigi sprendimų priėmimo suteikimas žemesniems valdymo organams (kartu ir piliečiams) tvarkant finansinius išteklius vis labiau akcentuojamas ne tik fiskalinės decentralizacijos, bet ir kitose teorijose. Tai rodo ypatingą šio reiškinio reikšmę.

Temos iširtumas: atlikus mokslinės literatūros analizę galima teigti, kad fiskalinės decentralizacijos koncepcija analizuojama tiek Lietuvos, tiek užsienio mokslininkų. Vienas iš svarbiausių užsienio mokslininkų yra Vo (2008, 2009), kuris sukūrė fiskalinės decentralizacijos lygmens nustatymo metodologiją ir pateikė apskaičiuotus pasirinktų valstybių duomenis. Aristovnik (2012) nagrinėjo fiskalinę decentralizaciją Rytų Europos valstybėse. Šio mokslininko straipsnyje be kitų šalių analizuojama ir Lietuva. Vulovic (2010) tyrinėjo savivaldybių skolinimosi reguliavimo principus ir modelius. Amagoh, Amin (2012) analizavo fiskalinės decentralizacijos įtaką ekonomikos augimui, o Goel, Nelson (2011) siekė nustatyti, ar yra koreliacija tarp fiskalinės decentralizacijos ir korupcijos lygio valstybėje. Lietuvoje fiskalinės decentralizacijos teorijai daugiausiai dėmesio skyrė Davulis (2006, 2007, 2012, 2013). Jis analizavo vieną iš fiskalinės decentralizacijos komponentų – vietinius mokesčius. Iš Lietuvos mokslininkų paminėtina Baltušnikienė (2004, 2009), kuri pateikė fiskalinės decentralizacijos sampratą bei komponentus, analizavo decentralizacijos privalumus ir trūkumus. Iš tarptautinių organizacijų paminėtini Pasaulio bankas, Tarptautinis valiutos fondas, Eurostat ir Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija, kurie yra išleidę publikacijų fiskalinės decentralizacijos tema bei kaupia statistinius duomenis. Lietuvoje fiskalinės decentralizacijos statistinius duomenis kaupia Statistikos departamentas bei Lietuvos Respublikos finansų ministerija. Tiek Lietuvos, tiek užsienio mokslininkai pritaria nuostatai, kad fiskalinė decentralizacija būtina valstybei.

Tyrimo problematika: Lietuva 1999 m. ratifikavo Europos vietos savivaldos chartiją, kurioje yra įtvirtintos savivaldybių finansinį savarankiškumą reguliuojančios nuostatos. Viena iš Chartijos normų teigia, kad „šalies ekonomikos politika suteikia vietinės valdžios organams teisę turėti atitinkamus savo finansinius išteklius, kuriuos jie savo nuožiūra gali laisvai panaudoti suteiktų įgaliojimų ribose. Finansų sistema, kuria grindžiami vietiniams valdžios organams prieinami finansiniai ištekliai, yra pakankamai įvairi ir lanksti, kad leistų jiems neatsilikti nuo jų uždavinių įgyvendinimo kaštų realaus kilimo“. Be jau minėtų normų, Chartijoje teigiama, kad savivaldybės didžiąją dalį pajamų turėtų gauti iš vietinių mokesčių bei rinkliavų, kurias nustato savarankiškai. Nepaisant to, kad šis teisės aktas turi įstatymo galią apie 15 metų, Chartijos normos nėra iki galo inkorporuotos į Lietuvos teisinę sistemą (Urmonas, Novikovas, 2011). Nors, kaip rodo mokslininkų (Vo, 2009) apskaičiuoti statistiniai duomenys, Lietuvoje fiskalinės decentralizacijos indeksas gana aukštas, tačiau praktikoje savivaldybių finansiniai įgaliojimai riboti. Nepaisant skolinimosi suvaržymų, remiantis Finansų ministerijos duomenimis savivaldybių skola 2014 m. siekė 58,3 proc., 2013 m. 55,7 proc. patvirtintų savivaldybių lėšų buvo skolintos. Remiantis Finansų ministerijos duomenimis (2013), valstybės dotacijos 2012 m. sudarė šie tiek daugiau nei 50 proc. savivaldybių biudžetuose surinktų pajamų. Kaip matome, savivaldybės finansiniu aspektu tampa priklausomos tiek nuo valstybės, tiek nuo kreditorių. Reikėtų paminėti, kad Lietuvoje, priešingai nei kitose Vakarų valstybėse, nėra teisiškai įtvirtintos vietinių mokesčių koncepcijos, o savivaldybių sprendimai dėl išlaidų suvaržyti. Tai lemia Lietuvos atsilikimą nuo ES šalių. Siekiant išanalizuoti fiskalinės decentralizacijos situaciją Lietuvoje ES šalių kontekste, darbe keliami šie probleminiai klausimai:

- 1) Kokiais pagrindiniais bruožais pasižymi fiskalinės decentralizacijos koncepcija?
- 2) Kokia fiskalinės decentralizacijos situacija Lietuvoje ir kitose ES valstybėse?

Išsamesnė probleminių klausimų analizė pateikiama metodologinėje dalyje Magistro darbo problemų lauko analizės skyrelyje.

Pagrindiniai ginamieji teiginiai:

1. Atlikus mokslinės literatūros bei lyginamąją analizę teigtina, kad:
 - 1.1 Fiskalinės decentralizacijos koncepcijai būdingas daugialypiškumas, pasireiškiantis tuo, kad mokslininkai neturi nusistovėjusio požiūrio į šios koncepcijos sampratą, struktūrą bei apskaičiavimo metodus.
2. Atlikus fiskalinės decentralizacijos situacijos analizę Lietuvoje bei kitose ES valstybėse išryškėjo šie pagrindiniai aspektai:
 - 2.1 Lietuvoje pastebimas mokesčių decentralizavimas, kadangi žemės ir nekilnojamojo turto mokesčių tarifų nustatymas (įstatymų nustatytose ribose) perduotas savivaldybėms, be to, vis didinama savivaldybių biudžetams liekanti gyventojų pajamų mokesčių dalis.

2.2 Atlikus tyrimą teigtina, kad Lietuvą galima priskirti prie vidutiniškai decentralizuotų valstybių.

2.3 Aukštas fiskalinės decentralizacijos lygis būdingas tik Švedijai ir Suomijai, tad tiek Lietuvai, tiek kitoms ES valstybėms reikėtų siekti konvergencijos su šiomis Skandinavijos šalimis.

Tyrimo objektas: fiskalinė decentralizacija.

Tyrimo dalykas: fiskalinės decentralizacijos situacija Lietuvoje ES šalių kontekste.

Tikslas: išanalizavus fiskalinės decentralizacijos teorinius ir teisinius aspektus, atlikus dokumentų analizę, Lietuvos bei ES šalių savivaldybių biudžetų analizę, išskirti 27 ES šalių pagrindines fiskalinės decentralizacijos grupes ir pagrįsti Lietuvos fiskalinės decentralizacijos galimybes.

Uždaviniai:

1. Išanalizuoti fiskalinės decentralizacijos koncepciją,
2. Ištirti fiskalinės decentralizacijos teisinį reglamentavimą Lietuvoje,
3. Išnagrinėti Lietuvos ir ES šalių savivaldybių biudžetų struktūrą,
4. Suskirstyti 27 ES valstybes į fiskalinės decentralizacijos lygius pagal 3 požymius: vietiniai mokesčiai, išlaidos, dotacijos.

Darbo metodai:

1. *Mokslinės literatūros analizė* – teorinėje magistro darbo dalyje analizuojami naujausi Lietuvos bei užsienio mokslininkų straipsniai.
2. *Statistinių duomenų analizė* – empirinėje dalyje analizuojami įvairių organizacijų kaupiami statistiniai duomenys. Pagrindinės organizacijos, kurių duomenys naudoti yra Lietuvos Respublikos statistikos departamentas, Lietuvos Respublikos finansų ministerija, Eurostat, World Bank, International Monetary Fund bei atskirų ES valstybių statistikos tinklalapiai.
3. *Teisės aktų analizė* – empirinėje dalyje analizuojami tiek Lietuvos, tiek užsienio valstybių teisės aktai, reglamentuojantys vietinius mokesčius, skolinimosi galimybes, dotacijų skyrimą bei išlaidų paskirstymą.
4. *Lyginamoji analizė* – kadangi fiskalinės decentralizacijos situacija analizuojama Europos Sąjungos šalių kontekste, lyginamuoju metodu išskiriami pagrindiniai panašumai ir skirtumai tarp Lietuvos ir kitų ES šalių. Naudojant lyginamosios analizės metodą, atliekama statistinių duomenų analizė.
5. *Atvejo analizė* – atvejo analizės metodu analizuojama Lietuvos biudžetų struktūra.
6. *Dokumentų analizė* – magistro darbe analizuojami teisės aktai, savivaldybių biudžetų vykdymo ataskaitos, Europos Komisijos rekomendacijos ir kt.

7. *Apibendrinimo metodas* – skyrių pabaigoje naudojant apibendrinimo metodą išskiriami svarbiausi teiginiai, daromos pirminės išvados.

Teorinis ir praktinis reikšmingumas: sukaupiti ir išanalizuoti naujausi užsienio bei Lietuvos mokslininkų darbai fiskalinės decentralizacijos tema, susisteminti fiskalinės decentralizacijos lygio apskaičiavimo metodai bei pateikti galimi privalumai ir trūkumai. Magistro baigiamajame darbe pateikiami naujausi Lietuvos bei ES valstybių savivaldybių biudžetų duomenys, jie lyginami tarpusavyje. Išanalizavus fiskalinės decentralizacijos situaciją Lietuvoje ir kitose ES valstybėse, išskirtos pagrindinės fiskalinės decentralizacijos grupės ir į šias grupes suskirstytos 27 ES valstybės.

Tyrimo rezultatų sklaida:

1. Dalyvauta 2014 m. balandžio 24 d. Šiaulių universiteto Socialinių mokslų fakultete vykusioje 14-oje Jaunųjų tyrėjų tarptautinėje mokslinėje konferencijoje „Ekonomikos ir vadybos aktualijos“. Konferencijoje pristatytas pranešimas tema: „Fiskalinės decentralizacijos lygmens nustatymo metodikos analizė“.

2. Įteiktas straipsnis spaudai 14-osios Jaunųjų tyrėjų tarptautinės mokslinės konferencijos leidiniui: Stanytė, Valda. (2014). Fiskalinės decentralizacijos lygmens nustatymo metodikos analizė.

3. Skaitytas pranešimas 2014 m. spalio 17-18 d. Šiaulių universitete vykusioje 3-ioje tarptautinėje mokslinėje – praktinėje konferencijoje „Geras valdymas vietos savivaldoje: įtraukimas, bendradarbiavimas, įgalinimas plėtojant regionus“. Pranešimo tema „Fiskalinė decentralizacijos situacija Lietuvoje vietinių mokesčių aspektu“.

4. Publikuotas straipsnis recenzuojamame mokslo leidinyje: Stanytė, Valda; Tamošiūnas, Teodoras. (2014). Fiskalinės situacijos situacija Lietuvoje vietinių mokesčių aspektu. *Good governance at local self-government: involvement, collaboration and empowerment for regional development: 3 rd International Scientific Practical Conference, October, 17-18, 2014* [kompaktinis diskas]. Editors: Diana Šaparnienė, Jurgita Mikolaitytė; Šiauliai University, Faculty of Social Sciences. Šiauliai. p. 36-52. ISBN 9786094680212. Vilnius: BMK leidykla.

Konferencijų metu gauti pažymėjimai bei mokslinės publikacijos pateikti prieduose Nr.1, Nr. 2, Nr.3. Nr.4.

1. FISKALINĖS DECENTRALIZACIJOS KONCEPCIJOS ANALIZĖ

1.1 Fiskalinės decentralizacijos sąvoka ir rūšys

Decentralizacijos procesas ekonomikos srityje įgauna fiskalinės decentralizacijos formą. Fiskalinė decentralizacija, kaip viena decentralizacijos rūšių, atsirado 20 a. antroje pusėje. Ji ypač išryškėjo Vakarų valstybėse, kai vis daugiau dėmesio pradėta skirti ne aplinkos apsaugos, institucinių, kultūrinių veiksnių plėtrai, su kuria susijusios didėjančios viešosios išlaidos, bet viešojo valdymo efektyvumui didinti (Baltušnikienė, 2004). Tuo laikotarpiu centralizuotų valstybių populiarumas ėmė mažėti ir buvo suvokta, kad decentralizacija – priemonė tobulinti viešojo sektoriaus sistemą, gerinant viešųjų paslaugų teikimą, įgalinant savivaldybes ir bendruomenes priimti daugiau atsakomybės už vietos reikalų tvarkymą, priartinant valdžios atstovus prie piliečių bei skatinant jų dalyvavimą viešosios politikos formavimo ir įgyvendinimo procesuose (Baltušnikienė, 2012). Pokomunistinėse bei Afrikos valstybėse decentralizacija atsirado kaip reakcija į autoritarinį režimą ir į valstybės nesugebėjimą teikti tam tikras paslaugas. Nuo 1990 m. daugelyje besivystančių valstybių buvo įvykdytos decentralizacijos reformos, kurios apėmė politinius, administracinius ir fiskalinius aspektus (Mina, 2011). Pastaraisiais metais fiskalinė decentralizacija susilaukia vis daugiau mokslininkų, valdžios atstovų bei tarptautinių organizacijų dėmesio. Tokios tarptautinės organizacijos, kaip Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija, Pasaulio bankas, Afrikos plėtros bankas bei kt., ne tik ragina šalis nares perimti fiskalinę decentralizaciją, bet taip pat remia ir skatina šalis vykdyti ekonomikos decentralizaciją, kaip dalį platesnės strategijos viešojo sektoriaus efektyvumo didinimui. Šios organizacijos mano, kad fiskalinė decentralizacija stiprina dalyvavimą sprendimų priėmimą vietinės valdžios lygmenyje, kuris skatina ekonominį augimą ir plėtrą (Grewal, 2010). Pasaulio Bankas teigia, kad tinkamai įgyvendinama fiskalinė decentralizacija gali sumažinti politinį nestabilumą bei padidinti valdžios efektyvumą (Baskaran, 2010).

Fiskalinės decentralizacijos teorija daugiausiai analizuota Tiebout (1956), Musgrave (1959) ir Oates (1972) darbuose. Šie mokslininkai teigė, kad fiskalinė decentralizacija padeda skatinti išteklių paskirstymo veiksmingumą, viešųjų paslaugų teikimo efektyvumą bei didesnę skaidrumą (Aristovnik, 2012). Remiantis Oates' 1972 m. suformuluota decentralizacijos hipoteze, federalinės valstybės gali efektyviau teikti viešąsias paslaugas ir gėrybes tuomet, kai vietinio ir regioninio lygmens politikos formuotojai yra arčiau žmonių, nes geriau suprantami jų poreikiai (Bröthaler, Getzner, 2011). Tačiau tam, kad valstybės valdymas būtų efektyvus, tiek centrinės, tiek vietinės valdžios institucijoms reikalingas pakankamas finansavimas funkcijoms įgyvendinti. Finansinių išteklių paskirstymo principą atskiruose valdžios lygiuose įprasmina fiskalinė decentralizacija (Alexeev, Habodaszova, 2012).

Fiskalinės decentralizacijos koncepciją analizavo Lietuvos ir užsienio mokslininkai. Vieni mokslininkai (Thiessen, 2004; Alexeev, Habodaszova, 2012) fiskalinę decentralizaciją apibrėžia gana siaurai, kiti (Baltušnikienė, 2004; Astrauskas, 2007; Davulis, 2006, 2007, 2012; Aristovnik, 2012; Davulis, Peleckis, Slavinskaitė, 2013) šią sąvoką supranta kaip gana kompleksiską reiškinį.

1 lentelė

Fiskalinės decentralizacijos apibrėžimai

Apibrėžimas	Autoriai, metai
Tai procesas, kurio metu konkrečių viešojo valdymo lygių subjektų sprendimų priėmimo ir jų įgyvendinimo atsakomybė valstybės finansų srityje perskirstoma žemesniųjų valdymo lygių subjektų fiskalinės autonomijos didėjimo link.	Boex (2001)
Fiskalinė decentralizacija yra susijusi su pajamų iš mokesčių ir valstybės išlaidų paskirstymu tarp skirtingų valdžios lygių.	Treisman (2002)
Fiskalinė decentralizacija yra multidimensinis reiškinys, aprėpiantis atskirų valdymo lygių išlaidų ir pajamų, finansinių pervedimų paskirstymo ir skolinimosi mechanizmus, jų tarpusavio sąveiką plėtojant regioninės ir vietos valdžios subjektų fiskalinę autonomiją.	Baltušnikienė (2004)
Fiskalinė decentralizacija reiškia įgaliojimų tarp skirtingų valdžios lygmenų pasidalijimą rinkti mokesčines pajamas ir priimti sprendimus dėl išlaidų per teisinę sistemą.	Thiessen (2004)
Fiskalinė decentralizacija suvokiama kaip vietos valdžios institucijų finansinio nepriklausomumo stiprinimas, atibojant vietos ir centrinės valdžios funkcijas viešajame ekonomikos sektoriuje ir skiriant tinkamus finansinius išteklius funkcijų įgyvendinimui.	Davulis (2006, 2007, 2012); Davulis, Peleckis, Slavinskaitė (2013)
Vietos savivaldybės vidinės decentralizacijos forma, kai centralizacija vietos savivaldybėje mažinama savivaldybės tarybos sprendimais suteikiant teises subjektams, teikiantiems administracines ir viešąsias paslaugas, savarankiškai (nustatytose ribose) paskirstyti ir panaudoti jiems skiriamus iš savivaldybės biudžeto ir (ar) sukauptus iš kitų šaltinių finansinius išteklius.	Astrauskas (2007)
Fiskalinė decentralizacija suprantama kaip aukštesnio lygmens valdžios institucijų funkcijų ir įgaliojimų perdavimas žemesnio lygmens valdžios institucijoms priimti sprendimus dėl finansinių išteklių paskirstymo ir vietinių mokesčių rinkimo.	Boschmann (2009)
Fiskalinė decentralizacija yra viešųjų išlaidų ir pajamų paskirstymas tarp valdžios lygių ir diskrecijos suteikimas vietos valdžios institucijoms priimti sprendimus dėl biudžeto per mokesčių tarifų nustatymą ir išteklių paskirstymą.	Krtalic, Borovčak (2011)
Fiskalinė decentralizacija reiškia vietos valdžios institucijų sugebėjimą ir galią nustatyti bei rinkti mokesčius ir pajamas, valdyti viešuosius išteklius bei nustatyti išlaidas už viešųjų paslaugų teikimą.	Aristovnik (2012)
Fiskalinė decentralizacija apibrėžiama, kaip lokaliai surinktų mokesčių pajamų dalis liekanti vietos valdžios institucijų kompetencijoje.	Alexeev, Habodaszova (2012)

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis minėtų mokslininkų darbais.

Išanalizavus 1 lentelėje pateiktus apibrėžimus galima teigti, kad fiskalinė decentralizacija gali būti suprantama kaip: procesas; decentralizacijos forma; funkcijų paskirstymas; išlaidų ir pajamų paskirstymas; savarankiškumo didinimas. Išanalizavus apibrėžimus pastebima, kad juose dažniausiai akcentuojama žemesniųjų valdymo lygmenų atsakomybė renkant finansinius išteklius ir juos paskirstant, tačiau neakcentuojamos skolinimosi galimybės bei valstybės dotacijos, kaip fiskalinės decentralizacijos struktūrinės dalys. Apibendrinus fiskalinės decentralizacijos apibrėžimus galima teigti, kad fiskalinė decentralizacija – tai procesas, kurio metu regioninio ar savivaldybių lygmens valdžios institucijoms perduodama atsakomybė savarankiškai tvarkyti finansinius išteklius. Tokio fiskalinės decentralizacijos apibrėžimo bus laikomasi šiame darbe.

Mokslinėje literatūroje fiskalinė decentralizacija dažniausiai skirstoma į fiskalinę dekoncentraciją, delegavimą ir devoliuciją (Evans, 2004; Kaiser, 2006; Astrauskas, 2007; Boschmann, 2009; Baltušnikienė, 2012). Dekoncentravimas iš visų trijų decentralizacijos formų yra silpniausia forma. Remiantis Astrausku (2007), dekoncentravimas gali būti vertikalus ir horizontalus. Horizontalaus dekoncentravimo atveju didinamas savivaldybės administracijos padalinių specializavimas ir skaičius, steigiamos naujos organizacinės struktūros. Įgaliojimus gavusiems savivaldybės administracijos padaliniais garantuojama tam tikra diskrecija¹ veikti teikiant administracines paslaugas ir administruojant viešąsias paslaugas ir nustatoma tam tikra atsakomybė už jų vykdomą veiklą, priimamus sprendimus, naudojamus finansinius ir materialinius išteklius. Vertikalaus dekoncentravimo atveju vyksta įgaliojimų veikti perdavimas savivaldybės administracijos struktūriniais - teritoriniais padaliniais ir (ar) jų skaičiaus didinimas ir (ar) diskrecijos veikti bei naudoti finansinius išteklius didinimas. Delegavimas yra šiek tiek stipresnė decentralizacijos forma nei dekoncentravimas. Delegavimo atveju atsakomybė, veikimo laisvė, funkcijos ir finansiniai ištekliai perduodami iš centrinių valstybės valdymo subjektų įvairiems teritorinio valdymo subjektams, valstybinėms įmonėms, gyvenamųjų namų bendrijoms, specialios paskirties regionams, regioninės plėtros institucijoms ar specialiems projektų įgyvendinimo padaliniais. Šie subjektai įpareigojami laikantis teisės aktais nustatytos tvarkos ir taisyklių vykdyti perduotas funkcijas (Astrauskas, 2007). Trečia fiskalinės decentralizacijos rūšis – devoliucija suprantama, kaip įstatymais pagrįstas veikimo laisvės, atsakomybės, valdymo funkcijų ir išteklių perdavimas iš valstybės valdymo subjektų savaveiksmiškumo pagrindais veikiančioms savivaldybėms. Pastaroji fiskalinės decentralizacijos rūšis suteikia daugiausiai laisvės veikti žemesniesiems valdymo lygmenims. Devoliucijos apibrėžimas netiesiogiai leidžia suvokti, kad žemesniųjų valdymo lygių valdžios organai, turėdami tam tikrą autonomijos laipsnį, yra atskaitingi ne valstybės valdymo subjektams, bet vietos ar regiono rinkėjams (Baltušnikienė, 2009).

1.2 Fiskalinės decentralizacijos struktūra

Mokslinėje literatūroje fiskalinės decentralizacijos koncepcija skaidoma į komponentus. Dažniausiai fiskalinė decentralizacija skaidoma į išlaidų paskirstymą, mokesčių paskirstymą, finansinius pervedimus bei skolinimosi mechanizmą (žr. 2 lentelę). Šiame darbe bus laikomasi nuostatos, kad fiskalinės decentralizacijos koncepciją sudaro būtent šios struktūrinės dalys. Vo (2008) išskiria panašius elementus, nors jie pavadinti šiek tiek kitaip. Galima teigti, kad šie komponentai išskirti pagal savivaldybių įgaliojimus tam tikrose srityse. Baskaran (2010) fiskalinę decentralizaciją suskaidė į mažiausiai elementų, neakcentuodamas skolinimosi galimybių. Įdomią

¹ Bendriausiu požiūriu diskrecija – tai teisės normų ribojama erdvė, kurioje teisės subjektai gali įgyvendinti savo pasirinkimą ir, kurioje priimamas sprendimas yra jo laisvė spręsti, kaip atrodo tinkama rezultatas (Baltušnikienė, 2009).

fiskalinės decentralizacijos sandarą pateikė Inanga, Osei-Wusu (2004), papildomai išskyrę tokias struktūrinės dalis, kaip palanki aplinka, prieiga prie investicinio kapitalo, funkcijų paskirstymas. Šių mokslininkų pateikta fiskalinės decentralizacijos sandara labiausiai nutolusi nuo kitų mokslininkų išskirtų fiskalinės decentralizacijos komponentų.

2 lentelė

Fiskalinės decentralizacijos struktūra

Autorius, metai	Išskirti komponentai
Bird (2000); Davulis (2006, 2007); Baltušnikienė (2004, 2009); Bröthaler, Getzner, (2011); Aristovnik (2012)	<ul style="list-style-type: none"> •Išlaidų paskirstymas •Mokesčių paskirstymas •Finansiniai pervedimai •Skolinimosi mechanizmas
Inanga, Osei-Wusu (2004)	<ul style="list-style-type: none"> •Vietinės valdžios pajamos •Palanki aplinka •Funkcijų paskirstymas •Prieiga prie investicinio kapitalo •Finansinių pervedimų sistema tarp skirtingų valdžios lygmenų
Vo (2008)	<ul style="list-style-type: none"> •Sprendimai dėl išlaidų •Apmokestinimo ir pajamų rinkimo įgaliojimai •Skolinimosi įgaliojimai •Finansiniai pervedimai
Boschmann (2009)	<ul style="list-style-type: none"> •Išlaidų paskirstymas ir autonomija •Pajamų paskirstymas ir autonomija •Tarpvyriausybinių pervedimų sistema • Fiskalinė drausmė •Valstybės tarnybos taisyklės •Politinė atskaitomybė
Stefersen (2010)	<ul style="list-style-type: none"> •Atsakomybės dėl išlaidų tarp skirtingų valdžios lygmenų paskirstymas •Pajamų šaltinių paskirstymas •Tarpvyriausybinių finansinių pervedimų sistema ir struktūra •Vietos valdžios skolinimosi sistema ir struktūra •Vietos valdžios institucijos finansų valdymo klausimai, įskaitant planavimo, biudžeto, apskaitos, audito, atskaitomybės ir stebėsenos sistemas ir fiskalinės atskaitomybės priemonės •Vietos savivaldos institucinės struktūros ir procedūros, įskaitant koordinavimo tvarką ir paramą
Baskaran (2010)	<ul style="list-style-type: none"> •Išlaidų decentralizacija •Mokesčių decentralizacija •Dotacijų paskirstymas
World Bank	<ul style="list-style-type: none"> •Išlaidų paskirstymas •Pajamų paskirstymas •Finansiniai pervedimai •Skolinimosi mechanizmas

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis minėtais autoriais.

Įdomią fiskalinės decentralizacijos struktūrą pateikė Chin-Hung Liu (2011). Remiantis šiuo mokslininku galima teigti, kad fiskalinė decentralizacija gali būti suprantama kaip finansinių išteklių paskirstymo sistema (žr. 3 lentelę). Chin-Hung Liu (2011) pateikta fiskalinės decentralizacijos samprata yra labiau kompleksiška lyginant su kitais mokslininkais. Kaip matome, šioje sistemoje išskiriami keturi pagrindiniai komponentai, kuriuos akcentavo kiti mokslininkai, tačiau taip pat atsižvelgiama į tokius aspektus, kaip politinė struktūra, politinė decentralizacija,

mokesčių autonomija ir pajamų paskirstymas. Šio mokslininko sudaryta lentelė yra tinkama ir fiskalinės decentralizacijos lygiui apskaičiuoti.

3 lentelė

Fiskalinės decentralizacijos sistemos komponentai

Komponentas	Kintamasis	Aprašymas
Politinė struktūra	Federalinė ar unitarinė valstybė	Federalinės valstybės dažniausiai yra labiau decentralizuotos nei unitarinės valstybės.
	Subnacionalinės valdžios lygmenų skaičius	Kuo didesnis subnacionalinės valdžios lygmenų skaičius, tuo labiau decentralizuota valstybė.
Pajamos iš dotacijų (transferų)	Subnacionalinio lygmens valdžios institucijų pajamos iš dotacijų/bendros subnacionalinės valdžios pajamos	Subnacionalinio lygmens valdžios institucijų pajamos iš dotacijų (procentais) bendrose subnacionalinės valdžios pajamose. Kuo didesnis indeksas, tuo labiau decentralizuota valstybė
Pajamos iš mokesčių	Subnacionalinės valdžios mokesstinės pajamos /bendros subnacionalinės valdžios pajamos	Subnacionalinės valdžios mokesstinės pajamos (procentais) bendrose subnacionalinės valdžios pajamose. Kuo didesnis indeksas, tuo labiau decentralizuota valstybė.
Pajamų paskirstymas	Subnacionalinės valdžios pajamos/ bendros valdžios pajamos	Subnacionalinio lygmens valdžios institucijų pajamos (procentais) bendrose valdžios pajamose. Kuo didesnis indeksas, tuo labiau decentralizuota valstybė.
Išlaidų paskirstymas	Subnacionalinės valdžios išlaidos/bendros valdžios išlaidos	Subnacionalinio lygmens valdžios institucijų išlaidos (procentais) bendrose valdžios išlaidose. Kuo didesnis indeksas, tuo labiau decentralizuota valstybė.
Mokesčių autonomija	Apmokestinimo įgaliojimai	Ar subnacionalinio lygmens valdžios institucijos turi teisę: 3 - nustatyti mokesčių bazę ir tarifus, 2 - nustatyti mokesčio tarifą, 0 – neturi jokių teisių.
Skolinimosi įgaliojimai	Įgaliojimai skolintis	Ar subnacionalinio lygmens valdžios institucijos turi teisę skolintis pinigus: 5 - rinkos metodas, 4 - kontrolė bendradarbiaujant, 3 - administracinė kontrolė, 2 - taisyklėmis pagrįsta kontrolė, 1- skolintis draudžiama.
Politinė decentralizacija	Savivaldybių lygmens rinkimai	Aktyvumas dalyvaujant savivaldybės lygmens rinkimuose.
	Valstybės lygmens rinkimai	Aktyvumas dalyvaujant valstybės lygmens rinkimuose.
	Demokratija	Demokratijos laipsnis kaip indikatorius, 10 - labiausiai demokratizuota valstybė, 0 – mažiausiai demokratizuota valstybė.

Šaltinis: Chin-Hung Liu, 2011, p. 366.

Išanalizavus mokslinę literatūrą ir susisteminius joje pateikiamus fiskalinės decentralizacijos komponentus pastebima tendencija, kad dažniausiai akcentuojami mokesčių paskirstymo, išlaidų paskirstymo, skolinimosi galimybių bei valstybės skiriamų dotacijų savivaldybėms elementai. Siekiant gilesnės fiskalinės decentralizacijos analizės kiekvieną šių elementų reikėtų aptarti atskirai.

Išlaidų paskirstymas. Sėkmingos fiskalinės decentralizacijos įgyvendinimo procesas, pirmiausia susijęs su detalai išskirtomis kiekvieno valdymo lygio kompetencijos ribomis (Baltušnikienė, 2004). Be išsamaus valdymo funkcijų detalizavimo ir išlaidų joms įgyvendinti paskirstymo neįmanoma nustatyti, kokie mokesčiai, finansiniai pervedimai, pasiskolintų lėšų sumos yra reikalingos konkretiems valdymo lygiams. Išsamiai neapibrėžtos konkrečių valdymo lygių kompetencijos ribos neišvengiamai lemia viešojo valdymo institucijų konfliktus, jų atliekamų funkcijų persidengimą ar netgi dubliavimąsi, kartu viešųjų gėrybių neveiksmingą naudojimą ir jų švaistymą, viešojo valdymo pareigūnų atsakomybės ir atskaitomybės mažėjimą. Taigi viena iš fiskalinės decentralizacijos dedamųjų – išlaidų paskirstymas – sėkmingai gali funkcionuoti tik

aiškiai atskyrus ir detalizavus valdymo lygių kompetenciją ir funkcijas (Baltušnikienė, 2004). Be to, svarbu suvokti, kad išlaidų paskirstymas yra sudėtingas reiškinys, apimantis tam tikros valdymo funkcijos įgyvendinimą, finansavimą ir reguliavimą (Boex, 2001).

Remiantis Davuliu (2006), savivaldybių išlaidų dalis bendrajame vidaus produkte (BVP) bei nacionaliniame biudžete yra pagrindiniai decentralizacijos kriterijai. Konkrečių valstybių rodikliai pateikiami tyrime.

Remiantis Onaityte (2003), savivaldybės išlaidas galima suskirstyti į keturias grupes:

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

2. Savivaldybės investicijos – tai įvairios kapitalinės išlaidos, pavyzdžiui, kelių tiesimo, uostų statybos išlaidos ir kt.

3. Transferiniai išmokėjimai privačiam sektoriui – tai mokėjimai, už kuriuos savivaldybė tiesiogiai negauna prekių ar paslaugų (pvz., pensijų, nedarbo pašalpų išmokėjimai, subsidijos įmonėms).

4. Savivaldybės skolos palūkanos.

Mokesčių paskirstymas. Fiskalinės decentralizacijos teorijoje daugiausiai pajamų gaunama paskirsčius mokesčius, kai tam tikra dalis mokesčių yra renkama savivaldybių. Savivaldybių valdžios institucijos pačios gali nustatyti mokesčių bazę ir tarifus, o gauti mokesčiai yra įskaitomi į jų biudžetus. Į savivaldybių biudžetus įskaitomi mokesčiai mokslinėje literatūroje gauna naują pavadinimą – vietiniai mokesčiai (Davulis, 2012). Vietinių mokesčių apibrėžimą patikslina Sudavičius, Medelienė (2011). Anot šių autorių, vietinį mokestį reikėtų apibrėžti kaip „valstybės įstatymais nustatytą visuotinai privalomą ir individualiai neatlygintą nei negrąžintą piniginių juridinių bei fizinių asmenų mokėjimą, įskaitomą į savivaldybės biudžetą, siekiant gauti savivaldybės pajamų, reikalingų viešųjų interesų tenkinimui finansuoti“ (2011, p. 50). Pasak Davulio (2012), būtent vietiniai mokesčiai yra viena iš svarbiausių fiskalinės decentralizacijos sąlygų. Teigtina, kad visų ar didžiosios dalies apmokestinimo galių suteikimas valstybės valdžiai nėra veiksmingas, kadangi atsiranda atotrūkis tarp žemesnio valdymo lygmens išlaidų ir pajamų, kurių reikia toms išlaidoms finansuoti, šaltinio. Be to, tokiu būdu ribojamas vietos valdžios institucijų finansinis savarankiškumas ir atsakomybė (Baltušnikienė, 2004; Davulis, 2006). Kita vertus, ypač didelės apmokestinimo autonomijos suteikimas žemesniems valdymo lygiams gali būti neveiksmingas makroekonominio stabilumo ir visuomeninių išteklių perskirstymo požiūriu (Baltušnikienė, 2004). Siekiant, kad vietos valdžios institucijos gautų pakankamai lėšų funkcijoms finansuoti, Europos vietos savivaldos chartijoje įtvirtinta nuostata, kad „vietinės valdžios organai bent dalį finansinių išteklių gauna iš vietos mokesčių ir rinkliavos, kurių dydį nustato jie patys vadovaudamiesi statutu“. Tačiau šio principo įgyvendinimas praktikoje yra pakankamai sudėtingas

procesas. Mokslinėje literatūroje (Swianiewicz, 2003, Baltušnikienė, 2004, Davulis, 2013) išskiriami kriterijai, kuriais remiantis mokesčiai gali būti valstybės ar savivaldybės biudžetams. Šie principai yra:

1. Daugiausiai įplaukų duodantys mokesčiai turėtų būti priskirti valstybės valdžiai.
2. Mokesčius, kurių bazė yra mobili, reikia priskirti valstybės valdžiai, kadangi šių mokesčių priskyrimas vietos (regioniniams) valdžios dariniams gali lemti Tiebout modelio efektą. Tiebout modelis rodo mokesčių mokėtojų mobilumą tarp šalies teritorijos administracinių vienetų, ieškant pageidaujamo viešųjų gėrybių ir kainų santykio.
3. Mokesčių, kurie įskaitomi į savivaldybės biudžetus, bazė turi būti tolygiai pasiskirsčiusi teritorijoje.
4. Vietos mokesčių bazė turi būti lengvai nustatoma.
5. Netinkami yra tie vietos mokesčiai, kuriuos galima „eksportuoti“ tų jurisdikcijų gyventojams. Mokesčių „eksportas“ – tai situacija, kai vieno teritorijos administracinio vieneto apmokestinimo našta atitenka kito administracinio vieneto gyventojams.
6. Pajamos iš vietinių mokesčių turi būti tokios, kad nesusidarytų didelio masto vertikalūs fiskaliniai disbalansai.
7. Vietiniai mokesčiai turi būti lengvai administruojami. Jei tam tikro mokesčio administravimui būdinga masto ekonomija, tas mokestis turėtų būti valstybinis. Masto ekonomija administruojant mokesčius pasireiškia centralizuotai kaupiant informaciją apie mokesčių mokėtojus bei taikant tobulesnes informacines technologijas žemesniuose valdymo lygiuose.
8. Vietiniai mokesčiai turi koreliuoti su nauda, kurią gauna vietos gyventojai. Ši koreliacija mokesčių mokėtojus skatina savanoriškai ir teisingai mokėti mokesčius.

Pasaulio Bankas, analizuodamas mokesčių paskirstymą teigia, kad reikia atsižvelgti į tris labai svarbius kriterijus. Pirmasis kriterijus teigia, kad savivaldybių pajamų šaltiniai idealiu atveju turi būti visiškai susiję su paslaugomis, kurias savivaldybės teikia. Didelių išteklių reikalaujančios funkcijos turėtų būti finansuojamos per dotacijų sistemą. Antra, būtina nustatyti vietos valdžios institucijų autonomijos laipsnį, t. y. apibrėžti savivaldybių galias nustatant mokesčių bazę, tarifus, pajamų administravimą ir kt. Trečia, svarbu įvertinti pajamų didinimo efektyvumą visais valdžios lygmenimis, atsižvelgiant į administracinius gebėjimus ir masto ekonomiją.

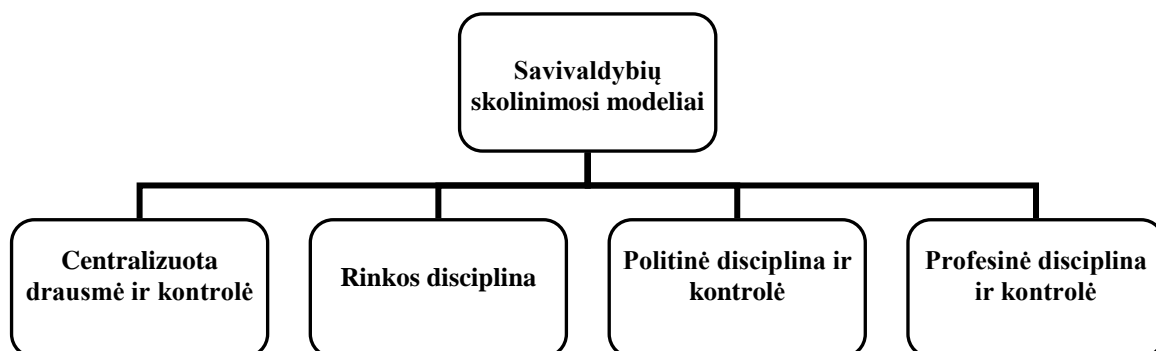
Apibendrinant galima teigti, kad vietinių mokesčių svarbą ir reikalingumą akcentuoja tiek mokslininkai, tiek tarptautinės organizacijos. Tačiau mokesčių paskirstymas labai sudėtingas procesas, nuo kurio priklauso tinkamas atskirų valdžios lygmenų vykdomų funkcijų finansavimas.

Skolinimosi mechanizmas. Vienas iš būdų savivaldybėms gauti trūkstamų lėšų funkcijoms finansuoti yra skolinimosi mechanizmas. Pasaulio Bankas teigia, kas skolinimosi mechanizmas

dažnai būna pamirštas nustatant teisinį fiskalinės decentralizacijos pagrindą valstybėje, tačiau pastaruoju metu jis darosi vis svarbesnis. Didėjant fiskalinės decentralizacijos laipsniui, savivaldybės mato augančias galimybes skolintis iš bankų ar tarptautinių kreditorių. Tarptautinės pamokos rodo, kad nesant kontrolės ir reguliavimo gali būti pažeidžiamas makroekonominis stabilumas.

Per pastaruosius 20 metų daugeliui Rytų ir Centrinės Europos valstybių savivaldybėms buvo suteiktos galimybės skolintis, remiantis tam tikromis taisyklėmis. Šios taisyklės naudojamos tam, kad savivaldybės išvengtų per didelės finansinės naštos ir skolintųsi tik iš patikimų šaltinių (Dafflon, Beer-Toth, 2009). Kaip teigia Dafflon, Beer-Toth (2009) savivaldybių skolinimosi galimybės susilaukia vis didesnio akademikų dėmesio. Vieni pirmųjų mokslininkų, analizavę savivaldybių skolinimosi mechanizmą, buvo Ter-Minassian ir Craig, kurie 1997 m. pateikė lyginamąją 53 valstybių apžvalgą, remiantis 4 modeliais. Šie modeliai yra:

1. Priklausomybė nuo rinkos drausmės;
2. Bendradarbiavimu grindžiamas metodas;
3. Taisyklėmis grindžiamas metodas;
4. Tiesioginė administracinė kontrolė.



1 pav. Savivaldybių skolinimosi modeliai

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Dafflon, Beer-Toth, 2009.

Cepiku, Mussari (2010) pateikė šiek tiek kitokius savivaldybių skolinimosi modelius (1 pav.). Pirmasis modelis – centralizuota drausmė ir kontrolė – remiasi tradicine biurokratine kontrole, kai nustatoma maksimali skolinimosi suma ir reikalingas aukštesnės valdžios institucijų leidimas. Šis modelis taikomas Belgijoje, Austrijoje, Prancūzijoje, Vokietijoje, Graikijoje, Italijoje, Ispanijoje ir kt. Rinkos disciplina grįsto, arba nuo pasiūlos ir paklausos priklausančio metodo atveju, savivaldybių skolinimosi galimybės kontroliuojamos atsižvelgiant į savivaldybių finansų rinkoje turimą reitingą. Šis modelis daugiausiai palankumo susilaukia besivystančiose ir pereinamojo laikotarpio šalyse. Šiam metodui įgyvendinti reikalingos tokios sąlygos, kaip gerai išvystyta teisinė sistema; išplėtotos rinkos (įskaitant antrines rinkas, vertybinių popierių rinkas, reitingų agentūras ir kt.); standartizuoti finansiniai duomenys; investuotojai turi būti susipažinę su viešojo sektoriaus apskaitos metodais. Reikėtų pastebėti, kad išvardintos sąlygos retai kada būdingos toms šalims,

kuriose šis metodas naudojamas. Šis modelis naudojamas tokiose valstybėse kaip Suomija, Čekijos Respublika, Norvegija, Portugalija, Slovakija, Olandija, Prancūzija ir kt. Trečiajame modelyje – politinė disciplina ir kontrolė – demokratiniu atskaitomybės mechanizmu siekiama užtikrinti, kad savivaldybių įsiskolinimas ir palūkanų norma nepasiektų nepakeliamo lygio. Kai kuriose JAV valstijose, taip pat Šveicarijoje ilgalaikio įsiskolinimo klausimas turi būti sprendžiamas referendumu. Viešas finansinių įsipareigojimų paskelbimas gali prisidėti prie atskaitomybės užtikrinimo. Tačiau demokratinio mechanizmo metodas gali būti silpnas dėl dažnai besikeičiančių politinių partijų. Profesinės disciplinos ir kontrolės metodas grindžiamas fiskalinės priežiūros taisyklėmis, kurios gali būti naudojamos siekiant tvaraus skolinimosi. Šios taisyklės nustatomos profesinių apskaitos organizacijų arba CFO (Chief Financial Officer). Viena iš valstybių, kurioje naudojamas šis modelis, yra Jungtinė Karalystė.

Siekiant įvertinti savivaldybių savarankiškumą skolintis, skaičiuojamas skolinimosi autonomijos indeksas (žr. 4 lentelę). Šio indekso apskaičiavimo metodiką 1997 m. sudarė Lotynų Amerikos plėtros bankas (angl. Inter-American development bank). Minėto indekso apskaičiavimui naudojami 6 komponentai, kuriuos įvertinus skiriamas tam tikras taškų kiekis. Skolinimosi autonomijos indeksas apima ne tik teisę skolintis, bet ir tokius aspektus, kaip galimybė savo nuožiūra išleisti gautus pinigus, savivaldybių santykiai su bankais ir kt. (Alexandru, 2012). Šis indeksas svyruoja nuo 1 iki 5 balų. Jei savivaldybių skolinimosi indeksas įvertinamas vienetu, tai reiškia, kad savivaldybės neturi beveik jokių įgaliojimų skolintis. Ir priešingai, kai savivaldybių skolinimosi indeksas įvertinamas 5 balais, tai reiškia, kad savivaldybės bei jokių apribojimų gali priimti sprendimus skolinimosi srityje. Kaip teigia Aleksandru (2012), pagrindinis šio indekso privalumas tai, kad jis sudaro galimybę tokią plačią sąvoką, kaip skolinimosi autonomija, sutalpinti į vieną indeksą, kuris yra tinkamas įvairių valstybių skolinimosi autonomijos palyginimui.

4 lentelė

Skolinimosi autonomijos indeksas

Nr.	Kriterijus	Taškai
1.	Galimybė skolintis. •Savivaldybės neturi teisės skolintis.	2
2.	Leidimas paskolai •Jei savivaldybėms imant paskolą reikia gauti leidimą iš aukštesnės valdžios institucijų. •Jei jokių leidimų gauti nereikia.	1 0
3.	Skolinimosi suvaržymai. •Jeigu yra tam tikri suvaržymai skolinantis (pvz.: maksimalus paskolos dydis.)	Iki 0,5 priklausomai nuo suvaržymų
4.	Paskolos naudojimas. •Jei paskola negali būti naudojama einamosioms išlaidoms finansuoti.	0,5
Pirmoji indekso dalis apskaičiuojama iš 2 atėmus pagal 1 – 4 kriterijų gautus taškus.		
5.	Savivaldybių santykiai su bankais •Savivaldybių valdžia valdo bankus •Jei bankai turi didelę reikšmę •Jei savivaldybių valdžia turi ypatingus ryšius, tačiau iš tikrųjų jų nevaldo.	1 0,5 0,5
6.	Viešosios įmonės •Jei savivaldybės pačios valdo viešąsias įstaigas, o šios įmonės turi liberalią skolinimosi	0,5

praktiką.
Galutinis indeksas gaunamas susumavus 5 ir 6 kriterijų taškus ir prie jų pridėjus pirmos dalies taškus.

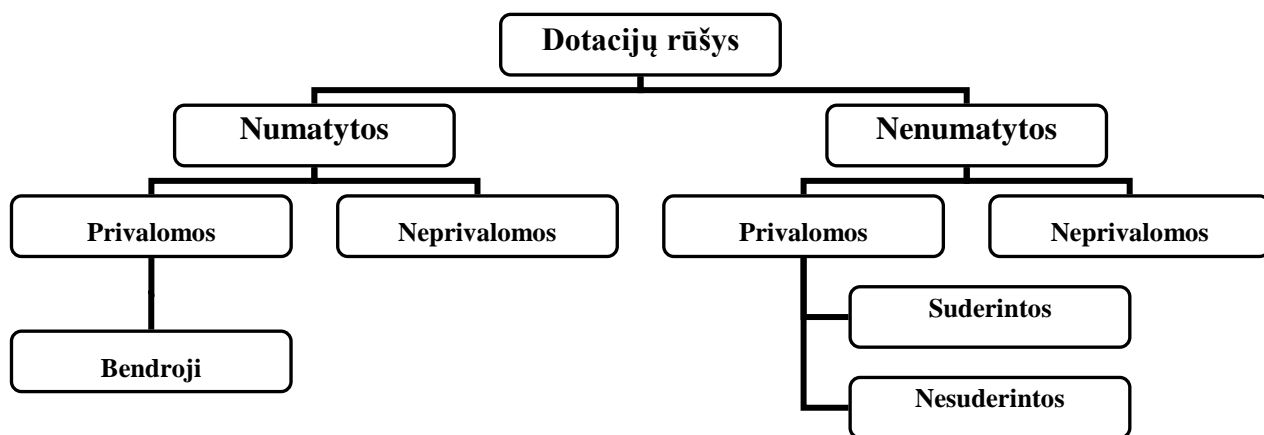
Šaltinis: Alexandru, 2012, p. 450.

Dar vienas fiskalinės decentralizacijos elementas – **finansiniai pervedimai arba valstybės dotacijos**. Valstybės dotacijomis siekiama finansuoti valstybės savivaldybėms priskirtas funkcijas arba reikiamų lėšų stygių. Kaip teigia Davulis (2006), valstybės dotacijos gali būti skiriamos tiesiogiai, kaip bendrosios arba tikslinės dotacijos arba per dalinamųjų mokesčių mechanizmą. Dalinamųjų mokesčių atveju viena mokesčio dalis priskiriama valstybės biudžetui, likusi dalis – savivaldybės biudžetui.

Pasaulio Bankas, analizuodamas finansinių pervedimų komponentą, išskiria pagrindinius geros dotacijų skyrimo sistemos principus. Šie principai yra:

1. Dotacijų sistema turi turėti aiškų tikslą, kurio yra siekiama.
2. Finansinių pervedimų sistema turi būti skaidri.
3. Sistema turi būti stabili ir nuspėjama, kad vietinės valdžios institucijos žinotų, kokių pajamų gali tikėtis įgyvendindamos ateities strateginius planus.
4. Sistema turėtų būti teisinga (sprendžiant vertikalios disbalanso problemą tarp skirtingų valdžios lygmenų) ir įgyvendinti išlyginimo mechanizmą, kad būtų sprendžiamos regioninių skirtumų problemos.
5. Dotacijų sistema turėtų skatinti vietos valdžios institucijas daryti teisingus sprendimus.

Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (2006) teigia, kad dotacijos ir vietiniai mokesčiai yra pagrindiniai savivaldybių pajamų šaltiniai. Ši organizacija pateikia dotacijų tipologiją.



2 pav. Valstybės skiriamų dotacijų savivaldybėms rūšys.

Šaltinis: Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija, 2006.

Kitokią savivaldybėms skiriamų dotacijų tipologiją pateikia Moisis (2002). Šis mokslininkas išskyrė dvi pagrindines rūšis: tikslines ir bendrąsias dotacijas. Tikslinės dotacijos dar skirstomos į tas, kurios skiriamos remiantis formulėmis ir tas, kurios skirtos projektams finansuoti. Formulėmis grįstos dotacijos gali būti vienkartinės, o projektinės dotacijos skiriamos pagal susitarimą ir gali būti

terminuotos ir neterminuotos. Bendrosios dotacijos skiriamos pagal formules ir gali būti vienkartinės ar skiriamos dalinamųjų mokesčių pagrindu (Moisio, 2002).

Reikėtų pastebėti, kad skirtingose valstybėse vyrauja skirtinga dotacijų skyrimo sistema. Dotacijų sistema priklauso nuo savivaldybių galimybių savarankiškai surinkti finansinius resursus funkcijoms vykdyti.

Apibendrinant galima teigti, kad fiskalinės decentralizacijos teorijos komponentų išskyrimas vis dar tebėra problemiškas. Tiek Lietuvos, tiek užsienio mokslininkai pateikia skirtingas fiskalinės decentralizacijos struktūrines dalis, taip šią viešųjų finansų teoriją padarydami dar sudėtingesne. Tačiau atlikus mokslinės literatūros analizę galima teigti, kad pagrindiniai fiskalinės decentralizacijos komponentai yra mokesčių paskirstymas, išlaidų paskirstymas, skolinimosi mechanizmas bei dotacijų paskirstymas. Būtent šios struktūrinės dalys analizuojamos empirinėje magistro darbo dalyje.

1.3 Fiskalinės decentralizacijos lygio apskaičiavimas

Fiskalinės decentralizacijos lygis įvairiose valstybėse skiriasi. Įvertinti fiskalinės decentralizacijos laipsnį vienoje ar kitoje valstybėje nėra lengvas uždavinys, kadangi mokslininkai, nagrinėjantys žemesnių valdymo lygių finansinio savarankiškumo fenomeną įvairiose šalyse, dažnai vadovaujasi nevienodais fiskalinės decentralizacijos lygį apibrėžiančiais kriterijais (Baltušnikienė, 2004). Fiskalinės decentralizacijos rodikliams įtaką daro valstybės valdymo forma, valstybės dydis, gyventojų skaičius, pajamų lygio kitimas, bendrojo vidaus produkto rodiklio dydis ir kiti veiksniai. Valstybių, kurios pasižymi aukštu pajamų lygiu, fiskalinės decentralizacijos rodikliai yra didesni. Pastebėtina, kad aukščiausi yra Tarptautinės ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos valstybių fiskalinės decentralizacijos rodikliai (Raipa, Backūnaitė, 2004).

Fiskalinės decentralizacijos lygmenį apskaičiuoti galima remiantis įvairiais metodais. Mokslininkai atlikdami tyrimus naudoja skirtingus būdus, kurie susisteminti lentelėje.

5 lentelė

Fiskalinės decentralizacijos lygmens apskaičiavimo metodai

Autorius, metai	Fiskalinės decentralizacijos lygio apskaičiavimo metodas
Marlow (1988); Grossman (1989); Stein (1999)	1. Vietinės valdžios išlaidų dalis bendrose valdžios išlaidose
Woller, Phillips (1998)	1. Vietos valdžios pajamų lygis bendrose valdžios pajamose 2. Pajamų, iš kurių atimamos dotacijos, lygį bendrose valdžios pajamose 3. Vietinės valdžios išlaidų lygis bendrose valdžios išlaidose 4. Vietinės valdžios išlaidų lygis bendrose valdžios išlaidose, atėmus gynybos ir socialinės apsaugos išlaidas
Rodden (2003)	1. Vietinės valdžios savarankiškai gaunamų pajamų dalis bendrose valdžios pajamose
Raipa, Backūnaitė (2004)	1. Decentralizacijos laipsnis įvertinamas pagal vietos valdžios savarankiškų pajamų ar išlaidų santykį su nacionalinio biudžeto pajamomis ar išlaidomis ir bendruoju vidaus produktu (BVP).
Martinez-Vazquez, Yao (2009); Prohl, Schneider (2009); Baskaran (2011); Cantero, Perez	1. Vietinės valdžios išlaidos bendrose valdžios išlaidose 2. Vietos valdžios pajamos bendrose valdžios pajamose

(2012).	
Liberati, Secchi (2013)	1.Vietinis pajamų mokestis/ pajamos 2.Vietinis turto mokestis/pajamos 3.Vietiniai mokesčiai už prekes ir paslaugas/vietinės pajamos

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis minėtų mokslininkų darbais.

Tačiau, kaip teigia Vo (2009), minėti būdai nematuoja vietinės valdžios autonomijos ir yra nepakankamai išsamūs metodai. Siekdamas patobulinti minėtus fiskalinės decentralizacijos apskaičiavimo metodus, australų mokslininkas Vo sukūrė fiskalinės decentralizacijos indekso apskaičiavimo metodologiją. Fiskalinės decentralizacijos lygį galima apskaičiuoti remiantis tam tikromis matematinėmis formulėmis, atsižvelgiant į du aspektus (Vo, 2008):

1. fiskalinę autonomiją (savarankiškumą);
2. fiskalinę svarbą (angl. fiscal importance).

Fiskalinė autonomija, arba savarankiškumas, pirmiausia susijęs su įgaliojimų mokestinėje srityje ir atsakomybės už viešųjų gėrybių ir paslaugų teikimą paskirstymu. Pagrindinė fiskalinės autonomijos sąlyga yra mokesčių tarifų ir bazės nustatymas. Jie gal būti keičiami atsižvelgiant į pajamų poreikį. Kuo didesnis fiskalinės autonomijos lygis, tuo mažiau savivaldybės priklausomos nuo valstybės skiriamų dotacijų. Tačiau reiktų paminėti, kad net tokiu atveju, kai savivaldybės negauna jokių valstybės dotacijų, negalima teigti, kad savivaldybės pasižymi didele fiskaline autonomija, jeigu jų biudžetuose dominuoja visoje valstybėje bendri mokesčiai, kurių tarifai ir bazė yra nustatyti centralizuotai. Deja, praktikoje įgaliojimų pasiskirstymas mokestinėje srityje yra gana sudėtingas (Vo, 2008; Bröthaler, Getzner, 2011).

6 lentelė

Vietinių mokesčių klasifikacija, remiantis savarankiškumo laipsniu

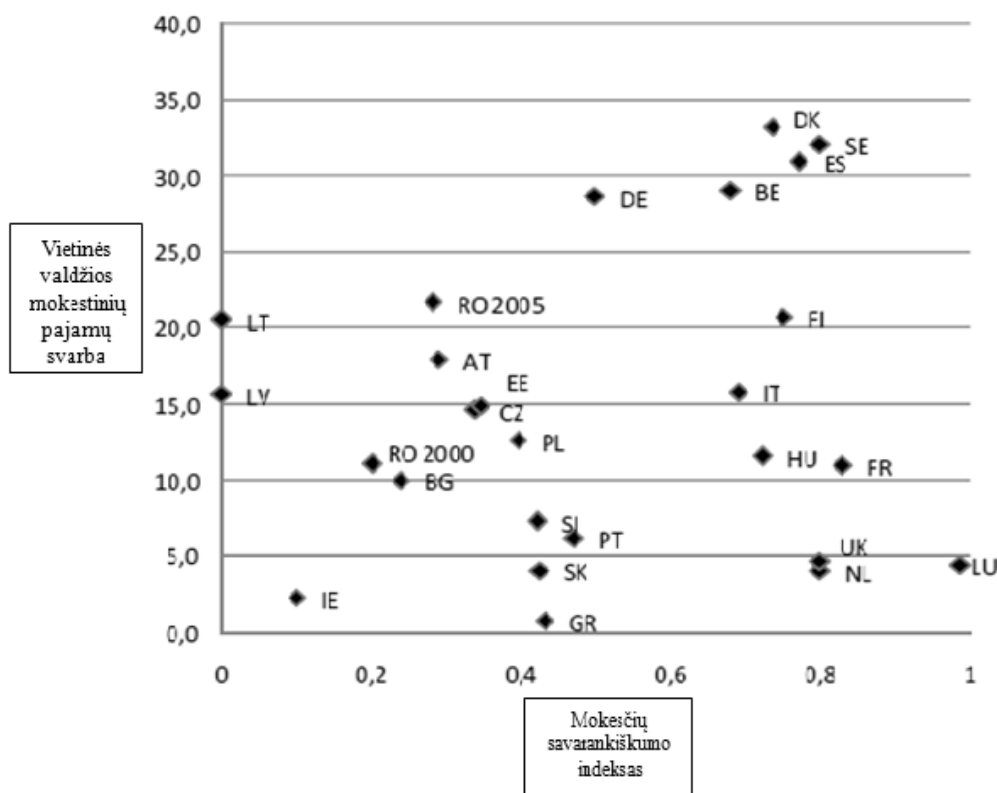
Kategorija	Apibūdinimas
a)	Savivaldybės lygmens valdžios institucijos nustato mokesčio tarifą ir mokesčio bazę
b)	Savivaldybės lygmens valdžios institucijos nustato tik mokesčio tarifą
c)	Savivaldybės lygmens valdžios institucijos nustato tik mokesčio bazę
d)	Susitarimas dėl mokesčio paskirstymo:
(d.1)	Savivaldybės lygmens valdžios institucijos nusprendžia pajamų paskirstymą
(d.2)	Pajamų padalinimas gali būti keičiamas tik su Savivaldybės lygmens valdžios institucijų pritarimu
(d.3)	Pajamų padalinimas aukštesnio lygmens valdžios institucijų vienašališkai gali būti pakeistas įstatymu
(d.4)	Pajamų padalinimas aukštesnio lygmens valdžios institucijų vienašališkai gali būti keičiamas kiekvienais metais pagal biudžeto įstatymus
e)	Centrinė valdžia nustato mokesčio tarifą ir mokesčio bazę

Šaltinis: Alexandru, Roxana, Oana, 2011, p. 374.

Mokslinėje literatūroje buvo keletas studijų, kurios siekė kiekybiškai įvertinti subnacionalinio lygmens fiskalinę autonomiją. Vieną išsamiausių studijų parengė Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (toliau – EBPO). Ši studija vadinasi *Taxing Powers of State and Local Government* (1999). Joje pateikta metodinė sistema, kurioje nurodyta vietos savivaldos lygmens mokesčių klasifikacija, atsižvelgiant į autonomijos laipsnį ir nustatymo būdą (Alexandru, Roxana, Oana, 2011). Savivaldybių lygmens mokesčių autonomijos klasifikacija pateikiama 6 lentelėje.

Darant prielaidą, kad mokesčiai gali būti nustatomi savarankiškai ir vietos valdžios institucijos turi įstatymo leidybos teisę užtikrinant fiskalinę autonomiją, mokestinės pajamos yra klasifikuojamos į penkias kategorijas. Šios kategorijos yra nustatytos atsižvelgiant į kontrolės laipsnį ir suranguotos mažėjančia tvarka nuo didžiausio lygio mokestinių galių iki mažiausio lygmens. Kategorija a) vaizduoja visišką galią nustatant mokesčio tarifus ir bazę; kategorija b) – galią nustatyti mokesčio tarifus; kategorija c) - galią nustatant mokesčio bazę; kategorija d) vaizduoja mokesčių paskirstymo tvarką; kategorijos e) atveju nėra jokių galių nustatant mokesčių bazę ir tarifus. Siekiant detalizuoti mokesčių paskirstymo tvarką kategorija d) suskirstyta į keturias rūšis (Blöchliger, Rabesona, 2011). Remiantis šia mokestinių galių klasifikacija, galima nustatyti fiskalinės autonomijos lygį valstybėje.

Mokesčių autonomijos lygį galima nustatyti remiantis ir kitu būdu. Šis metodas remiasi dvejomis kategorijomis – mokesčių savarankiškumo indeksu ir vietinės valdžios mokestinių pajamų svarba. Pirmosios kategorijos rezultatai dėliojami x ašyje, antrosios kategorijos – y ašyje, tokiu būdu gaunamas vienas rezultatas (Alexandru, Roxana, Oana, 2011).



3 pav. Mokesčių savarankiškumo indeksas ir vietinės valdžios mokestinių pajamų svarba, 2009.

Šaltinis: Alexandru, Roxana, Oana, 2011, p. 374.

Remiantis 3 pav., valstybes nares galima suskirstyti į keturias kategorijas (Alexandru, Roxana, Oana, 2011):

- Valstybės, kuriose vietinės valdžios institucijos didelę dalį pajamų gauna iš mokesčių ir turi didelį savarankiškumą juos nustatant. Į šią grupę patenka Švedija, Suomija, Danija, Ispanija ir Vokietija.

- Valstybės, kuriose vietos valdžios institucijos turi gana daug mokestinių pajamų, tačiau apibrėžtą galią juos nustatant. Šiai grupei galima priskirti tokias valstybes kaip Rumunija, Austrija ir Lietuva. Įdomu tai, kad šiai grupei galima priskirti ir Norvegiją.
- Valstybės, kuriose vietos valdžios institucijos turi reikšmingus įgaliojimus nustatant mokesčius, bet jie sudaro gana nedidelę dalį pajamų. Šiai grupei priskiriama Prancūzija, Jungtinė Karalystė, Olandija bei Liuksemburgas.
- Valstybės, kuriose vietinės valdžios institucijos mažai pajamų gauna iš mokesčių ir turi ribotą galią juos nustatant. Į šią grupę patenka Slovakija, Slovėnija, Bulgarija, Airija, Graikija.

Pirmieji mokslininkai analizavę fiskalinę decentralizaciją teigė, kad Vyriausybės ekonominės veiklos rezultatai būtų produktyvesni, veiksmingesni ir efektyvesni, jeigu paslaugos būtų teikiamos žemiausiame valdžios lygmenyje. Ši nuostata dabar yra žinoma kaip subsidiarumo principas ir šiek tiek patikslinta. Subsidiarumo principas Lietuvoje yra įtvirtintas Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatyme (3 str.) ir reiškia, kad „viešojo administravimo subjektų sprendimai turi būti priimami ir įgyvendinami tuo viešojo administravimo sistemos lygiu, kuriuo jie yra efektyviausi“. Kaip teigia Kondratienė (2012), subsidiarumas yra priemonė demokratizuoti, decentralizuoti ir dekoncentruoti valdymo sistemas bei suskaidyti valdymo galias, jas paskirstant skirtingo lygmens valdžios institucijoms. Tokiu būdu yra plėtojama regioninė ir vietos savivalda. Būtent subsidiarumo principas nulemia tai, kad tam tikros funkcijos yra perduodamos vietos valdžios institucijoms. Taigi antroji fiskalinės decentralizacijos sudedamoji dalis – fiskalinė svarba – dalis viso viešojo sektoriaus fiskalinės veiklos, kurios imasi savivaldybės. Kaip teigia Vo (2008), kuo daugiau lėšų yra išleidžiama savivaldybių lygmenyje, tuo didesnė fiskalinė svarba. Didžiausia fiskaline decentralizacija pasižyminčiose valstybėse labai didelė dalis išlaidų atsiranda būtent vietos savivaldos lygmenyje.

Remiantis Vakarų Australijos universiteto mokslininko Vo (2008) pateiktomis formulėmis, fiskalinės decentralizacijos indeksas (FDI) skaičiuojamas sudauginus fiskalinės autonomijos indeksą (FA) su fiskalinės svarbos indeksu (FI) ir iš gauto rezultato ištraukus šaknį:

$$FDI = \sqrt{FA * FI}$$

Tam, kad būtų galima apskaičiuoti fiskalinės autonomijos ir fiskalinės svarbos indeksus, taip pat reikalingos formulės. Taigi fiskalinės autonomijos indeksas skaičiuojamas remiantis tokia formule:

$$FA = \frac{\sum_{i=1}^P OSR_i}{\sum_{i=1}^P E_i}, \quad 0 \leq FA \leq 1^5$$

Šioje formulėje OSR – vietinės valdžios savarankiškai gaunamos pajamos; E - vietinės valdžios išlaidos. Fiskalinės svarbos indeksas skaičiuojamas pagal tokią formulę:

$$FI = \frac{\sum_{i=1}^P E_i}{TE}, \quad 0 \leq FI \leq 1$$

Šioje formulėje E - savivaldybių išlaidos; TE - visos viešojo sektoriaus išlaidos visais valdžios lygiais.

Atsižvelgiant į gautus rezultatus, visiška fiskalinė decentralizacija būna tada, kai fiskalinės autonomijos ir fiskalinės svarbos indeksai yra lygūs 1. Ir priešingai, jeigu šie indeksai lygūs 0 arba 0,1, tuomet valstybėje vyrauja visiška fiskalinė centralizacija. Fiskalinės decentralizacijos lygis taip pat gali būti išreikštas procentais, gautą rezultatą padauginus iš 100. Tačiau visiška fiskalinė centralizacija ir visiška fiskalinė decentralizacija realybėje neegzistuoja.

7 lentelė

Fiskalinės decentralizacijos indeksas pasirinktose valstybėse, 2005 m.

Valstybė	Metai	Fiskalinė autonomija (FA)	Fiskalinė svarba (FI)	Fiskalinės decentralizacijos indeksas (FDI)
Austrija	2005	0,62	0,45	0,53
Belgija	2005	0,41	0,41	0,41
Danija	2004	0,66	0,58	0,62
Suomija	2005	0,7	0,39	0,52
Prancūzija	2005	0,76	0,19	0,38
Vokietija	2002	0,71	0,43	0,56
Airija	2005	0,61	0,16	0,31
Italija	2005	0,59	0,31	0,43
Liuksemburgas	2005	0,63	0,11	0,26
Olandija	2005	0,34	0,35	0,35
Norvegija	2005	0,64	0,30	0,44
Ispanija	2005	0,67	0,52	0,59
Švedija	2005	0,85	0,44	0,61
Šveicarija	2002	0,83	0,64	0,73
Jungtinė Karalystė	2005	0,33	0,28	0,3

Šaltinis: Vo, 2009, p. 402.

Remiantis aukščiau pateiktomis formulėmis galima apskaičiuoti valstybių fiskalinės decentralizacijos indeksus. Šie indeksai pateikti 7 ir 8 lentelėje. Kaip matome 7 lentelėje, didžiausias fiskalinės decentralizacijos indeksas yra Šveicarijoje (0,73). Panašus fiskalinės

decentralizacijos lygis yra Danijoje (0,62) bei Švedijoje (0,61). Suomija taip pat priskiriama prie didelės fiskalinės decentralizacijos pasižyminčių valstybių. Mažiausias indeksas yra Armėnijoje ir Liuksemburge. Panašus fiskalinės decentralizacijos lygis yra Slovakijoje (0,263) ir Makedonijoje (0,265). Apžvelgus lentelės pavaizduotus duomenis galima daryti išvadą, kad mažas fiskalinės decentralizacijos lygis yra tose valstybėse, kurios yra visai neseniai atgavusios nepriklausomybę ir kurios yra gana nedidelės. Pavyzdžiui, Armėnija yra daugiau nei du kartus mažesnė už Lietuvą ir nepriklausomybę atgavo tik 1991 m. Didžiausi fiskalinės decentralizacijos indeksai yra tose valstybėse, kurios yra ekonomiškai pajėgios ir demokratiją plėtojančios jau daugelį metų.

8 lentelė

Fiskalinės decentralizacijos indeksas (vidurkis %) pasirinktose šalyse 1993 – 2010 m.

Valstybė	Fiskalinė autonomija (FA)	Fiskalinė svarba (FI)	FDI 1993 – 2000	FDI 2001 – 2010
Armėnija	46,4	6,9	n.a ²	17,7
Bulgarija	52,1	25,4	38,7	30,1
Kroatija	86	15,2	40,5	32,8
Čekija	62	27,1	40,9	40,8
Estija	72,4	49,4	58,7	46,5
Vengrija	33,4	39,1	37,6	35,3
Latvija	68,5	38,8	57,2	48,2
Lietuva ³	70,8	77,9	55,9	n.a
Makedonija	52,3	14,1	n.a	26,5
Moldova	60,6	38	49,1	46,7
Lenkija	61,8	41,1	49,7	n.a
Rumunija	62,8	19,3	35,8	54,3
Serbija	64,2	18,9	n.a	34,8
Slovakija	64,9	12,6	28,6	26,3
Slovėnija	63,2	26,7	40	40,7

Šaltinis: Aristovnik, 2012, p. 8.

Analizuojant fiskalinę decentralizaciją reikėtų atkreipti dėmesį į fiskalinės autonomijos lygį. Nors Liuksemburge bendras fiskalinės decentralizacijos indeksas yra gana žemas (0,26), tačiau šioje valstybėje vyrauja aukštas fiskalinės autonomijos indeksas (0,63), o tai reiškia, kad savivaldybės turi gana daug savarankiškumo nustatant mokesčius. Tokių valstybių yra ir daugiau. Įdomu tai, kad remiantis šiais duomenimis, Lietuvoje fiskalinės autonomijos indeksas siekia 70,7 procentus ir yra didesnis nei Švedijos ar Suomijos. Tačiau reikėtų pastebėti, kad toks apskaičiavimas yra gana formalus, kadangi neatsižvelgiama į tai, kad savivaldybių įgalinimai mokestinėje srityje yra stipriai suvaržyti.

² Nėra duomenų.

Organizacijos, renkančios duomenis fiskalinės decentralizacijos tema

Organizacija	Pagrindinis tyrimų tikslas	Kiekybiniai ar kokybiniai tyrimai naudojami	Tyrimų apimtis
Tarptautinis valiutos fondas	Rinkti užsienio šalių makroekonominius ir finansinius duomenis, kurie padeda palyginti ir suprasti šalies fiskalinę politiką ir makroekonomiką.	Pirmiausia kiekybiniai	Daugiau nei 130 valstybių
Pasaulio bankas	tyrimai orientuoti į fiskalinės decentralizacijos matavimą daugelyje valstybių	Kiekybiniai ir kokybiniai	Kiekybiniais metodais daugiau nei 130, kokybiniais apie 68 valstybės
Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija	Pateikti statistinių duomenų analizę aptariant centrinės ir vietinės valdžios fiskalinius santykius ir jų poveikį veiksmingumui, teisingumui, makroekonominiam stabilumui tiek federalinėse, tiek unitarinėse valstybėse.	Kiekybiniai ir kokybiniai	Apie 16 valstybių
Pasaulinė vietos demokratijos ir decentralizacijos observatorija	Rinkti žinias ir informaciją bei dalintis geriausia praktika vietos savivaldos, demokratijos ir decentralizacijos klausimais.	Dažniausiai kokybiniai	Apie 100 valstybių

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Abdelhak, Chung, Du, Stevens, 2012.

Fiskalinės decentralizacijos lygmenį valstybėse analizuoja ne tik mokslininkai, bet ir tarptautinės organizacijos. Svarbiausios organizacijos yra Tarptautinis valiutos fondas (angl. International Monetary Fund), Pasaulio bankas (angl. World Bank), Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (angl. The Organisation for Economic Co-operation and Development) bei Pasaulinė vietos demokratijos ir decentralizacijos observatorija (angl. The Global Observatory on Local Democracy and Decentralization) (Abdelhak, Chung, Du, Stevens, 2012).

Tarptautinis valiutos fondas turi valdžios finansų statistikos duomenų bazę, kurioje renkama informacija apie valdžios pajamas ir išlaidas daugiau nei 130 valstybių. Pagrindinis šių tyrimų trūkumas, kad Tarptautinis valiutos fondas nerenka kokybinės informacijos fiskalinės decentralizacijos tema, todėl parodoma tik dalis fiskalinės decentralizacijos situacijos (IMF, 2001).

Siekdamas palengvinti fiskalinės decentralizacijos poveikio tyrimą ir pateikti lyginamuosius duomenis tarp šalių, Pasaulio Banko Skurdo mažinimo ir ekonomikos valdymo tinklas (angl. World Bank's Poverty Reduction and Economic Management Network) sukūrė gana išsamiai išplėtotus kiekybinius ir kokybinius fiskalinės decentralizacijos rodiklius. Kiekybinių duomenų analizei atlikti, Pasaulio Bankas naudoja Tarptautinio valiutos fondo surinktus statistinius duomenis.

Kalbant apie kokybinius fiskalinės decentralizacijos rodiklius, Pasaulio Bankas pateikė 4 kategorijas, kuriomis remiantis galima įvertinti fiskalinės decentralizacijos lygį valstybėje. Šios kategorijos yra: išlaidų paskirstymo pobūdis, pajamų paskirstymas, savivaldybių skolinimosi institucinė struktūra, dotacijų sistemos savivaldybėms instituciniai bruožai (World Bank, 2011).

Pasaulinė vietos demokratijos ir decentralizacijos observatorija buvo įkurta 2004 m. Jungtinės miestų ir vietos valdžios organizacijos (angl. United Cities and Local Governments). Ši organizacija gina ir atstovauja vietos savivaldos interesus tarptautinėje arenoje. Pagrindinis Pasaulinės vietos demokratijos ir decentralizacijos observatorijos tikslas rinkti ir dalintis informacija, žiniomis, gerosios praktikos patirtimi. Atsižvelgiant į šį tikslą ši organizacija yra išleidusi keletą apžvalgų, kuriose analizuojamos ir fiskalinės decentralizacijos problemos. Ypatingai svarbi ir išsami yra GOLD II apžvalga, išleista 2010 m. (United cities of local governments, 2010).

Apibendrinant galima teigti, kad tiksliai įvertinti fiskalinės decentralizacijos lygmenį valstybėje yra pakankamai sunkus uždavinys. Fiskalinės decentralizacijos koncepcija susilaukia vis didesnio dėmesio, todėl ne tik mokslininkai, bet ir tarptautinės organizacijos analizuoja šios koncepcijos pasireiškimą valstybėse naudodami tiek kiekybinius, tiek kokybinius metodus. Siekiant tikslaus fiskalinės decentralizacijos lygio įvertinimo valstybėje, reikėtų nagrinėti visas valstybes atskirai, naudoti įvairius metodus bei atsižvelgti į kiekvienos valstybės specifiką.

1.4 Fiskalinės decentralizacijos privalumai ir trūkumai

Siekiant geriau išanalizuoti fiskalinės decentralizacijos turinį ir svarbą valstybėje, reikėtų išnagrinėti pagrindinius fiskalinės decentralizacijos teigiamus ir neigiamus aspektus. Kaip teigia Baltušnikienė (2009), fiskalinės decentralizacijos privalumų ir trūkumų analizė yra viena iš sąlygų, siekiant sukurti veiksmingą savivaldybių valdymo sistemą. Be to, neįvertinus galimų grėsmių, viešojo valdymo sistemai bei visuomenės gerovei galima padaryti daugiau žalos nei atnešti naudos. Išanalizavus mokslinę literatūrą, autorės pasirinkti tokie pagrindiniai kriterijai fiskalinės decentralizacijos privalumams ir trūkumams analizuoti:

1. Fiskalinė decentralizacija ir viešojo sektoriaus dydis;
2. Fiskalinė decentralizacija kaip demokratijos išraiška;
3. Fiskalinė decentralizacija ir valstybės ekonominis augimas;
4. Fiskalinė decentralizacija – būdas kovoti su korupcija.

Fiskalinė decentralizacija ir viešojo sektoriaus dydis. Fiskalinės decentralizacijos ir viešojo sektoriaus koreliaciją įvertinti bandė gana daug mokslininkų nuo pat koncepcijos atsiradimo pradžios. Dalis mokslininkų teigia, kad fiskalinė decentralizacija riboja viešojo sektoriaus augimą, kiti mano priešingai (Golem, Perovič, 2014). Kaip matome, aiškaus atsakymo dėl šių dviejų kintamųjų koreliacijos kol kas nėra.

Viešojo sektoriaus ir fiskalinės decentralizacijos ryšį analizavo keletas mokslininkų, kurių įžvalgas reikėtų aptarti. Brennan ir Buchanan 1980 m. tyrinėdami šių dviejų komponentų ryšį iškėlė Leviatano⁴ sutrumpinimo teoriją, kuri tapo viena pagrindinių koncepcijų viešojo sektoriaus ekonomikoje. Šie mokslininkai valdžią apibūdino kaip monolitinių Leviataną, kurio pagrindinis tikslas maksimizuoti pajamas per skolinimosi mechanizmą bei didinant mokesčių tarifus. Veikdama tokiais principais, valdžia nebeatsižvelgia į Laffero kreivės⁵ modelį (Crowley, Sobel, 2011). Remiantis šia teorija, didesnė valdžios apimtis ekonomikoje yra centralizacijos ir silpnos konkurencijos tarp skirtingų valdžios lygmenų pasekmė. Pastebėtina, kad tik labai mažas skaičius valstybių pasaulyje yra iš tiesų decentralizuotos, kuriose piliečių išrinkti atstovai gali laisva priimti sprendimus dėl pajamų šaltinių ir išlaidų (Golem, Perovič, 2014).

Pasak Crowley, Sobel (2011), viešojo sektoriaus augimas (Leviatanas) gali būti reguliuojamas dviem būdais – konstitucinėmis priemonėmis, kurios ribotų valdžios išlaidų įgaliojimus (reikalavimas subalansuoti biudžetą) arba konkurencijos tarp valdžios lygmenų skatinimu.

Siekdamas patvirtinti arba paneigti Leviatano hipotezę, Oates (1985) atliko tyrimą, į kurį buvo įtrauktos 48 JAV valstijos ir 43 išsivysčiusios bei besivystančios valstybės. Tačiau patvirtinti Leviatano teoriją šiuo tyrimu jam nepavyko (Golem, Perovič, 2014). Panašų tyrimą 1986 m. atliko Nelson, tačiau jam taip pat nepavyko surinkti pakankamai įrodymų Leviatano teorijos pagrindimui (Golem, Perovič, 2014). Nepaisant to, jis kėlė idėją, kad didesnis skaičius santykinai vienodų vietos valdžios lygmenų varžo valstybės pajamų dydį. Marlow (1988) atliktame tyrime nurodė, kad tarp fiskalinės decentralizacijos ir viešojo sektoriaus dydžio egzistuoja neigiamas statistiškai reikšmingas ryšys. Šis mokslininkas teigė, kad didesnis fiskalinės decentralizacijos lygmuo lemia mažesnę valdžios dydį valstybėje.

Tarptautinio valiutos fondo mokslininkai teigia, kad yra 4 pagrindinės priežastys, kurios lemia tai, kad fiskalinė decentralizacija gali didinti viešąjį sektorių. Viena iš priežasčių tai, kad fiskalinė decentralizacija nesukuria neriboto efektyvumo (Eyraud, Badia, 2013).

Pagrindinė problema siekiant nustatyti fiskalinės decentralizacijos poveikį viešajam sektoriui, yra viešojo sektoriaus dydžio įvertinimas. Labiausiai paplitęs būdas jam pamatuoti yra valstybės išlaidų ir bendrojo vidaus produkto santykio apskaičiavimas (Peters, 2002, Baskaran, 2011, Liberati, Secchi, 2013, Asworth, Galli, Padovano, 2013). Anot Tsouhrou, Mylonakis (2011), valstybes pagal viešojo sektoriaus dydį galima suskirstyti į tris grupes:

⁴ Tomas Hobsas XVII a. parašė knygą Leviatanas, kurioje iškėlė valstybės atsiradimo teoriją. Šioje knygoje valstybė apibūdinama Leviatano metafora (Hobbes, 1999).

⁵ Laffero kreivės teorija teigia, kad kiekvieną kartą padidinus mokesčių tarifą, gaunamų pajamų kiekis didės iki tam tikro lygio. Pasiekus tam tikrą mokesčio tarifą surenkamų pajamų kiekis pradės mažėti. Pagrindinis Laffero kreivės trūkumas yra tas, kad sunku nustatyti, kur ta riba, kurią pasiekus mokesčių pajamų kiekis pradeda mažėti (Davulis, 2009)

- Didelį viešąjį sektorių turinčios valstybės, kai viešojo sektoriaus išlaidos viršija 50 proc. bendrojo vidaus produkto. Šiai grupei priklauso tokios valstybės, kaip Švedija, Suomija, Danija ir kt.
- Vidutinį viešąjį sektorių turinčios valstybės, kai viešojo sektoriaus išlaidos siekia 40–50 proc. bendrojo vidaus produkto. Šiai grupei priklauso Belgija, Vokietija, Italija ir kt.
- Mažą viešąjį sektorių turinčios valstybės, kai viešojo sektoriaus išlaidos sudaro iki 40 proc. bendrojo vidaus produkto. Šiai grupei priskiriamos tokios valstybės kaip Lietuva, Latvija, Estija, Airija ir kt.

Kaip matome, viešasis sektorius yra didesnis ten, kur didelis fiskalinės decentralizacijos lygis. Tokios valstybės kaip Švedija, Suomija ir Danija, kuriose fiskalinės decentralizacijos lygis gana aukštas (atitinkamai 0,61; 0,52; 0,62), yra priskiriamos prie didelį viešąjį sektorių turinčių valstybių. Ir priešingai, mažesnį viešąjį sektorių turinčiose valstybėse fiskalinės decentralizacijos lygis yra mažesnis (pavyzdžiui: Airijoje viešasis sektorius priskiriamas trečiai grupei, o fiskalinės decentralizacijos lygis siekia 0,31).

Įdomią mintį, analizuodamas fiskalinės decentralizacijos atsiradimą, pateikia Tanzi (2008). Anot šio mokslininko, fiskalinė decentralizacija atsirado kaip reakcija į gerovės valstybių atsiradimą, kai viešojo sektoriaus dydis labai išsiplėtė. Fiskalinė decentralizacija kartu su privatizacija buvo priemonės viešajam sektoriui mažinti.

Apibendrinant galima teigti, kad analizuojant fiskalinės decentralizacijos ryšį su viešojo sektoriaus dydžiu, nėra vieningos nuomonės dėl šių reiškinių priklausomybės. Vienose valstybėse ši koreliacija gali pasireikšti vienaip, kitose – kitaip. Taigi fiskalinė decentralizacija gali tiek mažinti, tiek didinti viešąjį sektorių.

Fiskalinė decentralizacija kaip demokratijos išraiška. Kaip teigia Europos vietos savivaldos chartija (1985), „savivaldos institucijos yra bet kurios demokratinės santvarkos pagrindas“. Pagrindinis demokratijos principas yra piliečių teisė dalyvauti tvarkant viešuosius reikalus. Ši teisė geriausiai įgyvendinama per vietos valdžios institucijas. Anot Davulio (2012), demokratijos principų plėtra skatina ir decentralizacijos procesus valstybės valdyje, kai vis didesnė viešųjų paslaugų teikimo atsakomybė yra perduodama vietos valdžios institucijoms, taip didinant jų reikšmę valstybės valdyje. Taigi galima teigti, kad fiskalinė decentralizacija yra demokratijos išraiška.

10 lentelė

Demokratijos ir fiskalinės decentralizacijos indeksai pasirinktose valstybėse

Eilės nr.	Valstybė	Demokratijos indeksas, 2012	Fiskalinės decentralizacijos indeksas, 2005
1.	Šveicarija	9,09	0,73
2.	Danija	9,52	0,62

3.	Švedija	9,73	0,61
4.	Vokietija	8,34	0,56
5.	Austrija	8,62	0,53
6.	Suomija	9,06	0,52
7.	Kroatija	6,93	0,328
8.	Bulgarija	6,72	0,301
9.	Jungtinė Karalystė	8,21	0,3
10.	Makedonija	6,16	0,265
11.	Liuksemburgas	8,88	0,26
12.	Armėnija	4,09	0,177

Šaltinis: parengta autorės pagal Economist Intelligence Unit (2012) ir Vo (2009).

Siekiant įvertinti demokratijos lygį valstybėje, skaičiuojamas demokratijos indeksas. Demokratijos lygis valstybėje gali būti skaičiuojamas įvairiai. Labiausiai pasaulyje paplitęs Economist Intelligence Unit skaičiuojamas indeksas, kuris valstybes suskirsto į tikrąsias demokratijas, demokratijas su trūkumais, hibridinius režimus bei autoritarines valstybes. Demokratijos indeksas susideda iš 5 komponentų: rinkimų proceso ir pliuralizmo, valdžios funkcionavimo, politinio dalyvavimo, politinės kultūros bei pilietinių teisių. Indeksas svyruoja nuo 0 iki 100 balų (visiška demokratija) (Economist Intelligence Unit, 2012).

Remiantis 10 lentele, Armėnijoje, fiskalinė decentralizacija yra labai maža (0,177), o demokratijos indeksas siekia tik 4,09. Ši valstybė pagal demokratijos indeksą tarp pasaulio valstybių užima 111 vietą. Makedonijos fiskalinės decentralizacijos indeksas siekia 0,265, o pagal demokratijos indeksą ši valstybė užima 73 vietą. Šveicarijoje, Danijoje, Švedijoje fiskalinės decentralizacijos lygis yra didžiausias, valstybės pasižymi giliomis demokratijos tradicijomis. Remiantis šiais pavyzdžiais galima daryti prielaidą, kad demokratijos lygis ir fiskalinės decentralizacijos laipsnis valstybėse yra susiję. Jeigu valstybė turi išplėtotą vietos savivaldą, kuriai perleidžia gana daug funkcijų, tuomet suteikia teisę valdyti finansinius resursus, kad tos funkcijos būtų efektyviai atliekamos, todėl didėja ir fiskalinės decentralizacijos laipsnis. Taigi galima teigti, kad fiskalinė decentralizacija yra vienas iš demokratijos pasireiškimo būdų, nors ši prielaida negali būti taikoma visoms valstybėms.

Remiantis Economist Intelligence Unit (2012) duomenimis, Lietuva pagal demokratijos indeksą pasaulyje užima 42 vietą. Jos demokratijos indeksas yra 7,24. Lyginant su kitomis Europos valstybėmis šis demokratijos indeksas yra gana žemas. Kaip teigia Davulis (2009), būtent dėl demokratijos stokos Lietuvai trūksta ir didesnės fiskalinės decentralizacijos. Tik turėdamos daugiau atsakomybės ir plėtodamos demokratijos vertybes vietos savivaldos institucijos bus pasiruošusios priimti visišką atsakomybę už finansinių išteklių tvarkymą, mokesčių tarifų nustatymą ir pan.

Fiskalinė decentralizacija ir ekonominis augimas. Nors nėra formalios teorijos, kuri nagrinėtų fiskalinės decentralizacijos ir ekonomikos augimo ryšį, tačiau jį nagrinėjo gana daug ekonomistų. Pradėjus analizuoti fiskalinę decentralizaciją gali atrodyti, kad ji gali turėti tik teigiamą poveikį ekonomikai. Tačiau mokslininkai šiuo klausimu pasidalija į dvi grupes: vieni akcentuoja

teigiamą įtaką ekonomikos augimui, kiti – visa tai paneigia. Taigi fiskalinė decentralizacija šiuo požiūriu yra gana dviprasmiška. Įdomu tai, kad yra ir trečioji mokslininkų grupė, kurie mano, kad tarp fiskalinės decentralizacijos ir ekonomikos augimo nėra jokio ryšio (Rodriguez – Pose, Krøijer, 2009).

Pirmieji mokslininkai, tokie kaip Tiebout (1956), Musgrave (1959) ir Oates (1972), teigė, kad fiskalinė decentralizacija skatina didesnę valdžios efektyvumą, geresnę viešųjų paslaugų kokybę, didesnę skaidrumą ir galiausiai ekonomikos augimą (Aristovnik, 2010). Šio požiūrio šalininkai fiskalinės decentralizacijos teigiamą įtaką ekonomikai aiškina remiantis dviem argumentais:

1. fiskalinė decentralizacija skatina ekonomikos efektyvumą, nes vietos valdžios institucijos gali teikti geresnes viešąsias paslaugas, kadangi jos yra arčiau žmonių ir turi daugiau informacijos;
2. vietos valdžios konkurencija ir gyventojų mobilumas teikiant viešąsias paslaugas užtikrina teisingą visuomenės ir vietos valdžios poreikių suderinimą.

Tačiau, kaip teigia Rodriguez – Pose, Krøijer (2009), yra surinkta labai mažai empirinių duomenų, kurie patvirtintų minėtų argumentų teisingumą. Anot Baltušnikienės (2012), teigiamą fiskalinės decentralizacijos poveikį ekonominiam augimui gali trikdyti daugybė veiksnių. Pirmasis veiksnys yra gyventojų poreikių išsiaiškinimas, kadangi jie gali neturėti aiškių prioritetų, arba gali nenorėti jų reikšti. Be to, gyventojų poreikiai nuolatosis kinta. Taip pat nėra įmanoma patenkinti visų gyventojų poreikius. Dar vienas veiksnys, kuris trikdo fiskalinės decentralizacijos teigiamą poveikį ekonominiam augimui, yra informacijos stoka apie skirtinguose savivaldybių subjektuose teikiamas viešąsias paslaugas ir mokesčius. Kaip teigia Baltušnikienė (2012), fiskalinė decentralizacija taip pat gali sukelti konkurenciją mokesčių srityje, kai savivaldybės varžosi dėl mokesčių tarifų, bazių, lengvatų ir pan. nustatymo, siekdamos pritraukti daugiau gyventojų ar investicijų. Reikėtų paminėti, kad vietos valdžios institucijos siekdamos patenkinti gyventojų poreikius, gali sukelti socialinę fragmentaciją. Be to, kad būtent fiskalinė decentralizacija daro teigiamą įtaką ekonomikai, įrodyti yra pakankamai sunku, kadangi ekonomikos augimas priklauso nuo daugybės veiksnių.

Mokslininkai Vazquez, McNab fiskalinės decentralizacijos įtaką ekonominiam augimui analizuoja remiantis produktyvumo didinimo hipoteze (Amagoh, Amin, 2012). Ši hipotezė teigia, kad perdavus atsakomybę vietinės valdžios institucijoms, jos ne tik stengsis atsižvelgti į gyventojų poreikius, bet taip pat ieškos inovatyvių būdų viešųjų gėrybių ir paslaugų gamybai ir teikimui. Viešųjų gėrybių ir paslaugų kaina turėtų būti mažesnė, o kokybė ilgalaikėje perspektyvoje geresnė dėl naujoviškų metodų taikymo (Amagoh, Amin, 2012). Tačiau viešąsias paslaugas, priešingai nei privačias, yra pakankamai sunku modernizuoti, kadangi jų teikime svarbiausi žmogiškieji išteklių. Be to, valstybėje turėtų būti pakankami išvystyta demokratija ir ekonomika.

Mokslininkai, kurie tvirtina, jog fiskalinė decentralizacija stabdo ekonomikos augimą, teigia, kad ji žalinga besivystančioms ir pereinamosios ekonomikos valstybėms. Tokį požiūrį jie aiškina remdamiesi tuo, kad fiskalinė decentralizacija gali sukelti augančio deficito problemą, taip pat prastesnės kokybės sprendimų priėmimą, korupciją bei padidėjusią interesų grupių įtaką vietos valdžios institucijoms. Visos šios išvardintos problemos stabdo bendrą ekonominį augimą (Rodriguez – Pose, Krøijer, 2009).

Mokslininkai Rodriguez – Pose, Krøijer (2009) analizuodami fiskalinės decentralizacijos ryšį su ekonomikos augimu daro gana įdomias išvadas. Anot šių mokslininkų, fiskalinės decentralizacijos įtaka ekonominiam augimui priklauso ne tik nuo ekonominių, kultūrinių, politinių veiksnių, bet taip pat ir nuo fiskalinės decentralizacijos elementų. Šie mokslininkai tvirtina, kad vietos valdžios išlaidos ir valstybės skiriamos dotacijos neigiamai koreliuoja ekonominį augimą, tačiau mokesčių paskirstymas tarp skirtingų valdžios lygmenų turi įtakos ekonomikai.

Fiskalinė decentralizacija – būdas kovoti su korupcija. Kaip teigia Goel, Nelson (2011), mokslininkai, tiek nagrinėjantys teoriškai, tiek atliekantys empirinius tyrimus, vis dar nesutaria, ar ryšys tarp korupcijos ir fiskalinės decentralizacijos yra teigiamas ar neigiamas. Teigtina, kad siekiant nustatyti, ar fiskalinė decentralizacija mažina ar didina korupciją, reikėtų išsamesnių tyrimų. Be to, fiskalinės decentralizacijos įtaka korupcijai priklauso nuo politinių, kultūrinių, ekonominių veiksnių valstybėje, taip pat nuo fiskalinės decentralizacijos lygio.

Autoriai, kurie pasisako už tiesioginės atskaitomybės decentralizacijos modelį teigia, kad decentralizuotoje viešojo valdymo sistemoje kiekvienas valdžios atstovas atsakingas už pakankamai siaurą veiklos sritį vienoje savivaldybėje, todėl mažiau yra linkęs siekti asmeninės naudos. Tačiau mokslininkai Goel, Nelson (2011) tvirtina, kad fiskalinė decentralizacija nebūtinai sumažina korupcijos lygį valstybėje.

Mokslininkai, teigiantys, kad fiskalinė decentralizaciją yra viena iš didesnės korupcijos priežasčių pastebi, kad regioninio ar vietinio lygmens valdžios institucijos yra mažiau patrauklios kompetentingiems darbuotojams, kadangi gaunamas mažesnis darbo užmokestis, taip pat jie turi mažiau įtakos nei dirbant centrinės valdžios institucijose. Taigi dėl šios priežasties gali padidėti korupcijos mastai (Tanzi, 2008).

11 lentelė

Korupcijos ir fiskalinės decentralizacijos indeksai pasirinktose valstybėse

Eilės nr.	Valstybė	Korupcijos indeksas, 2013	Fiskalinės decentralizacijos indeksas, 2005
1.	Šveicarija	85	0,73
2.	Danija	91	0,62
3.	Švedija	89	0,61
4.	Vokietija	78	0,56
5.	Austrija	69	0,53
6.	Suomija	89	0,52

7.	Kroatija	48	0,328
8.	Bulgarija	41	0,301
9.	Jungtinė Karalystė	76	0,3
10.	Makedonija	44	0,265
11.	Liuksemburgas	80	0,26
12.	Armėnija	36	0,177

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Transparency International, 2013 ir Vo, 2009.

Siekiant įvertinti korupcijos lygį valstybėje yra skaičiuojamas korupcijos suvokimo indeksas. Indeksą kiekvienais metais skaičiuoja pasaulinė nevyriausybinė organizacija Transparency International. 2013 m. indeksas apskaičiuotas 175 valstybėse ir teritorijose. Indekso reikšmė gaunama remiantis verslo atstovų apklausomis bei kitais ekspertiniais tyrimais ir svyruoja nuo 0 (labai korumpuota valstybė) iki 100 balų (labai skaidri valstybė) (Transparency International, 2013).

Kaip ir nagrinėjant demokratijos ir fiskalinės decentralizacijos santykį, taip ir analizuojant fiskalinę decentralizaciją ir korupcijos lygį viešajame sektoriuje, galima daryti prielaidą, kad tose valstybėse, kurios pasižymi didesne fiskaline decentralizacija, vyrauja mažesnė korupcija viešajame sektoriuje.

12 lentelė

Fiskalinės decentralizacijos privalumai ir trūkumai

Privalumai	Trūkumai
Fiskalinė decentralizacija riboja viešojo sektoriaus augimą.	Fiskalinė decentralizacija skatina viešojo sektoriaus augimą.
Fiskalinė decentralizacija skatina mokesčių mažinimą.	Fiskalinė decentralizacija gali sukelti konkurenciją mokesčių srityje.
Fiskalinė decentralizacija mažina korupcijos lygį valstybėje.	Fiskalinė decentralizacija didina korupcijos lygį valstybėje.
Fiskalinė decentralizacija didina ekonomikos augimą.	Fiskalinė decentralizacija mažina ekonomikos augimą.
Fiskalinės decentralizacijos lygis atskleidžia demokratijos lygį valstybėje.	Fiskalinė decentralizacija gali sukelti socialinę fragmentaciją.
Fiskalinė decentralizacija didina valdžios atstovų atskaitomybę.	Fiskalinė decentralizacija gali sukelti augančio deficito problemą.
Piliečiams suteikiama daugiau galimybių daryti įtaką viešųjų sprendimų priėmimui.	Fiskalinė decentralizacija gali sukelti prastesnės kokybės sprendimų priėmimą.
Viešųjų paslaugų teikimo kaina turėtų būti mažesnė dėl inovatyvių metodų taikymo.	Fiskalinė decentralizacija gali sukelti padidėjusių interesų grupių įtaką.
Gerėja viešųjų gėrybių ir paslaugų kokybė.	

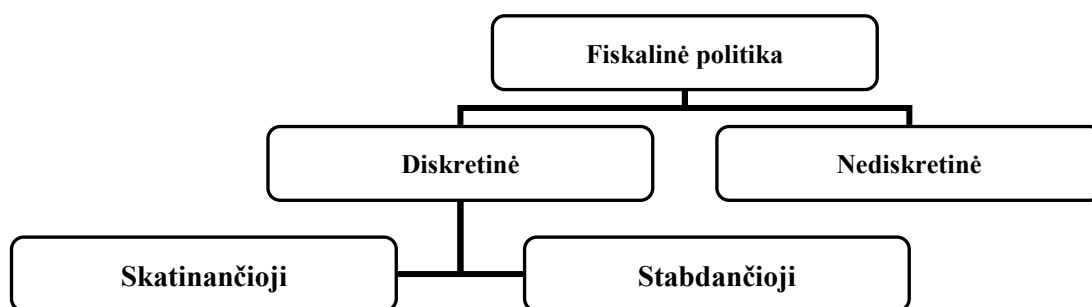
Šaltinis: parengta autorės pagal Rodriguez – Pose, Krøijer, (2009), Aristovnik, (2012), Baltušnikienė (2009).

Išanalizavus minėtus kriterijus, 12 lentelėje pateikiami apibendrinti fiskalinės decentralizacijos privalumai ir trūkumai. Fiskalinei decentralizacijai analizuoti pasirinkus kitus kriterijus, būtų galima surasti dar daugiau teigiamų ir neigiamų aspektų. Galima teigti, kad fiskalinės decentralizacijos poveikis kiekvienai valstybei yra skirtingas, todėl fiskalinės decentralizacijos privalumus ir trūkumus reikėtų analizuoti kiekvienai valstybei atskirai, atsižvelgiant į kiekvienos valstybės ekonomiką, politinę bei teisinę sistemą, kultūrą ir pan.

Išanalizavus pasirinktus kriterijus galima teigti, kad fiskalinė decentralizacija daugiausiai įtakos turi viešųjų gėrybių ir paslaugų teikime ir parodo demokratijos lygį valstybėje.

1.5 Fiskalinė decentralizacija ir fiskalinė politika: esminės sąsajos ir skirtumai

Analizuojant fiskalinės decentralizacijos koncepciją, labai svarbi fiskalinė politika. Fiskalinė politika suprantama, kaip priemonių visuma, apimanti išlaidų ir mokesčių aspektus, siekiant reguliuoti ekonomiką valstybėje (Neil, 2008). Pagal valstybės veiksmų aktyvumą ir kryptingumą išskiriami du fiskalinės politikos tipai: diskretinė ir nediskretinė.



4 pav. Fiskalinės politikos rūšys

Šaltinis: parengta autorės pagal Šeputienė, 2012.

Diskretinės fiskalinės politikos atveju Vyriausybė sąmoningai keičia išlaidų struktūrą ar mokesčius, siekiant paveikti realųjį BVP, nedarbą bei kontroliuoti infliaciją. Diskretinės fiskalinės politikos pavyzdys yra Vyriausybės sprendimas mažinti gyventojų pajamų mokesčio tarifą. Diskretinė fiskalinė politika dar skaidoma į stabdančiąją ir skatinančiąją (Šeputienė, 2012). Skatinančioji fiskalinė politika apima Vyriausybės vartojimo išlaidų didinimą; mokesčių mažinimą ir socialinių išmokų didinimą arba abiejų šių priemonių derinimą. Stabdančioji diskretinė politika apima Vyriausybės vartojimo išlaidų mažinimą; mokesčių didinimą bei socialinių išmokų mažinimą arba abiejų išvardintų priemonių derinimą (Sinevičienė, Šeputienė, 2010).

Nediskretinės fiskalinės politikos atveju ekonomiką reguliuoja savaiminiai stabilizatoriai – savaime veikiančios biudžeto politikos priemonės, kurios padidina bendrąją paklausą nuosmukio metu ir ją stabdo, kai ekonomika kyla. Pagrindinė fiskalinės politikos problema ta, kad sunku numatyti ekonomikos nuosmukį ir laiku jam pasirengti. Be to, tam tikrų priemonių įgyvendinimo efektyvumui pasireikšti reikia laiko (Šeputienė, 2012)

Pagal poveikį ekonomikos funkcionavimui bei valstybės biudžetui, fiskalinė politika gali būti skatinančioji (ekspansinė), ribojanti (restrikcinė) ir neutrali. Pagal politikos cikliškumą fiskalinė politika gali būti kontraciklinė, aciklinė ir prociklinė (Sinevičienė, Vasiliauskaitė, 2010).

Kontraciklinė fiskalinė politika pasireiškia esant žemesniam (aukštesniam) vyriausybės išlaidų lygiui ir aukštesniam (žemesniam) mokesčių tarifų lygiui gerais (blogais) laikais. Kontracikline fiskaline politika siekiama stabilizuoti verslo ciklo padarinius. Aciklinė fiskalinė politika pasireiškia esant pastoviam vyriausybės išlaidų lygiui ir pastoviams mokesčių tarifams

ciklą metu. Aciklinė fiskalinė politika nei sustiprina, nei stabilizuoja verslo ciklą. Prociklinė fiskalinė politika pasireiškia esant aukštesniam (žemesniam) vyriausybės išlaidų lygiui ir žemesniam (aukštesniam) mokesčių tarifų lygiui gerais (blogais) laikais. Ši politika vadinama procikline dėl jos polinkio sustiprinti verslo ciklą (t.y. fiskalinė politika yra ekspansinė gerais laikais ir ekonomiką sutraukianti blogais laikais) (Kaminsky, Reinhart, Vegh, 2004; Sinevičienė, Vasiliauskaitė, 2010).

13 lentelė

Fiskalinės politikos ir fiskalinės decentralizacijos palyginimas

Kriterijus	Fiskalinė politika	Fiskalinė decentralizacija
Apibrėžimas	Priemonių visuma, apimanti išlaidų ir mokesčių aspektus, siekiant reguliuoti ekonomiką valstybėje	Tai procesas, kurio metu konkrečių viešojo valdymo lygių subjektų sprendimų priėmimo ir jų įgyvendinimo atsakomybė valstybės finansų srityje perskirstoma žemesniųjų valdymo lygių subjektų fiskalinės autonomijos didėjimo link.
Komponentai	Išlaidos, mokesčiai	Mokesčių paskirstymas, išlaidų paskirstymas, skolinimosi mechanizmas, dotacijų skyrimas
Tikslas	Reguluoti ekonomiką, užimtumą, infliaciją	Didinti subnacionalinių valdymo lygmenų finansinį savarankiškumą
Rūšys	Diskretinė, nediskretinė	Dekoncentravimas, delegavimas, devoliucija
Kokie subjektai vykdo	Vyriausybė	Parlamentas

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Boex, 2001; Astrauskas, 2007; Neil, 2008; Šeputienė, 2012.

Analizuojant fiskalinės decentralizacijos ir fiskalinės politikos sąsajas teigtina, kad šios dvi kategorijos turi ir panašumų, ir skirtumų. Pirmiausia, tiek fiskalinė politika, tiek fiskalinė decentralizacija apima tokius aspektus, kaip išlaidos ir mokesčiai. Vis dėlto, fiskalinė politika orientuota į bendrųjų išlaidų ir mokesčių keitimą, o fiskalinės decentralizacijos atveju svarbiausia užduotis tinkamai paskirstyti mokesčius skirtingų valdžios lygmenų biudžetams. Be to, fiskalinė decentralizacija apima ir tokius aspektus, kaip skolinimasis, dotacijų sistema ir kt. Antra, fiskalinės politikos įgyvendinimui ir fiskalinės decentralizacijos didinimui reikalingi aukščiausių valdžios institucijų – Vyriausybės ir Seimo sprendimai. Tačiau fiskalinės politikos ir fiskalinės decentralizacijos priemonės įgyvendina skirtingi valdžios subjektai. Trečia, fiskalinė politika ir fiskalinė decentralizacija daro įtaką ekonomikai. Nors dėl pastarosios kategorijos daromos įtakos ekonomikai mokslininkai vieningos nuomonės neturi (žr. 35–37 psl.). Ketvirta, abiejų kategorijų atveju taikomos teisės aktuose reglamentuojamos priemonės. Fiskalinės decentralizacijos atveju šios priemonės gali būti įvardijamos, kaip didesni savivaldybių finansiniai įgaliojimai, o fiskalinės politikos atveju teisinis mokesčių ir išlaidų struktūros pokyčių reglamentavimas.

Apibendrinant galima teigti, kad tiek fiskalinė politika, tiek fiskalinė decentralizacija yra labai svarbios valstybės finansų sritys. Tačiau esminis šių kategorijų skirtumas tas, kad fiskalinė decentralizacija orientuota į savivaldybių finansinio savarankiškumo didinimą, o fiskalinė politika į ekonomikos reguliavimą.

2. TYRIMO METODOLOGIJA

2.1 Magistro darbo struktūra

2.1.1 Magistro darbo problemų lauko analizė

Magistro baigiamajame darbe keliami 2 probleminiai klausimai. Pirmasis probleminis klausimas – teorinis. Juo siekiama išanalizuoti fiskalinės decentralizacijos koncepciją. Šis teorinis klausimas keliamas atsižvelgiant į tai, kad fiskalinės decentralizacijos teorija yra kompleksiška bei mokslininkų nevienodai suprantama ir vertinama. Atsakius į problemų lauke iškeltą pirmąjį klausimą pateikiama fiskalinės decentralizacijos sampratų analizė, decentralizacijos lygio apskaičiavimo metodika, pateikiami pasirinktų valstybių statistiniai duomenys, susisteminti fiskalinės decentralizacijos privalumai ir trūkumai. Ieškant atsakymų į pirmą probleminį klausimą, išskiriamos fiskalinės politikos ir fiskalinės decentralizacijos sąsajos bei skirtumai. Atsakymo į iškeltą probleminį klausimą ieškoma pasitelkiant mokslinės literatūros, statistinių duomenų analizę bei lyginamąją analizę bei apibendrinimo metodą.

Antrasis probleminis klausimas – praktinis. Jis skirtas fiskalinės decentralizacijos situacijos analizei Lietuvoje bei ES valstybėse. Problemų lauko klausimai keliami atsižvelgiant į mokslininkų išskirtus fiskalinės decentralizacijos komponentus, siekiama gilesnės jų analizės. Ieškant atsakymų į problemų lauko klausimus pasitelkiami statistinių duomenų analizės, teisės aktų analizės, lyginimo ir apibendrinimo metodai, naudojama savivaldybių biudžetų analizė bei atvejo analizė.

Detaliau probleminiai klausimai išsmulkinti į problemų lauko klausimus (žr. 14 lentelė). Siekiant rasti atsakymus į probleminius klausimus, kiekvienam problemų lauko klausimui skirtas atskiras skyrius arba poskyris.

14 lentelė

Problemų laukas

Probleminis klausimas	Problemų laukas	Tyrimo metodai ir instrumentai
1. Kokiais pagrindiniais bruožais pasižymi fiskalinės decentralizacijos koncepcija?	1.1 Kokiomis sąvokomis apibrėžiama fiskalinės decentralizacijos koncepcija bei kokios rūšys išskiriamos? 1.2 Kokios fiskalinės decentralizacijos struktūrinės dalys išskiriamos? 1.3 Kokie metodai naudojami fiskalinės decentralizacijos lygiui apskaičiuoti? 1.4 Kokius fiskalinės decentralizacijos privalumus ir trūkumus galima išskirti remiantis pasirinktais kriterijais 1.5 Kokie pagrindiniai panašumai ir skirtumai tarp fiskalinės decentralizacijos ir fiskalinės politikos?	Mokslinės literatūros analizė, statistinių duomenų analizė, lyginamoji analizė, apibendrinimo metodas
2. Kokia fiskalinės decentralizacijos situacija Lietuvoje ir kitose ES valstybėse?	2.1 Kokiais rodikliais galima charakterizuoti ES valstybes? 2.2 Kokie pagrindiniai teisės aktai reglamentuoja fiskalinės decentralizacijos situaciją Lietuvoje ir kitose ES valstybėse? 2.3 Kokius įgaliojimus turi Lietuvos savivaldybės nustatant vietinius mokesčius, priimant sprendimus dėl išlaidų bei skolinimosi? 2.4 Kokiomis ypatybėmis pasižymi vietiniai mokesčiai Lietuvoje bei kitose Europos Sąjungos valstybėse? 2.5 Kokia išlaidų struktūra būdinga ES šalių savivaldybėms? 2.6 Kokią savivaldybių biudžetų dalį sudaro skolintos lėšos?	Teisės aktų analizė, statistinių duomenų analizė, savivaldybių biudžetų analizė, lyginamoji analizė ir apibendrinimas, atvejo analizė

	2.7 Kiek savivaldybėms svarbios valstybės skiriamos dotacijos? 2.8 Kokias ES šalių fiskalinės decentralizacijos grupes galima išskirti?	
--	--	--

Šaltinis: sudaryta autorės.

2.1.2. Magistro darbo loginė schema

Magistro darbas sudarytas iš 3 pagrindinių dalių: teorinės, metodologinės ir tiriamosios dalies. Teorinėje dalyje pateikiama fiskalinės decentralizacijos koncepcijos analizė: nagrinėjamos fiskalinės decentralizacijos sampratos bei rūšys, išskiriami pagrindiniai struktūriniai komponentai, privalumai ir trūkumai, fiskalinės decentralizacijos lygio valstybėje apskaičiavimo metodai, fiskalinė decentralizacija lyginama su fiskaline politika.

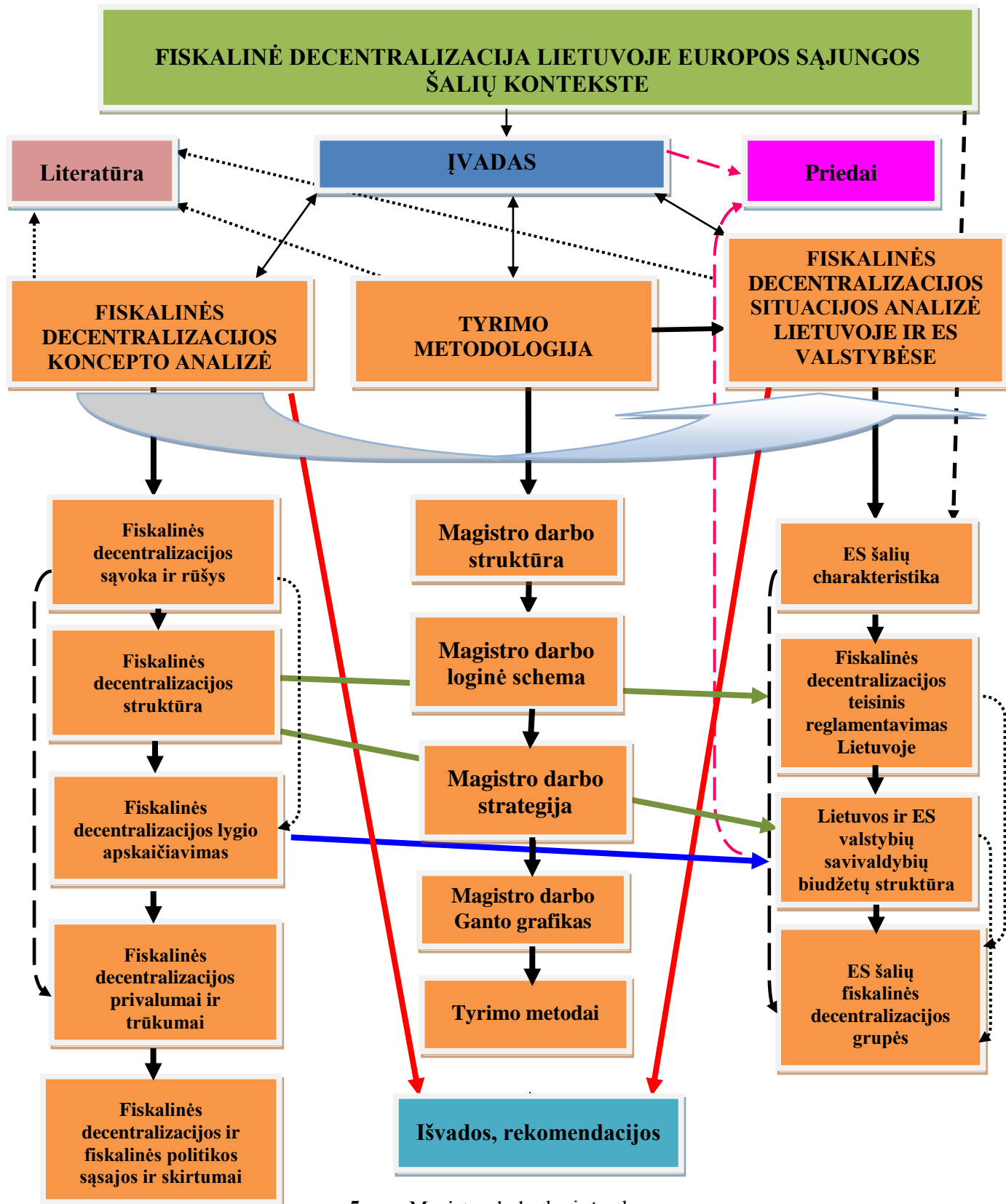
Atsižvelgiant į teorinėje dalyje išanalizuotą mokslinę literatūrą atliktas kokybinis tyrimas (melsva rodyklė). Tiriamąją dalį sudaro keturi skyriai. Pirmasis skyrius skirtas ES šalių bendrai charakteristikai. Skyrelis parašytas todėl, kad pačiame magistro darbo pavadinime minimos ES šalys, kurios svarbios visame darbe (punktyrinė rodyklė). Siekiant geriau suprasti ES šalių specifiką, pateikiami pagrindiniai rodikliai apibūdinantys šias valstybes.

Antrasis tyrimo skyrius skirtas fiskalinės decentralizacijos teisiniam reglamentavimui, kadangi nuo teisinės sistemos priklauso mokestinė politika, skolinimosi taisyklės, išlaidų bei dotacijų paskirstymas valstybėje. Teisinis reglamentavimas analizuojamas pagal 4 pagrindinius fiskalinės decentralizacijos komponentus, kurie išskirti teorinės dalies antrame skyriuje (žalia rodyklė). Kiekvienam komponentui priskirti tam tikri įstatymai. Šiame skyriuje nagrinėjamos Lietuvos bei užsienio šalių konstitucijos, Europos vietos savivaldos chartija, Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas, Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas ir kiti teisės aktai.

Trečiame tiriamosios dalies skyriuje nagrinėjama Lietuvos ir ES šalių biudžetų struktūra. Šioje dalyje daugiausiai dėmesio skiriama statistinių duomenų bei lyginamajai analizei. Lentelėse pateikiama įvairūs statistiniai rodikliai, tokie kaip išlaidų struktūra pagal funkcijas, dotacijų dalis biudžetuose, mokestinių pajamų svarba ir kt. Skyrelis parašytas atsižvelgiant į antrą bei trečią teorinės dalies skyrius (žalia ir mėlyna rodyklės).

Ketvirtasis tyrimo skyrius skirtas fiskalinės decentralizacijos pagrindinių grupių išskyrimui. Į šias grupes suskirstytos 27 ES šalys. Šiam skyreliui parašyti labai svarbūs prieš tai dviejuose skyriuose sukaupti duomenys (punktyrinės rodyklės).

Darbas užbaigiamas rekomendacijomis, kurios pateiktos atsižvelgiant į tyrimo metu gautus rezultatus. Naudoti moksliniai šaltiniai, teisės aktai bei interneto tinklalapiai su pilnu bibliografiniu aprašu pateikiami literatūros sąrašė. Daugiau nei pusė šaltinių yra užsienio mokslininkų darbai.



5 pav. Magistro darbo loginė schema

Šaltinis: parengta autorės.

Darbe pateikiami priedai: tyrimo rezultatų aprobavimo pažymėjimai, gauti konferencijų metu, parengtos mokslinės publikacijos bei statistiniai savivaldybių biudžetų duomenys (rožinė punktyrinė linija).

2.1.3 Magistro darbo strategija

Aptarus pagrindines magistrinio darbo problemas ir išanalizavus problemų lauką, sudaryta magistrinio darbo tyrimo strategija. Strategijoje apžvelgiami 3 aspektai: uždaviniai, uždavinių dalys bei rezultatai. Uždaviniai atitinka magistro darbo dalis, o uždavinių dalys – magistro darbo skyrius ir poskyrius. Tyrimo strategija yra susijusi su problemų lauku, kadangi yra skirta rasti atsakymus į problemų lauke iškeltus klausimus.

15 lentelė

Magistro darbo strategija

Uždaviniai	Uždavinių dalys (MD skyriai, poskyriai)	Rezultatai
1. Išanalizuoti fiskalinės decentralizacijos koncepciją.	<p>1.1 Pateikti fiskalinės decentralizacijos sąvokų ir rūšių analizę.</p> <p>1.2 Susisteminti fiskalinės decentralizacijos struktūrą.</p> <p>1.3 Išanalizuoti fiskalinės decentralizacijos lygmens nustatymo metodus.</p> <p>1.4 Išnagrinėti fiskalinės decentralizacijos privalumus ir trūkumus.</p> <p>1.5 Išskirti pagrindinius fiskalinės politikos ir fiskalinės decentralizacijos panašumus ir skirtumus.</p>	<p>1.1 Remiantis mokslinės literatūros šaltiniais parengtas skyrelis <i>Fiskalinės decentralizacijos sąvoka ir rūšys</i>. Šiame skyrelyje susisteminti Lietuvos bei užsienio mokslininkų fiskalinės decentralizacijos apibrėžimai, jie lyginami tarpusavyje. Pateiktos ir aprašytos fiskalinės decentralizacijos rūšys.</p> <p>1.2 Parengtas skyrelis <i>Fiskalinės decentralizacijos struktūra</i>, kuris padeda geriau suprasti šios teorijos turinį. Išskirtos struktūrinės dalys sistemintos lentelėse, lyginamos, apibendrinamos.</p> <p>1.3 Parašytas skyrelis <i>Fiskalinės decentralizacijos lygio apskaičiavimas</i>. Jame pateikti fiskalinės decentralizacijos lygmens vertinimo būdai. Detaliai aprašytas Vo (2009) sukurtas fiskalinės decentralizacijos indekso apskaičiavimo metodas. Pateikti įvairių šalių fiskalinės decentralizacijos lygmens statistiniai duomenys, kurie analizuojami ir lyginami.</p> <p>1.4 Išskirti 4 kriterijai privalumams ir trūkumams išanalizuoti. Fiskalinės decentralizacijos privalumai ir trūkumai aprašyti pagal kiekvieną kriterijų, skyriaus pabaigoje išskirti privalumai ir trūkumai susisteminti lentelėje.</p> <p>1.5 Parengtas skyrelis <i>Fiskalinė decentralizacija ir fiskalinė politika: esminės sąsajos ir skirtumai</i>. Šiame skyrelyje pateikiama fiskalinės politikos samprata bei reikšmė valstybei, išskiriamos pagrindinės rūšys. Šiame skyrelyje išskiriami pagrindiniai fiskalinės politikos ir fiskalinės decentralizacijos panašumai ir skirtumai.</p>
2. Iširti fiskalinės decentralizacijos teisinį reglamentavimą Lietuvoje.	2.1 Išanalizuoti fiskalinės decentralizacijos teisinį reglamentavimą Lietuvoje.	2.2 Parengtas skyrius <i>Fiskalinės decentralizacijos teisinis reglamentavimas</i> . Šiame skyriuje išsamiai išanalizuoti pagrindiniai teisės aktai, reglamentuojantys fiskalinę decentralizacijos situaciją Lietuvoje. Analizuojami tokie teisės aktai, kaip Lietuvos ir kitų ES šalių konstitucijos, Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, Vietos savivaldos įstatymas ir kiti.
3. Išnagrinėti fiskalinės decentralizacijos situaciją Lietuvoje bei ES valstybėse.	3.1 Atlikti savivaldybių biudžetų analizę apimant 4 pagrindinius fiskalinės decentralizacijos komponentus: mokesčių paskirstymą, išlaidų paskirstymą, skolinimosi mechanizmą bei valstybės dotacijų sistemą.	2.3 Šiam uždaviniui įgyvendinti skirtas skyrius <i>Lietuvos ir ES šalių savivaldybių biudžetų struktūra</i> , kuriame analizuojami statistiniai duomenys atsižvelgiant į išskirtus fiskalinės decentralizacijos komponentus. Kiekvienam komponentui skirtas atskiras poskyrius: <i>Mokesčių paskirstymas savivaldybėse; Savivaldybių išlaidų paskirstymas; Savivaldybių skolinimosi ypatybės, Dotacijų paskirstymas</i> .
4. Suskirstyti 27 ES valstybes į fiskalinės decentralizacijos lygius	4.1 Išskirti pagrindines ES šalių fiskalinės decentralizacijos grupes.	2.4 Šiam uždaviniui įgyvendinti parengtas skyrius <i>ES šalių fiskalinės decentralizacijos grupės</i> . Šiame skyriuje pateikiama tam tikrų rodiklių kategorizacija, kurios dėka

pagal 3 požymius: vietiniai mokesčiai, išlaidos, dotacijos.		išskiriamos pagrindinės fiskalinės decentralizacijos grupės. Į šias grupes suskirstomos 27 ES narės.
---	--	--

Šaltinis: sudaryta autorės.

2.1.4 Magistro darbo Ganto grafikas

Ganto grafikas – tai planavimo ir kontrolės priemonė, leidžianti sekti faktinę darbų eigą ir lyginti ją su planu (Kaziliūnas, 2009). Pagrindinis Ganto grafiko privalumas tai, kad jis paprastai ir aiškiai parodo tam tikro projekto pažangą.

Magistro darbui pasirinktas loginis Ganto grafiko metodas, kuriame nurodomas ne tik uždavinių įgyvendinimo laikas, bet ir jų atlikimo loginis ryšys.

Metai	2013				2014										2015				
	Mėnesiai				09	10	11	12	01	02	03	04	05	06	09	10	11	12	01
Uždaviniai																			
Išanalizuoti fiskalinės decentralizacijos konceptą.																			
Ištirti fiskalinės decentralizacijos teisinį reglamentavimą Lietuvoje																			
Išnagrinėti Lietuvos ir ES šalių savivaldybių biudžetų struktūrą.																			
Suskirstyti 27 ES valstybes į fiskalinės decentralizacijos lygius pagal 3 požymius: vietiniai mokesčiai, išlaidos, dotacijos.																			
Išvadų bei rekomendacijų rengimas																			

6 pav. Magistro darbo Ganto grafikas

Šaltinis: sudaryta autorės.

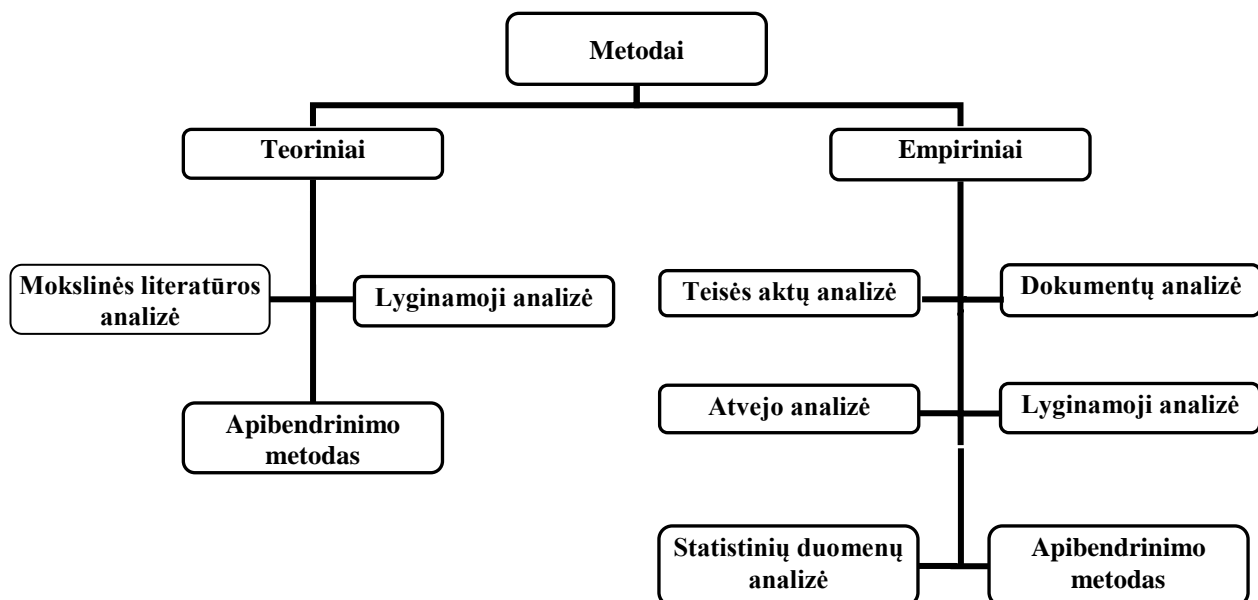
Magistro darbo rašymui skirta 15 mėnesių. Pirmieji 5 magistro darbo rašymo mėnesiai skirti mokslinių šaltinių analizei ir teorinės dalies rengimui. Teorinė dalis 14 ir 15 mėnesių buvo tikslinama, pildoma, atsižvelgiant į tiriamosios dalies rezultatus. Tiriamosios dalies rengimą galima skaidyti į du etapus: Lietuvos fiskalinės decentralizacijos situacijos analizę ir užsienio šalių situacijos analizę, nors tyrime gauti rezultatai pateikiami lygiagrečiai. Atlikus fiskalinės decentralizacijos Lietuvoje bei kitose ES narėse analizę, ketvirtajame tyrimo skyriuje pateikiamas mokslinis produktas, t.y. išskiriamos pagrindinės fiskalinės decentralizacijos grupės. ES narės priskiriamos vienai iš šių grupių. Magistro darbo rašymas užbaigtas išvadų bei rekomendacijų parengimu. Vieni etapų ryšį su kitais rodo juodos rodyklės.

2.2 Tyrimo metodai

Magistro darbe naudojamus metodus galima išskirti į dvi grupes: teorinius, kurie naudojami pirmoje darbo dalyje, ir empirinius, kurie naudojami tyrime. Teorinėje dalyje naudojami mokslinės literatūros, lyginamosios analizės bei apibendrinimo metodai. Siekiant išanalizuoti fiskalinės decentralizacijos situaciją Lietuvoje ir kitose ES valstybėse pasirinkti dokumentų analizės, teisės

aktų analizės, statistinių duomenų analizės, atvejo analizė, lyginamosios analizės, dokumentų analizės, apibendrinimo metodai.

Teisės aktų analizė – makroaplinkos aspektas, (Svetikas, Arimavičiūtė, 2012), nuo kurio labai priklauso fiskalinės decentralizacijos situacija tiek Lietuvoje, tiek užsienio valstybėse. Pasirinkus šį metodą tiriamojoje dalyje analizuojami pagrindiniai teisės aktai, reglamentuojantys mokesčių surinkimą į savivaldybių biudžetus (Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas, Europos vietos savivaldos chartija, Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas ir kt.), savivaldybių skolinimosi galimybes, sprendimų dėl išlaidų laisvę bei valstybės skiriamų dotacijų savivaldybėms sistemą. Pagrindinis teisės aktas, turintis įtakos fiskalinės decentralizacijos situacijai, yra konstitucija. Dėl šios priežasties tiriamojoje dalyje nagrinėjama ne tik Lietuvos, bet ir visų ES šalių konstitucijos. Teisės aktai pasirinkti pagal tai, ar jie reglamentuoja fiskalinės decentralizacijos teorijoje skiriamus komponentus: mokesčių paskirstymą, išlaidų paskirstymą, skolinimosi aspektus bei dotacijų skyrimą.



7 pav. Magistro darbo metodai

Šaltinis: sudaryta autorės.

Tiksliausias metodas fiskalinės decentralizacijos koncepcijos praktiniam įgyvendinimui įvertinti yra statistinių duomenų analizė. Statistinių duomenų analizės metodu nagrinėjami Lietuvos Respublikos statistikos departamento, Lietuvos Respublikos finansų ministerijos, Eurostat, World Bank, International Monetary Fund bei įvairių šalių statistinius duomenis renkančių tinklalapių informacija. Apibendrinti statistiniai duomenys pateikiami lentelėse ir paveiksluose. Statistiniai duomenys pateikiami kiekvienam fiskalinės decentralizacijos komponentui atskirai. Tyrime stengiamasi pateikti 27 ES šalių statistinę informaciją. Kadangi Kroatija įstojo tik 2013 m., ji į

analizę neįtraukiama. Esant duomenų stygiui kai kuriose lentelėse pateikiami ne visų valstybių duomenys.

Atvejo analizė – nors mokslininkai vis dar nesutaria dėl atvejo analizės metodo apibrėžimo, tačiau, kaip tvirtina Bryman, „atvejo analizė apima detalių ir intensyvių vieno atvejo nagrinėjimą“ (2008, p. 52). Naudojant atvejo analizę galima tyrinėti organizacijas, individus, grupes, bendruomenes, visuomenes ir pan. Pagrindinė atvejo studijos idėja yra ta, kad vienas ar nedidelis atvejų skaičius tiriami detalieji, panaudojant įvairius būdus. Būtent dėl šios priežasties ši strategija ir pasirinkta. Atvejo analizė gera tuo, kad naudojant įvairius metodus galima geriau pažinti tiriamą reiškinį (Swanborn, 2010). Atvejos analizė naudojama Lietuvos fiskalinės decentralizacijos tyrinėjimui.

Dokumentų analizė – atsižvelgiant į tyrimo objektą, tyrimo tikslus ir uždavinius, šis metodas laikytinas vienas iš svarbiausių duomenų rinkimo (gavimo) metodu. Darbe daugiausiai naudojami antriniai dokumentai: Lietuvos bei kitų valstybių teisės aktai, atskirų valstybių valdžios institucijų publikacijos, Europos Komisijos rekomendacijos, savivaldybių tarybų sprendimai ir kt.

Apibendrinimo metodas naudojamas tiek teorinėje, tiek empirinėje dalyje. Kaip teigia Tidikis (2003), apibendrinimo metodas ypač svarbus moksliniame darbe, kai nagrinėjamu klausimu apibendrinama naudota literatūra, gauti empiriniai tyrimo duomenys, kai pabaigoje daromos galutinės išvados, formuluojami pagrindiniai viso teiginiai.

Tyrime svarbus lyginamasis metodas. Lyginamasis metodas – tai sociologinis tyrimas, kai derinama informacija gauta skirtingų organizacijų, skirtingų mokslininkų. Lyginamasis metodas taikomas tiek teorinėje, tiek tiriamojoje dalyje. Anot Tidikio, vienas iš lyginamųjų tyrimų tipų yra riboto šalių skaičiaus lyginimas, kurio „esmė – keleto šalių lyginimas“ (2003, p. 423). Šiam tipui būdinga tai, kad stengiamasi rasti tam tikrus skirtumus lyginant panašias valstybes ir tam tikrus panašumus lyginant skirtingas valstybes. Analizuojant fiskalinės decentralizacijos praktinį įgyvendinimą Europos Sąjungos valstybėse lyginami 27 ES šalių savivaldybių biudžetų statistiniai duomenys: vietos savivaldos išlaidos proc. nuo BVP, dotacijos proc. nuo visų biudžeto pajamų, savivaldybių išlaidų struktūra ir kt.

3. FISKALINĖS DECENTRALIZACIJOS SITUACIJOS ANALIZĖ LIETUVOJE IR KITOSE ES VALSTYBĖSE

3.1 ES šalių charakteristika

Prieš pradėdant analizuoti fiskalinės decentralizacijos situaciją ES narėse, reikėtų trumpai apžvelgti pagrindinę valstybių informaciją. Svarbiausi kriterijai, kurie apibūdina valstybes nares, susisteminti lentelėje.

16 lentelė

ES šalių charakteristika

Valstybė	Nepriklausomybės metai	Įstojimo į ES metai	Gyventojų skaičius ⁶	Plotas (km ²)	Unitarinė/federacinė valstybė	Demokratijos indeksas ⁷
Austrija	1955	1995	8507786	83 870	Federacinė	8,62
Belgija	1830	1952	11203992	30 528	Federacinė	8,05
Bulgarija	1908	2007	7245677	111 910	Unitarinė	6,72
Kipras	1960	2004	858000	9 250	Unitarinė	7,29
Čekija	1993	2004	10512419	78 866	Unitarinė	8,19
Danija	-	1973	5627235	43 094	Unitarinė	9,52
Estija	1991	2004	1315819	45 226	Unitarinė	7,61
Suomija	1917	1995	5451270	338 145	Unitarinė	9,06
Graikija	1821	1981	10992589	131 957	Unitarinė	7,65
Vengrija	1918	2004	9879000	93 030	Unitarinė	6,96
Airija	1921	1973	4604029	70 280	Unitarinė	8,56
Italija	1961	1952	60782668	301 263	Unitarinė	7,74
Prancūzija	-	1952	65856609	551 695	Unitarinė	7,88
Latvija	1990	2004	2001468	64 589	Unitarinė	7,05
Lietuva	1990	2004	2943472	65 000	Unitarinė	7,24
Liuksemburgas	1835	1952	549680	2 586	Unitarinė	8,88
Malta	1964	2004	425384	316	Unitarinė	8,28
Olandija	1830	1952	16829289	41 526	Unitarinė	8,99
Lenkija	1918	2004	38495659	312 679	Unitarinė	7,12
Portugalija	-	1986	10427301	92 072	Unitarinė	7,92
Rumunija	1989	2007	19942642	237 500	Unitarinė	6,54
Slovakija	1993	2004	5415949	48 845	Unitarinė	7,35
Slovėnija	1991	2004	2061085	20 273	Unitarinė	7,88
Ispanija	-	1986	46507760	504 782	Unitarinė	8,02
Švedija	-	1995	9644864	449 964	Unitarinė	9,73
Vokietija	1989	1952	80780000	356 854	Federacinė	8,34
Jungtinė Karalystė	-	1973	64308261	244 820	Unitarinė	8,21

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Eurostat ir atskirų šalių tinklalapių duomenis.

Pagal įstojimą į ES, valstybes nares galima suskirstyti į dvi grupes: senąsias ES nares ir naujasias ES nares. Prie senųjų narių priskiriamos tokios valstybės, kaip Švedija, Vokietija, Suomija, Belgija, Austrija, Danija, Graikija, Prancūzija, Jungtinė Karalystė, Italija, Ispanija, Liuksemburgas, Airija, Olandija, Portugalija. Prie naujųjų ES šalių priskiriama Lietuva, Latvija, Estija, Slovėnija, Slovakija, Rumunija, Lenkija, Malta, Vengrija, Bulgarija, Kipras, Čekija (Europos Sąjunga, 2014). Kadangi Kroatija į Europos Sąjungą įstojo 2013 m., ji į tyrimą neįtraukiama.

⁶ 2014 m. sausio 1 d. duomenys.

⁷ Indeksas apskaičiuotas 2012 m.

Atsižvelgiant į narystės ES laikotarpį tyrime siekiama atrasti, ar yra fiskalinės decentralizacijos situacijos skirtumai tarp senųjų ir naujųjų ES valstybių.

Mokslininkai teigia, kad didesnėse valstybėse, turinčiose tris valstybės valdymo lygmenis bei didelį valstybės plotą ir gyventojų skaičių, fiskalinė decentralizacija yra būtina priemonė viešųjų finansų valdymui (žr. 25 psl.) Kaip matome, daugelis ES šalių unitarinės valstybės, turinčios 2 pagrindinius valdymo lygmenis: valstybės ir savivaldybių. Tik 3 valstybės iš 27 yra federacinės. Šis kriterijus, kaip ir narystės ES laikotarpis, labai svarbus fiskalinės decentralizacijos analizėje. Nors daugelis ES valstybių yra unitarinės, tačiau kai kurios šalys turi labai didelį plotą, todėl teigtina, kad viešųjų finansų decentralizavimas yra tinkamesnė priemonė nei centralizacija.

Siekiant charakterizuoti Europos Sąjungos valstybes pasirinktas demokratijos indeksas. Naujausi demokratijos rodikliai pateikti 2012 m. Kaip matome lentelėje, aukščiausi demokratijos rodikliai 2012 m. yra senosiose ES valstybėse: Švedijoje, Danijoje, Suomijoje, Olandijoje, Liuksemburge. Žemiausi rodikliai yra Bulgarijoje, Vengrijoje, Rumunijoje. Lietuvą demokratijos požiūriu galima priskirti prie žemesniais rodikliais pasižyminčių valstybių.

17 lentelė

ES šalių BVP 1 gyventojui 2012–2013 m⁸.

Eil. nr.	Valstybė	2012	2013
1.	Belgija	43,396	45,387
2.	Bulgarija	7,022	7,296
3.	Čekija	18,690	18,861
4.	Danija	56,364	58,894
5.	Vokietija	42,598	45,085
6.	Estija	16,887	18,478
7.	Airija	45,922	47,400
8.	Graikija	22,395	21,910
9.	Ispanija	28,282	29,118
10.	Prancūzija	45,649	47,219
11.	Italija	33,814	34,619
12.	Kipras	26,352	25,249
13.	Latvija	13,947	15,375
14.	Lietuva	14,172	15,538
15.	Liuksemburgas	103,859	111,162
16.	Vengrija	12,560	13,134
17.	Malta	21,130	22,780
18.	Olandija	45,961	47,617
19.	Austrija	46,792	49,054
20.	Lenkija	12,721	13,432
21.	Portugalija	20,175	21,035
22.	Rumunija	8,437	9,499
23.	Slovėnija	22,059	22,729
24.	Slovakija	16,893	17,689

⁸ tūkst. JAV dolerių

25.	Suomija	45,649	47,219
26.	Švedija	55,039	58,269
27.	Jungtinė Karalystė	38,649	39,337

Šaltinis: sudaryta autorės pagal World Bank, 2014 duomenis

Mokslininkai teigia, kad valstybių, kurios pasižymi aukštu pajamų lygiu, fiskalinės decentralizacijos rodikliai yra didesni (žr. 25 psl.). Atsižvelgiant į šią nuostatą 17 lentelėje pateikiamas Europos Sąjungos šalių bendrasis vidaus produktas vienam gyventojui. Šis rodiklis pasirinktas todėl, kad parodo valstybės ekonomikos pajėgumą. Nors bendrojo vidaus produkto rodiklis vienam gyventojui dažnai kritikuojamas, tačiau jis parodo bendras ekonomikos tendencijas. Kaip matome 17 lentelėje, didžiausias BVP 1 gyventojui yra senosiose ES šalyse: Liuksemburge, Švedijoje, Danijoje, Austrijoje. Mažiausias rodiklis Bulgarijoje, Rumunijoje, Vengrijoje.

Atlikus Europos Sąjungos šalių pagrindinių rodiklių analizę teigtina, kad lyderiauja tos pačios valstybės: Švedija, Suomija, Danija, Liuksemburgas. Prasčiausi rodikliai priskirtini Bulgarijai, Vengrijai, Rumunijai. Baltijos valstybes galima priskirti prie prastesniais rodikliais pasižyminčių valstybių.

3.2 Fiskalinės decentralizacijos teisinis reglamentavimas

Fiskalinės decentralizacijos situacijai Lietuvoje tiesioginę įtaką daro teisinis reglamentavimas. Atsižvelgiant į teorinėje dalyje išskirtus koncepcijos komponentus (žr. 18 psl.) pateikiama pagrindinių teisės aktų analizė. Esminės teisinio reguliavimo normos pateikiamos 18 lentelėje.

18 lentelė

Teisės aktai, reguliuojantys fiskalinę decentralizaciją Lietuvoje

Teisės aktas	Esminės teisės akto nuostatos
1. Mokesčių paskirstymas	
Lietuvos Respublikos Konstitucija	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Valstybė remia savivaldybes. ➤ Savivaldybės sudaro ir tvirtina savarankišką biudžetą. ➤ Savivaldybių tarybos gali numatyti mokesčių ir rinkliavų lengvatas savo pajamų sąskaita. ➤ Teisė nustatyti mokesčius suteikta Seimui.
Europos vietos savivaldos chartija	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Vietinės valdžios organai turi atitinkamus savo finansinius išteklius, kuriuos gali laisvai panaudoti suteiktų įgaliojimų ribose. ➤ Vietinės valdžios organai bent dalį finansinių išteklių gauna iš vietos mokesčių ir rinkliavos, kurių dydį nustato jie patys vadovaudamiesi statutu. ➤ Finansų sistema, kuria grindžiami vietiniams valdžios organams prieinami finansiniai ištekliai, yra pakankamai lanksti ir įvairi.
Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Savivaldybės dalį pajamų gauna iš mokesčių, kurių tarifus, neviršydamos įstatymų numatytų dydžių, didina ar mažina savivaldybių tarybos. ➤ Įstatymas nustato savivaldybių biudžetų finansinius šaltinius.
Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Savivaldybių biudžetų pajamas sudaro: pajamos iš mokesčių, gaunamos iš savivaldybių biudžetus pagal įstatymus ir kitus teisės aktus.
Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo priedėlis	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Įstatymo priedėlis nustato gyventojų pajamų mokesčio dalį liekančią savivaldybės biudžete.
Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Šis įstatymas nustato Lietuvos mokesčių sistemą bei jų administravimą.
2. Išlaidų paskirstymas	

Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Savivaldybės administracijos direktorius administruoja asignavimus, savivaldybės tarybos skirtus savivaldybės administracijai, savivaldybės tarybos nustatyta tvarka administruoja savivaldybės biudžeto asignavimus ir kitus piniginius išteklius, organizuoja savivaldybės biudžeto vykdymą ir atsako už savivaldybės ūkinę ir finansinę veiklą, administruoja savivaldybės turtą. ➤ Seniūnas yra seniūnijos vadovas, seniūnijai skirtų asignavimų valdytojas, Papildomos ir planą viršijančios biudžeto pajamos, gautos vykdant biudžetą, taip pat sutaupytos lėšos (išlaidos) lieka savivaldybėms, išskyrus kitus įstatymuose nustatytus atvejus. ➤ Seniūnijos ir seniūno funkcijoms įgyvendinti reikalingos lėšos gali būti skiriamos ir iš kitų savivaldybės biudžeto asignavimų. ➤ Seniūnas administruoja seniūnijai skirtus asignavimus; ➤ Savivaldybės taryba nustato seniūnijų veiklos programų sudarymo tvarką ir asignavimų paskirstymo kriterijus. Seniūnijos ir seniūno funkcijoms įgyvendinti reikalingos lėšos gali būti skiriamos ir iš kitų savivaldybės biudžeto asignavimų.
2003 m. Lietuvos Respublikos finansų ministro įsakymas „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“.	➤ Įsakyme pateikiama valstybės ir savivaldybių išlaidų klasifikacija bei funkcijų sritys: ekonomika, švietimas, sveikatos apsauga ir kt.
3. Skolinimasis	
Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Savivaldybių biudžetų lėšos gali būti naudojamos tik savivaldybių funkcijoms: savivaldybių tarybų ar jų vykdomųjų institucijų patvirtintiems savivaldybių planavimo dokumentams įgyvendinti, savivaldybių biudžetinėms įstaigoms išlaikyti ir viešųjų paslaugų teikimui organizuoti. ➤ Papildomos ir planą viršijančios biudžeto pajamos, gautos vykdant biudžetą, taip pat sutaupytos lėšos (išlaidos) lieka savivaldybėms, išskyrus kitus įstatymuose nustatytus atvejus.
Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas	➤ Įstatyme numatyta, kad savivaldybės, laikydamosi Seimo patvirtintų skolinimosi limitų, Vyriausybės nustatyta tvarka gali: imti iš vidaus kreditorių arba užsienio kreditorių ilgalaikes paskolas; imti iš vidaus kreditorių arba užsienio kreditorių trumpalaikes paskolas.
Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. kovo 26 d. nutarimas „Dėl savivaldybių skolinimosi taisyklių patvirtinimo“.	➤ Šis nutarimas reglamentuoja savivaldybių skolinimosi limitų taikymo tvarką bei savivaldybių paskolų iš valstybės biudžeto ėmimo tvarką.
Atitinkamų metų Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžeto finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas.	➤ Įstatymu nustatomi kiekvienų metų savivaldybių skolinimosi limitai.
4. Dotacijų sistema	
Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas	➤ Įstatymas nustato savivaldybių biudžetams skiriamų valstybės biudžeto dotacijų bei lėšų apskaičiavimo, tvirtinimo ir pervedimo tvarką.
Atitinkamų metų Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžeto finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas	➤ Įstatymu kiekvienais metais nustatomas dotacijų dydis pagal rūšis.
Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas	➤ Lėšos valstybinėms (valstybės perduotoms savivaldybėms) funkcijoms atlikti skiriamos iš valstybės biudžeto arba valstybės piniginių fondų ir pervedamos savivaldybėms kaip specialioji tikslinė dotacija.

Šaltinis: sudaryta autorės pagal lentelėje nurodytus teisės aktus.

Pats svarbiausias dokumentas, kuris įtvirtina valstybės finansinę bei mokestinę sistemas yra Konstitucija. Vietos savivaldos konstituciniam reguliavimui skirtas Lietuvos Respublikos Konstitucijos X skirsnis „Vietos savivalda ir valdymas“. Šio skirsnio 121 str. teigia, kad savivaldybės „sudaro ir tvirtina savo biudžetą“ ir gali nustatyti vietines rinkliavas, tačiau nenustato

galimybės pačioms savivaldybėms nustatyti vietinius mokesčius ir jų tarifus, kadangi ši funkcija yra perduota Seimui. Savivaldybių tarybos gali nustatyti tik mokesčių lengvatas savo pajamų sąskaita. Mokesčių lengvatų skyrimo sąlygas kiekvienais metais nustato savivaldybės taryba.

Reikėtų paminėti, kad daugelyje ES valstybių vietinių mokesčių nustatymo ir rinkimo principas įtvirtintinas Konstitucijoje. Konstitucinis vietinių mokesčių reguliavimas suteikia galimybę surinkti didžiąją dalį funkcijoms įgyvendinti reikalingų lėšų bei pakankamą savarankiškumą ir nepriklausomumą nuo centrinės valdžios. Siekiant gilesnės vietinių mokesčių reglamentavimo analizės Lietuvoje ir kitose ES valstybėse, sudaryta apibendrinanti lentelė. Joje susistemintos teisės normos, kurios reglamentuoja vietinių mokesčių nustatymą bei rinkimą ir yra įteisintos valstybių konstitucijose. Taip pat šioje lentelėje nurodomas konkretus straipsnio, kuriame išdėstyta konstitucinė norma, numeris.

Pastebėtina, kad išsamiausias konstitucinis vietinių mokesčių reguliavimas yra Vokietijoje. Joje nurodoma ne tik kokie mokesčiai, kuriam valstybėms lygmeniui atitenka, bet taip pat išdėstomi jų paskirstymo principai. Vokietija viena iš pavyzdinių šalių visai ES. Kai kurių valstybių konstitucijoje visai nėra vietinių mokesčių reguliavimo. Kaip matome lentelėje, tik vienoje iš trijų Baltijos valstybių – Estijoje, savivaldybės turi teisę savarankiškai nustatyti ir rinkti mokesčius. Įdomu tai, kad Latvijos konstitucijoje išvis nėra skyriaus ar skirsnio, kuris būtų skirtas vietos savivaldos konstituciniam reguliavimui. Be jau minėtų valstybių, vietinių mokesčių konstitucinio reguliavimo nėra Airijoje, Čekijoje, Kroatijoje.

19 lentelė

ES šalių vietinių mokesčių reglamentavimas konstitucijose⁹

Eil. nr.	Valstybė	Esminės konstitucijos normos	Straipsnis
1.	Belgija	Rinkliavos arba mokesčiai gali būti įvesti tik provincijos tarybos sprendimu. Rinkliavos arba mokesčiai gali būti įvesti didmiesčių rajonuose, federacijos savivaldybių arba savivaldybių tarybų sprendimu.	170 (3) 170 (4)
2.	Italija	Savivaldybės, provincijos, didieji miestai ir regionai gali turėti nepriklausomus finansinius išteklius. Jie savarankiškai nustato ir renka mokesčius laikantis Konstitucijos ir atsižvelgiant į valstybės finansų ir mokesčių sistemos principų koordinavimą.	119
3.	Nyderlandai	Mokesčiai, kurie gali būti renkami provincijų administracinių organų ir savivaldybių ir jų finansiniai santykiai su centrine Vyriausybe turi būti reguliuojami Parlamento aktu.	132 (6)
4.	Prancūzija	Teritorinės bendruomenės gali gauti visas arba dalį bet kokios rūšies mokesčių įplaukų. Įstatymas gali leisti joms neperžengiant apibrėžtų ribų nustatyti mokesčių bazę ir tarifus. Mokestinės pajamos ir kitos teritorinių bendruomenių pajamos yra pagrindinė kiekvienos kategorijos bendruomenės visų lėšų dalis.	72 – 2
5.	Vokietija	Federaliniams įstatymams dėl mokesčių, kurie visiškai arba iš dalies tenka federalinės žemėms arba bendruomenėms (bendruomenių susivienijimams), priimti būtinas Bundesrato pritarimas. Federalinėms žemėms priklauso rinkti šiuos mokesčius: Turto mokestis; Paveldėjimo mokestis; Autotransporto priemonių mokestis; Mokesčiai	105 (3) 106 (2) 106 (5) 106 (5a) 106 (6)

⁹ Pasirinktos tos ES šalių konstitucijos, kurios išverstos į anglų kalbą.

		<p>automobilių savininkams, jei pagal 1dalį jų nerenka Federacija arba pagal 3 dalį – Federacija ir federalinės žemės kartu; Mokestis už alaus gamybą arba importą; Lošimo namų rinkliava.</p> <p>Pajamų, juridinių asmenų pelno ir apyvartos mokesčių pajamos tenka Federacijai ir federalinėms žemėms kartu (bendri mokesčiai), jeigu pajamų mokestis pagal 5 dalį ir apyvartos mokestis pagal 5a dalį neperduodami bendruomenėms. Pajamų ir juridinių asmenų pelno mokesčiai atitenka Federacijai ir federalinėms žemėms per pusę. Federacijos ir federalinių žemių dalyvavimas renkant apyvartos mokesčius nustatomas federaliniu įstatymu, kuriam turi pritarti Bundesratas.</p> <p>Bendruomenės gauna savo dalį pajamų nuo surinktų pajamų mokesčių, kuriuos federalinės žemės perpaskirsto savo bendruomenėms remdamosi jų gyventojų sumokėtais pajamų mokesčiais.</p> <p>Nuo 1998 m. sausio 1 d. pajamų, gautų iš apyvartos mokesčio, dalis priklauso bendruomenėms. Šią dalį federalinės žemės perduoda savo bendruomenėms atsižvelgdamos į vietinius ir ekonominius rodiklius.</p> <p>Rinkti žemės mokesčius ir verslo mokesčius priklauso bendruomenėms, rinkti vietinius netiesioginius vartojimo mokesčius arba pagal federalinių žemių įstatymus – bendruomenių susivienijimams. Bendruomenėms turi būti suteikta teisė įstatymais nustatyti žemės ir verslo mokesčių dalies procentą. Jeigu federalinėje žemėje nėra bendruomenių, rinkti žemės ir verslo mokesčius, taip pat vietinius netiesioginius vartojimo mokesčius yra federalinės žemės kompetencija.</p>	
6.	Jungtinė Karalystė	Mokesčius vietos valdžiai surenka Mokesčių taryba. Kiekvienas gyvenamosios vietos savininkas gauna sąskaitą, atspindinčią rinkos vertę ir gyventojų skaičių. Žmonėms, gaunantiems mažas pajamas, daromos nuolaidos.	45
7.	Ispanija	Vietos išdai privalo turėti pakankamai lėšų tam, kad galėtų vykdyti pavestas užduotis, kurios priskirtos įstatymų ir turi būti daugiausiai finansuojama iš savų mokesčių lygiai taip pat kaip ir dalies valstybės mokesčių.	142
8.	Portugalija	Savivaldybės dalijasi tiesioginių mokesčių pajamų teise kaip nustatyta pagal įstatymą. Savivaldybės turi turėti savo mokestines pajamas, kaip nustatyta pagal įstatymus.	254
9.	Austrija	Apskritis yra nepriklausomas ekonominis vienetas. Ji turi teisę, neviršydamas Federacijos ir valstybių įstatymų ribų, turėti visų rūšių turta, valdyti ekonomines įmones, taip pat pagal konstitucines finansų nuostatas savarankiškai tvarkyti savo biudžetą ir rinkti mokesčius.	116(2)
10.	Suomija	Savivaldybės turi teisę nustatyti vietos mokesčius. Pagrindiniai mokesčių nustatymo ir jų valdymo principai, taip pat teisiniai asmenų ir įmonių atleidimo nuo mokesčių pagrindai numatyti įstatyme.	121 (3)
11.	Švedija	Vietinės valdžios institucijų turi teisę rinkti mokesčius tam, kad būtų tinkamai vykdomos vietinės valdžios institucijų funkcijos.	14 (4)
12.	Estija	Vietos savivaldybė turi įstatymo numatytą teisę nustatyti ir rinkti mokesčius, taip pat skirti prievolės.	157
13.	Lenkija	Teritorinės savivaldos vienetai turi teisę nustatyti vietinių mokesčių ir rinkliavų dydį neperžengdami įstatymų nustatytų ribų.	168
14.	Slovakija	Yra valstybės ir vietiniai mokesčiai.	59 (1)
15.	Slovėnija	Vietinės bendruomenės nustato mokesčius ir kitas rinkliavas remdamosi Konstitucijos ir įstatymų nustatytų sąlygų.	147
16.	Vengrija	Administruojant vietos viešuosius reikalus vietos valdžia turi, kiek tai leidžiama pagal įstatymus: nustatyti vietinių mokesčių tipus ir tarifus.	32 (h)
17.	Bulgarija	Savivaldybės taryba nustato vietos mokesčių dydį pagal sąlygas, pagal procedūrą, pagal sistemą, nustatytą įstatymų. Savivaldybės taryba nustato vietinių rinkliavų dydį pagal procedūrą, kuri nustatyta įstatymų.	141
18.	Rumunija	Vietiniai mokesčiai ir rinkliavos gali būti nustatyti savivaldybių arba apskričių tarybų pagal įstatymų sąlygas.	139 (2)

Šaltinis: sudaryta autorės pagal atitinkamų valstybių konstitucijas.

Be Konstitucijos, dar vienas svarbus teisės aktas, reglamentuojantis savivaldybių teisę rinkti mokesčius, yra Europos vietos savivaldos chartija. Ši Chartija – tai tarptautinė konvencija, kuri

parengta 1985 m, o įsigaliojo 1988 m. Šią Chartiją parengė Europos Tarybos įkurtas Vietinės ir regioninės savivaldos kongresas (angl. Congress of local and regional authorities). Lietuva stodama į Europos Tarybą (1993 m.) įsipareigojo pasirašyti ir ratifikuoti šią Chartiją. Šį dokumentą Seimas be išlygų ratifikavo 1999 m. (Council of Europe, 2014). Ratifikuodama Chartiją Lietuva įsipareigojo suderinti vietos savivaldą reguliuojančius įstatymus su Chartijos nuostatomis ir laikytis šiame dokumente įtvirtintų normų¹⁰. Tačiau galima teigti, kad ne visi Chartijos principai yra perkelti į nacionalinius teisės aktus, nors praėjo jau daugiau nei penkiolika metų. Vienas iš Chartijoje įtvirtintų principų yra „savivaldybių ūkinis ir finansinis savarankiškumas“, kuris įtvirtintas Chartijos 9 straipsnyje. Šis principas reiškia, kad savivaldos institucijos tam, kad galėtų vykdyti įstatymų priskirtas funkcijas, privalo turėti savus finansinius išteklius – biudžetą. Savivaldybių biudžetų sudarymą reglamentuoja Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo X skirsnis, tačiau, kaip teigia minėti autoriai, praktinės savivaldybių galimybės sudarant biudžetus yra ribotos. Chartijos 9 str. taip pat nurodoma, kad „vietinės valdžios organai bent dalį finansinių išteklių gauna iš vietos mokesčių ir rinkliavos, kurių dydį nustato jie patys vadovaudamiesi statutu“. Deja, Lietuvoje savivaldybių tarybos gali nustatyti tik žemės ir nekilnojamojo turto mokesčio tarifus bei mokesčių lengvatas, taigi minėtas principas nėra iki galo įgyvendintas. Lietuvoje taip pat nėra jokio mokesčių statuto. Chartijos 9 str. taip pat yra norma, kad „Finansų sistema <...> yra pakankamai įvairi ir lanksti, kad leistų jiems neatsilikti nuo jų uždavinių įgyvendinimo kaštų realaus kilimo“. Tačiau galima teigti, kad Lietuvoje ši norma taip pat nėra iki galo įgyvendinta, kadangi savivaldybės rinkdamos lėšas į biudžetus yra pakankamai suvaržytos, nes finansiniai šaltiniai yra reglamentuojami įstatymais.

Paminėtina, kad Europos vietos savivaldos chartiją ratifikavo visos ES narės, nors ir skirtingu laikotarpiu. Todėl teigtina, kad šią Chartiją ratifikavusios valstybės turėtų laipsniškai įgyvendinti fiskalinės decentralizacijos aspektus.

20 lentelė

Europos vietos savivaldos chartijos ratifikavimas ES valstybėse

Valstybė	Metai	Valstybė	Metai
Austrija	1987	Italija	1990
Belgija	2004	Latvija	1996
Bulgarija	1995	Malta	1993
Kipras	1988	Olandija	1991
Čekija	1999	Lenkija	1993
Danija	1988	Portugalija	1990
Estija	1994	Rumunija	1998
Suomija	1991	Slovakija	2000
Prancūzija	2007	Slovėnija	1996
Vokietija	1988	Ispanija	1988
Graikija	1989	Švedija	1989
Vengrija	1994	Jungtinė	1998

¹⁰ Europos vietos savivaldos chartija Lietuvoje turi įstatymo galią.

		Karalystė	
Airija	2002	Liuksemburgas	1987

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Council of Europe, 2014 duomenis.

Savivaldybių teisė rinkti vietinius mokesčius detalizuojama vietos savivaldos įstatymuose/aktuose. Remiantis Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymu, vienas iš savivaldybių biudžeto pajamų šaltinių yra „pagal įstatymus ir kitus teisės aktus iš mokesčių gaunamos“ pajamos. Įstatyme numatyta, kad savivaldybių tarybos neviršydamos įstatymų numatytų dydžių, gali didinti arba mažinti mokesčių tarifus. Teigtina, kad vietinių mokesčių reglamentavimas šiame įstatyme nėra išsamus.

Kitose ES valstybėse taikoma įvairi vietinių mokesčių teisinio reguliavimo vietos savivaldos įstatymuose praktika. Remiantis Švedijos vietos savivaldos aktu (angl. *The Swedish Local Government Act*), koks savivaldybių mokesčio tarifas galios atitinkamais metais nusprendžia savivaldybės atstovaujamoji valdžia – Susirinkimas (angl. Assembly) svarstant biudžetą, kadangi vietinės valdžios institucijos apie du trečdalius biudžeto pajamų gauna būtent iš mokesčių. Susirinkimo sprendimas priimamas atsižvelgiant į Vykdomojo komiteto siūlymus. Be to, Susirinkimas sprendžia biudžeto formavimo bei kitus svarbius finansinius klausimus. Suomijos vietos savivaldos akto (angl. Finnish local government act) 66 straipsnyje numatyta, kad priimant kitų metų biudžetą nustatomi pajamų mokesčio ir turto mokesčio tarifai ir kitų mokesčių bazė.

Dar vienas svarbus teisės aktas yra Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas. Reikėtų paminėti, kad šis dokumentas nustato vieningą Lietuvos mokestinę sistemą. Visi Lietuvoje renkami mokesčiai išdėstyti 13 straipsnyje. Tačiau šiame įstatyme nėra išskiriama, kurie mokesčiai renkami į valstybės biudžetą, o kurie patenka į savivaldybių biudžetus.

21 lentelė

Gyventojų pajamų mokesčio dalis (proc.), įskaitoma į savivaldybių biudžetus

Savivaldybė	2002	2003	2006	2010	2011	2012	2013	2014
Vilniaus m.	40	40	40	40	40	40	42	48
Kauno m.	74	74	74	94	94	94	94	94
Klaipėdos m.	64	64	64	86	86	86	86	86
Mažeikių r.	55	55	90	95	95	96	99	100
Šiaulių m.	96	96	96	100	100	100	100	100
Panevėžio m.	84	84	84	100	100	100	100	100
Ignalinos r.	78	100	100	100	100	100	100	100
Palangos m.	70	70	100	100	100	100	100	100
Kitos	100	100	100	100	100	100	100	100

Šaltinis: parengta autorės pagal Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo priedėlį.

Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo priedelyje numatyta gyventojų pajamų mokesčio (toliau – GPM) dalis, įskaitoma į savivaldybių biudžetus. Didžiosioms savivaldybėms – Vilniaus m., Kauno m., Klaipėdos m. – gyventojų pajamų mokesčio dalis 2014 m. svyravo nuo 48 iki 94 proc. Likusi dalis surenkamo gyventojų pajamų mokesčio yra

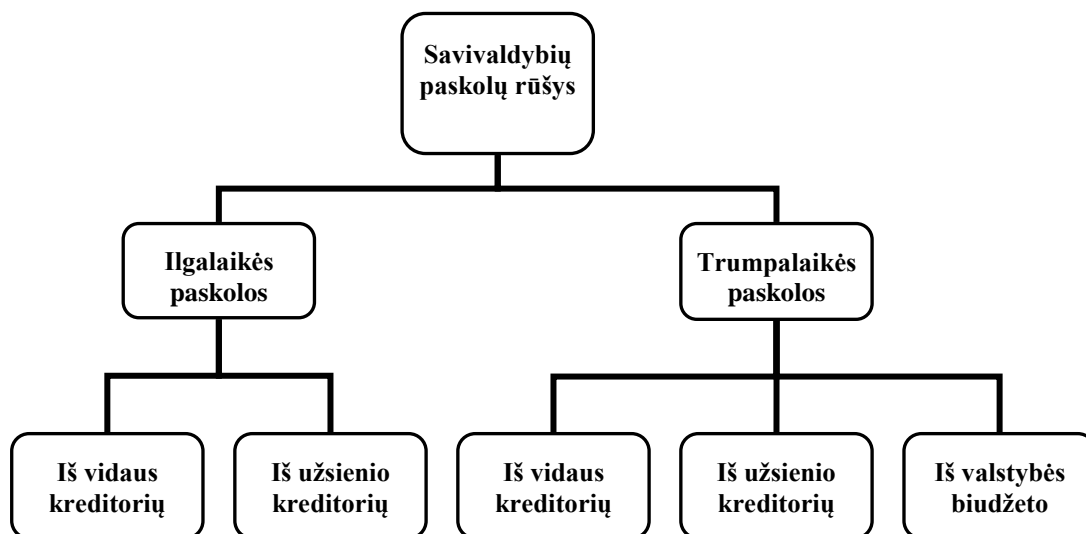
skiriama ekonomiškai silpnesnėms savivaldybėms remti. Kitoms savivaldybėms lieka 100 proc. gyventojų pajamų mokesčio. Reikėtų paminėti, kad tokia praktika savivaldybes diferencijuoja ir galimai pažeidžia lygiateisiškumo principą. Įdomus faktas, kad dėl tokio gyventojų pajamų mokesčio įskaitymo į biudžetus Vilniaus miesto savivaldybės taryba 2012 m. kreipėsi į Lietuvos Respublikos Konstitucinį Teismą, siekiant išaiškavimo, ar minėtos įstatymo priedėlio nuostatos neprieštarauja Konstitucijai. Tačiau Konstitucinis Teismas nutarimo šioje byloje kol kas dar nepriėmė. Vilniaus miesto meras, žiniasklaidoje aiškindamas kreipimosi į Konstitucinį Teismą priežastis teigė, kad Vilniaus m. savivaldybė ilgą laiką buvo donoras kitoms savivaldybėms, todėl dėl šios priežasties savivaldybės įsiskolinimas 2007–2011 m. padidėjo 500 mln. litų (Vilniaus miesto savivaldybė, 2012). Nepaisant to, kad sprendimas dar nepaskelbtas, Vilniaus miesto savivaldybei 2013 ir 2014 m. gyventojų pajamų mokesčio dalis, liekanti savivaldybės biudžete, padidinta atitinkamai iki 42 proc. ir iki 48 proc. Planuojant 2015 m. valstybės biudžetą siekiama, kad Vilniaus miesto savivaldybei tenkanti GPM dalis siektų 50 proc. Tai leistų sotinei papildomai gauti per metus ne mažiau kaip 70 mln. litų pajamų ir sumažinti biudžeto deficitą. Iš gyventojų pajamų mokesčio papildomai gautas pajamas būtų galima skirti tik skolos gražinimui (Lietuvos Respublikos Seimas, 2014).

Pastebėtina, kad dabartinis Finansų ministras R. Šadžius 2014 m. rugsėjo 23 d. Seime pristatė Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo 10 straipsnio pakeitimo įstatymo projektą. Šiuo įstatymo pakeitimu siūloma keisti gyventojų pajamų mokesčio (GPM) dalies (procentais), tenkančios visų savivaldybių biudžetams nuo įplaukų į konsoliduotus valstybės biudžetą ir savivaldybių biudžetus, apskaičiavimą, atsižvelgiant į GPM padidėjimą ar sumažėjimą dėl bendrų ekonominių rodiklių. Siekiama, kad GPM augimo arba smukimo įtaką dėl natūralaus ekonomikos augimo arba smukimo pasidalytų valstybės biudžetas ir savivaldybių biudžetai (Lietuvos Respublikos Seimas, 2014). Numatoma, kad šios nuostatos būtų taikomos rengiant 2015 metų ir vėlesnių metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymų projektus. Teigtina, kad tokios įstatymo pataisos skatintų savivaldybes didinti užimtumą, investicijas, ūkinės ir ekonominės veiklos plėtrą bei mažinti įsiskolinimus. Ar šios įstatymo pataisos bus priimtose kol kas nėra aišku.

Apibendrinant galima teigti, kad teisinis vietinių mokesčių reglamentavimas yra labai svarbus fiskalinės decentralizacijos aspektas. Pastebėta, kad daugelyje ES šalių vietinių mokesčių rinkimas reguliuojamas aukščiausios galios valstybės įstatyme – Konstitucijoje. Toks teisinis reguliavimas rodo ypatingą vietos savivaldos reikšmę valstybėje. Lietuvoje, deja, vietinių mokesčių reglamentavimo Konstitucijoje nėra. Be to, Lietuvos teisės aktuose nėra ir vietinių mokesčių koncepcijos. Galima teigti, kad šiuo aspektu atsiliekame nuo kitų pažangių Europos Sąjungos valstybių.

Savivaldybių išlaidų reglamentavimas. Analizuojant savivaldybių išlaidų reglamentavimą paminėtina, kad svarbiausias teisės aktas, reglamentuojantis šį fiskalinės decentralizacijos komponentą yra Vietos savivaldos įstatymas. Remiantis šiuo įstatymu daugiausia įgaliojimų priimant sprendimus dėl išlaidų turi administracijos direktorius. Jis administruoja „asignavimus, savivaldybės tarybos skirtus savivaldybės administracijai, savivaldybės tarybos nustatyta tvarka administruoja savivaldybės biudžeto asignavimus ir kitus piniginius išteklius“. Seniūnijos mastu asignavimų valdytojas yra seniūnas, jis administruoja seniūnijai skirtus asignavimus. Remiantis vietos savivaldos įstatymu „papildomos ir planą viršijančios biudžeto pajamos, gautos vykdant biudžetą, taip pat sutaupytos lėšos (išlaidos) lieka savivaldybėms, išskyrus kitus įstatymuose nustatytus atvejus“. Kalbant apie savivaldybių išlaidų reglamentavimą paminėtina valstybės ir savivaldybių išlaidų klasifikacija, kurią patvirtino Lietuvos Respublikos ministras įsakymu. Šioje išlaidų klasifikacijoje pateikiamos pagrindinės valstybės ir savivaldybių pajamų ir išlaidų rūšys bei funkcijų sritys: švietimas, aplinkos apsauga, ekonomika, sveikatos apsauga ir kt.

Savivaldybių skolinimosi reglamentavimas. Vienas iš įstatymų, reglamentuojančių savivaldybių skolinimosi tvarką, yra Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. Šio įstatymo 10 straipsnyje išskirtos savivaldybių paskolų rūšys.



8 pav. Lietuvos savivaldybių paskolų rūšys

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymą.

Remiantis 8 pav., pagrindinės savivaldybių paskolų rūšys yra ilgalaikės ir trumpalaikės paskolos, kurios gali būti imamos iš vidaus arba iš užsienio kreditorių. Ilgalaikių paskolų grąžinimo trukmė ilgesnė negu vieneri metai ir grąžinimo terminas yra ne tais pačiais biudžetiniais metais. Trumpalaikių paskolų grąžinimo terminas yra tais pačiais biudžetiniais metais. Trumpalaikės paskolos imamos laikinam pajamų trūkumui padengti, kai nepakanka šiam tikslui savivaldybės biudžeto apyvartinių lėšų. Reikėtų paminėti, kad savivaldybėms gali būti teikiamos trumpalaikės paskolos iš valstybės biudžeto apyvartinių lėšų. Paskolos teikiamos, kai susidarius laikinam pajamų

trūkumui išnaudojamos savivaldybės biudžeto apyvartinės lėšos. Be to, Vyriausybės nustatyta tvarka iš valstybės biudžeto apyvartinių lėšų savivaldybėms gali būti teikiamos trumpalaikės arba ilgalaikės paskolos, kai savivaldybės negali disponuoti savo lėšomis ir dėl to trūksta apyvartinių lėšų, nes yra apribota kredito įstaigų veikla ir (arba) jų licencijų atšaukimas.

Remiantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. kovo 26 d. nutarimu „Dėl savivaldybių skolinimosi taisyklių patvirtinimo“, savivaldybės imdamos paskolas privalo įvertinti, ar prisiimdamos finansinius įsipareigojimus neviršys:

1. *Savivaldybės skolos limito*. Į kriterijų įtraukiami visi savivaldybės prisiimti, bet dar neįvykdyti įsipareigojimai grąžinti kreditoriams lėšas pasirašius paskolų sutartis, finansinės nuomos (lizingo) sutartis ir kitus įsipareigojamuosius skolos dokumentus.
2. *Metinio savivaldybės grynojo skolinimosi limito*. Į šį kriterijų įskaitomi einamaisiais biudžetinais metais savivaldybės prisiimti, bet dar neįvykdyti įsipareigojimai grąžinti kreditoriams lėšas pasirašius paskolų sutartis, finansinės nuomos (lizingo) sutartis ir kitus įsipareigojamuosius skolos dokumentus, atėmus einamaisiais biudžetinais metais pagal šiuos įsipareigojimus grąžintas lėšas.
3. *Savivaldybės garantijų limito*. Į šį kriterijų įskaitomi savivaldybės prisiimti įsipareigojimai pagal garantijas ir laidavimus dėl savivaldybės kontroliuojamų įmonių prisiimtų, bet dar neįvykdytų įsipareigojimų grąžinti kreditoriams lėšas pasirašius paskolų sutartis, finansinės nuomos (lizingo) sutartis ir kitus įsipareigojamuosius skolos dokumentus.

Remiantis Savivaldybių skolinimosi taisyklėmis, sprendimą imti paskolą priima savivaldybės taryba. Tais atvejais, kai savivaldybė nori gauti paskolą iš valstybės biudžeto apyvartinių lėšų laikinam pajamų trūkumui padengti, savivaldybė Finansų ministerijai privalo pateikti prašymą. Šiame prašyme turi būti nurodyta paskolos prašymo priežastys, prašomos paskolos dydis ir paskirtis, paskolos grąžinimo galimybės ir kiti svarbūs aspektai. Finansų ministerija gali pritarti arba nepritarti paskolos ėmimui.

Analizuojant Lietuvos savivaldybių galimybes skolintis, labai svarbus Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžeto finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. Šiame įstatyme numatyti savivaldybių skolinimosi limitai.

22 lentelė

Savivaldybių skolinimosi limitai (proc.) nuo biudžeto pajamų 2009–2013 m.

Savivaldybė	2009	2010	2011	2012	2013
Vilniaus m.	45	55	85	120	120
Kauno m.	45	55	55	-	-
Kitos savivaldybės	30	40	40	70	75

Šaltinis: sudaryta autorės pagal atitinkamų metų Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžeto finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą.

Remiantis 22 lentele galima teigti, kad savivaldybių skolinimosi limitai pastaraisiais metais buvo didinami. Pastebėtinai labai didelis Vilniaus miesto savivaldybės skolinimosi limito augimas. 2009 m. Vilniaus miesto savivaldybės skola negalėjo viršyti 45 proc. patvirtintų 2009 metų savivaldybės biudžeto pajamų, o 2013 m. skola negalėjo viršyti 120 proc. patvirtintų 2013 metų savivaldybės biudžeto pajamų. Kaip matome, skolinimosi limitas išaugo beveik 3 kartus. Kitų savivaldybių skolinimosi limitai augo, tačiau ne taip ženkliai kaip Vilniaus m. savivaldybės. Tokia skolinimosi limitų augimo tendencija gali būti paaiškinta savivaldybių biudžetinių pajamų mažėjimu ir vis didėjančiu įsiskolinimu, kuriam reikalingas refinansavimas.

23 lentelė

Savivaldybių metinio grynojo skolinimosi limitai (proc.)¹¹ 2009–2013 m.

Savivaldybė	2009	2010	2011	2012	2013
Vilniaus m.	15	20	40	35	35
Kitos savivaldybės	15	20	20	20	20

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžeto finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą.

Metinio savivaldybių skolinimosi limitai pastaraisiais metais kito nežymiai. Ženklesni pokyčiai pastebimi 2011 m. Tuo laikotarpiu Vilniaus m. savivaldybės grynojo skolinimosi limitas padidėjo nuo 20 proc. biudžeto pajamų iki 40 proc. biudžeto pajamų. 2012 m. šis rodiklis sumažėjo nuo 40 iki 35 proc. Galima teigti, kad Seimo sprendimai daugelio Lietuvos savivaldybių atžvilgiu yra pastovūs, o daugiausiai pokyčių sulaukia Vilniaus m. savivaldybė.

24 lentelė

ES šalių savivaldybių skolinimosi suvaržymai, 2005 m.

Naudojimosi prieiga			
Draudžiama skolintis	Skolinimuisi reikalingas pritarimas	Draudžiama skolintis tam tikriems tikslams įgyvendinti	Jokių apribojimų nėra
Danija	Ispanija	Vokietija	Čekija
	Graikija	Portugalija	Lenkija
	Airija	Prancūzija	Olandija
	Liuksemburgas	Vengrija	
	Jungtinė Karalystė	Italija	
		Slovakija	

Šaltinis: adaptuota autorės pagal OECD, 2005.

Kitose užsienio valstybėse pastebimos įvairios savivaldybių skolinimosi tendencijos. Danijoje savivaldybių skolinimasis yra griežtai kontroliuojamas. Pagrindinė taisyklė yra ta, kad savivaldybės gali skolintis tik investicijoms į komunalines paslaugas (OECD, 2005). Savivaldybių skola vidutiniškai sudaro tik 5,5 proc. nuo BVP (Komune credit, 2013). Lenkijoje savivaldybėms draudžiama skolintis, jeigu bendra valdžios skola viršija 60 proc. bendrojo vidaus produkto (OECD,

¹¹ nuo biudžeto pajamų

2005). Belgijoje dėl sudėtingų fiskalinių santykių tarp skirtingų valdžios lygmenų, nėra aiškių sankcijų už skolinimosi taisyklių, kurias nustato Aukščiausioji finansų taryba (pranc. Conseil Supérieur des Finances), pažeidimus.

Kaip ir Lietuvoje, Estijoje sprendimus dėl skolinimosi reikalingumo priima savivaldybės taryba atsižvelgdama į nustatytas taisykles. Pagrindinės taisyklės yra šios:

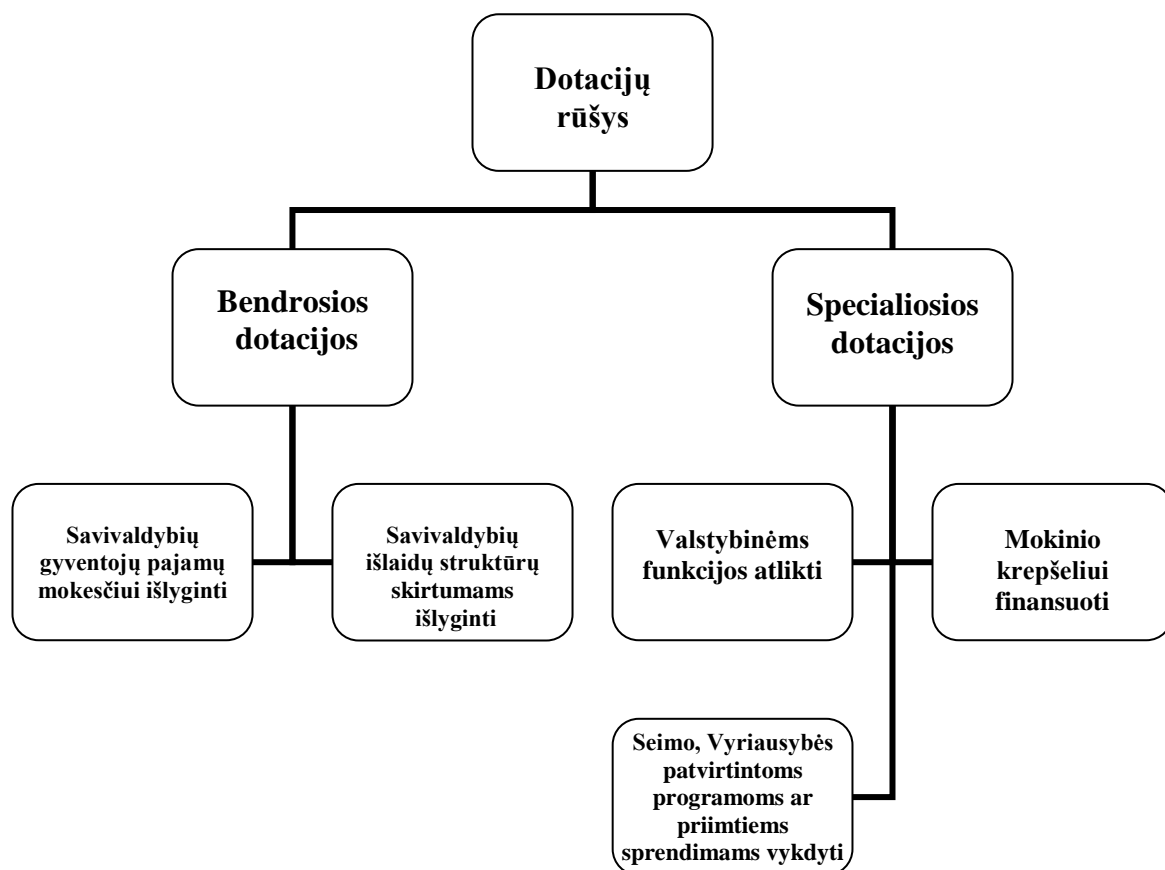
1. savivaldybės neapmokėtų paskolų ir priimtų įsipareigojimų negali viršyti 75 proc. savivaldybės biudžeto pajamų einamaisiais metais (šis rodiklis gali kisti). Į paskolas neįtraukiamos valstybės skiriamos dotacijos.
2. Savivaldybių tarybos gali imti trumpalaikes paskolas, kurios finansuotų einamąsias išlaidas. Šioms paskoloms nėra taikoma 1 taisyklė.
3. Savivaldybės taryba po paskolos sutarties sudarymo privalo per 30 dienų pateikti sutarties kopiją Finansų ministerijai, kuri nustatys, ar sudaryta paskolos sutartis atitinka teisinius reikalavimus (Statistical office of Estonia, 2005).

Kai kuriose Europos Sąjungos valstybėse savivaldybės yra labiau savarankiškos priimdamos sprendimus dėl skolinimosi nei Lietuvoje. Švedijoje šie administraciniai vienetai visiškai savarankiškai sprendžia dėl skolinimosi reikalingumo, skolinimosi būdo bei kreditorių pasirinkimo. Švedijoje savivaldybėms nėra reikalingas valstybės pritarimas, nėra teisinių suvaržymų. Savivaldybių susirinkimai patys nustato skolinimosi limitus, kurių reikia laikytis. Galima teigti, kad Švedijoje savivaldybių skolinimasis yra reguliuojamas netiesiogiai, kadangi visos išlaidos, susijusios su skolos grąžinimu, privalo būti įtrauktos į subalansuotą biudžetą (Swedish Association of local authorities and regions, 2011).

Apibendrinus savivaldybių skolinimosi reglamentavimą pastebėtina, kad Lietuvoje savivaldybėms nustatyti griežti reikalavimai ir konkretūs apribojimai. Savivaldybių tarybos turi mažai įtakos priimant sprendimus dėl skolinimosi. Todėl galima teigti, kad Lietuvos savivaldybių skolinimosi galimybes galima priskirti centralizuotos drausmės ir kontrolės modeliui (žr. 22 psl.)

Savivaldybėms skiriamų dotacijų teisinis reglamentavimas. Pagrindinis įstatymas, reglamentuojantis ketvirtąjį fiskalinės decentralizacijos komponentą – valstybės skiriamas dotacijas savivaldybėms, yra Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas. Jame nustatyta valstybės skiriamų dotacijų savivaldybių biudžetams rūšys, jų apskaičiavimo ir pervedimo tvarka.

Remiantis minėtu įstatymu, skiriamos dvi pagrindinės dotacijų savivaldybių biudžetams rūšys: bendrosios ir specialiosios tikslinės dotacijos. Bendrosios dotacijos skiriamos keliais atvejais. Pirmasis, gyventojų pajamų mokesčiui išlyginti, kai prognozuojama, kad valstybės išdo sąskaitoje trūks šiam tikslui lėšų.



9 pav. Dotacijų Lietuvos savivaldybių biudžetams rūšys

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymą.

Antrasis dotacijos skyrimo atvejis, savivaldybių išlaidų struktūrų skirtumams, kuriuos lemia nuo savivaldybių veiklos nepriklausantys objektyvūs veiksniai, išlyginti. Dotacija skiriama, kai prognozuojama, kad valstybės išdo sąskaitoje trūks šiam tikslui lėšų. Specialiosios tikslinės dotacijos skiriamos trimis atvejais. Pirmasis, dotacija skiriama valstybinėms funkcijoms atlikti. Konkreti skiriama suma apskaičiuojama pagal patvirtintą metodiką. Antrasis dotacijos skyrimo atvejis – mokinio krepšelio finansavimas. Konkreti skiriama suma kiekvienai savivaldybei apskaičiuojama pagal Vyriausybės ar jos įgaliotos institucijos nustatytą tvarką. Trečiasis specialiosios tikslinės dotacijos skyrimo atvejis yra Seimo ar Vyriausybės patvirtintų programų ar patvirtintų sprendimų vykdymas. Kai dėl Seimo ar Vyriausybės priimtų sprendimų savivaldybių biudžetuose atsiranda pajamų ar išlaidų pokyčiai, tuomet jiems finansuoti skiriama bendrosios dotacijos kompensacija.

Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžeto finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu kiekvienais metais nustatomos dotacijų sumos pagal rūšis. Be to, šiuo įstatymu reglamentuojami savivaldybių skolinimosi limitai, kurie kiekvienais metais yra skirtingi.

Be pagrindinių teisės aktų, reglamentuojančių fiskalinės decentralizacijos komponentus, paminėtinos Europos Tarybos rekomendacijos Lietuvai. Viena iš naujesnių rekomendacijų (Nr. 321) pateikta 2012 metais (Vietos ir regionų valdžių kongreso rekomendacija, 2012). Šioje

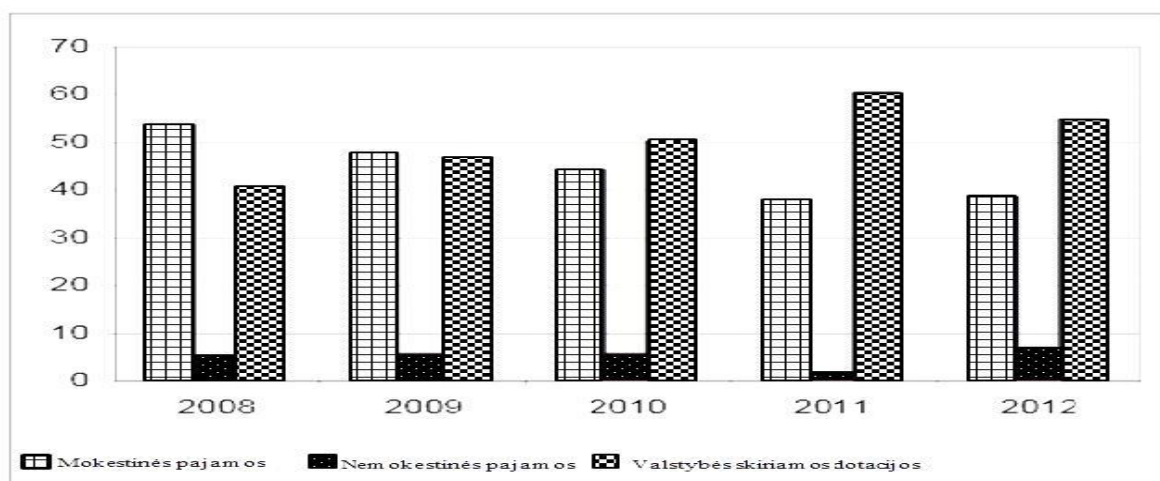
rekomendacijoje teigiama, kad savivaldybėms nepakanka finansinių išteklių, būtinų teikti joms pavestas paslaugas, be to, jų skolinimosi limitai išlieka suvaržyti. Todėl būtina užtikrinti, kad vietos valdžios institucijoms būtų skiriami pakankami finansiniai ištekliai, vadovaujantis principu, kad ištekliai turi atitikti vietos valdžiai pavedamas funkcijas ir pareigas. Be to, Lietuvai reikalinga aiški, skaidri ir sutartais principais pagrįsta, valstybės nustatytų ir surinktų mokesčių pasidalijimo su savivaldybėmis politika. Šioje rekomendacijoje ir jos memorandume teigiama, kad sudėtinga savivaldybių finansinė situacija buvo kritikuojama 2001 m. Rekomendacijos Nr.87 13.2 straipsnio dalies atskiruose punktuose, išreiškiant susirūpinimą tuo, „kad kai kartais vietos valdžios institucijoms paskiriami nauji uždaviniai, nesant reikiamų išteklių jiems įgyvendinti” ir rekomenduojant, kad „gerbdamos šį reikalavimą, Lietuvos valdžios institucijos savo įstatymuose pripažintų lydinčio finansavimo principą, kaip nurodyta ET VRVK 64-toje (1999 m.) ir 79-toje (2000 m.) rekomendacijose (Vietos ir regionų valdžių kongreso rekomendacija, 2012).

Apibendrinant Lietuvos fiskalinės decentralizacijos teisinį reglamentavimą teigtina, kad jis yra išsamus ir detalus. Pastebėtina, kad esminių pokyčių reikėtų mokesčių paskirstyme, kadangi daugelis įgaliojimų nustatant mokesčius priskirti centrinei valdžiai. Analizuojant skolinimosi tendencijas pastebimas skolinimosi limitų plėtimas. Dotacijų skyrimo sistema yra gana aiški ir konkreti.

3.3 Lietuvos ir ES šalių savivaldybių biudžetų struktūra

3.3.1 Mokesčių paskirstymas savivaldybėse

Remiantis Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 22 str., savivaldybių biudžetų pajamas sudaro mokestinės pajamos, nemokestinės pajamos ir valstybės skiriamos dotacijos.



10 pav. Lietuvos savivaldybių biudžetų struktūra (proc.) 2008–2012 m.

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Finansų ministerijos duomenis

Kaip matome 10 pav., 2008–2012 m. laikotarpiu Lietuvos savivaldybės daugiausiai pajamų gavo iš mokesčių ir dotacijų. Pagrindinė problema Lietuvoje kalbant apie mokestines pajamas yra tai, kad savivaldybių tarybos neturi pakankamai įgaliojimų savarankiškai nustatyti vietinių

mokesčių bazę ir tarifus. Vietos mokesčių koncepcijos metmenys Lietuvos Respublikos finansų ministro įsakymu „Dėl darbo grupės vietos mokesčių koncepcijos metmenims parengti sudarymo“ turėjo būti parengti iki 2002 m. lapkričio 15 d., „atsižvelgiant į Europos vietos savivaldos chartiją, Europos Tarybos rekomendacijas bei Lietuvos savivaldybių asociacijos pateiktus vietinių mokesčių koncepcijos metmenis“. Šiam tikslui įgyvendinti ministro įsakymu buvo sudaryta darbo grupė. Tačiau ši užduotis nebuvo įvykdyta ir 2003 m. sausio 10 d. buvo priimtas naujas įsakymas, kuriuo darbo grupei pavedama atlikti nurodytą užduotį iki 2003 m. liepos 1 d. Vis dėlto, net ir praėjus daugiau nei 10 metų, Lietuvoje vietinių mokesčių koncepcijos nėra.

Lietuvoje net tie mokesčiai, kurie priskiriami savivaldybių biudžetams, nustatomi ir renkami centralizuotai. Tokiu būdu savivaldybės tampa priklausomos nuo centrinės valdžios priimamų sprendimų. Pastebėtina, kad dotacijos savivaldybių biudžetuose sudaro beveik tokią pat dalį, kaip ir mokesčiai (žr. 10 pav.).

25 lentelė

Šiaulių m. savivaldybės biudžeto struktūros kaita 2012–2015 m.

Metai	2012	2013	2014	2015 ¹²
Mokestinės pajamos ¹³	44,4	46,6	53,2	56,2
Dotacijos	46,5	46,4	39,7	35,9
Kitos pajamos	9,10	6,90	7,10	8,0

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Šiaulių m. savivaldybės tinklalapio duomenis

Išanalizavus bendras Lietuvos savivaldybių biudžetų kaitos tendencijas, pateikiami pasirinktų Lietuvos savivaldybių biudžetų struktūrų pokyčiai. Analizuojant Šiaulių miesto savivaldybės 2012 – 2015 m. biudžetą pastebėtinas mokestinių pajamų biudžete augimas bei valstybės skiriamų dotacijų mažėjimas. Dotacijų biudžete mažėjimas tiesiogiai susijęs su savivaldybės savarankiškai gaunamų pajamų didėjimu. Didžiausias mokestinių pajamų pokytis pastebimas 2014 m., kuris, lyginant su 2013 m., sudarė 6,6 procentinio punkto. Dotacijos 2012–2015 m. vidutiniškai sudarė šiek tiek daugiau nei 30 proc. biudžeto pajamų. Kitos pajamos biudžete sudarė nedidelę dalį.

26 lentelė

Vilniaus m. savivaldybės biudžeto struktūros kaita 2011–2014 m.

Metai	2011	2012	2013	2014
Mokestinės pajamos	45,98	45,92	47,73	56,97
Nemokestinės pajamos	43,72	43,80	44,17	35,91
Dotacijos	10,30	10,28	8,10	7,12

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Vilniaus m. savivaldybės biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinius.

Analizuojant Vilniaus m. savivaldybės biudžeto struktūrą 2011–2014 m. teigtina, kad biudžeto pajamų kaita panaši su Šiaulių miesto savivaldybe, nes didžiausias pokytis pastebimas 2014 m. Šis mokestinių pajamų padidėjimas siejamas su gyventojų pajamų mokesčio dalies, liekančios Vilniaus m. savivaldybės biudžete, padidėjimu nuo 42 proc. 2013 m. iki 48 proc. 2014

¹² Pagal 2015 m. Šiaulių m. savivaldybės biudžeto projektą.

¹³ Savivaldybių biudžetuose prie mokestinių pajamų priskiriamos valstybės bei vietinės rinkliavos.

m. (6 procentiniai punktai). Teigtina, kad Vilniaus miesto savivaldybės biudžete mokestinės pajamos sudarytų ženkliai didesnę dalį, jei būtų įskaitoma 100 proc. gyventojų pajamų mokesčio į biudžetą. Tačiau dabar Vilniaus m. savivaldybė remia ekonomiškai silpnesnes savivaldybes.

27 lentelė

Neringos savivaldybės biudžeto struktūros kaita 2011–2014 m.

Metai	2011	2012	2013	2014
Mokestinės pajamos	60,0	62,69	58,66	67,61
Dotacijos	21,83	23,73	20,99	14,70
Kitos pajamos	18,17	13,28	20,35	17,69

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Neringos savivaldybės biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinius.

Analizuojant mažiausios (pagal gyventojų skaičių) Neringos savivaldybės biudžetą 2011–2014 m. pastebima, kad dotacijos biudžete sudaro beveik dvigubai mažesnę dalį lyginant su Šiaulių m. bei Vilniaus m. savivaldybėmis, tačiau mokesčių dalis didesnė nei prieš tai dviejų minėtų savivaldybių. Be to, paminėtina, kad kitos pajamos į Neringos savivaldybės biudžetą atneša daugiau pajamų nei į Šiaulių ir Vilniaus miestų savivaldybių biudžetus.

28 lentelė

ES šalių savivaldybių biudžetų pajamų struktūra, 2008

Eil. nr.	Valstybė	Mokesčiai ¹⁴	Socialinio draudimo įmokos	Dotacijos	Kita ¹⁵
1.	Austrija	61,4	4,7	20,0	13,9
2.	Belgija	29,6	5,4	53,7	11,3
3.	Bulgarija	13,6	0	74,3	12,1
4.	Kipras	28,4	0	45,8	25,8
5.	Čekija	46,2	0	36,9	16,9
6.	Danija	36,0	1,5	55,5	7,0
7.	Estija	47,5	0	42,8	9,7
8.	Suomija	47,4	0,1	28,8	23,7
9.	Graikija	9,6	0	64,2	26,2
10.	Vengrija	22,4	0,2	65,8	11,6
11.	Airija	9,8	3,7	70,4	16,1
12.	Italija	42,8	0,6	48,5	8,1
13.	Prancūzija	47,4	0,1	28,8	23,7
14.	Latvija	51,9	0	37,2	10,9
15.	Lietuva	37,5	0,2	58,1	4,2
16.	Liuksemburgas	31,3	0,2	48,0	20,5
17.	Malta	0	0	92,6	7,4
18.	Olandija	8,4	2,3	69,6	18,8
19.	Lenkija	33,2	0	53,3	13,4
20.	Portugalija	39,4	1,4	40,3	18,9
21.	Rumunija	10,4	0	84,7	4,9
22.	Slovakija	59,6	0,5	27,9	11,9
23.	Slovėnija	39,2	1,0	46,1	13,8
24.	Ispanija	48,9	0,6	40,5	10,0
25.	Švedija	64,8	2,1	19,6	13,5
26.	Jungtinė Karalystė	13,0	1,9	70,0	15,1
27.	Vokietija	42,9	1,3	38,9	17,0

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Eurostat, 2010 ir valstybių statistikos tinklalapius.

¹⁴ Į šią kategoriją patenka tiek visiškai savarankiški, tiek dalinamieji mokesčiai.

¹⁵ Ši kategorija apima savivaldybių renkamas rinkliavas bei pajamas gaunamas iš dividendų ir kt.

Analizuojant ES šalių savivaldybių biudžetų struktūras pastebimos įvairios tendencijos. Ištyrinėjus 28 lentelėje pateiktus duomenis teigtina, kad daugiausiai mokestinių pajamų į savivaldybių biudžetus surenka senosios ES narės. Švedijoje 2008 m. savivaldybės gavo 64,8 proc. biudžeto pajamų iš mokesčių. Tai yra didžiausias rodiklis tarp ES šalių. Austrijoje 61,4 pajamų gaunama iš mokesčių, Suomijoje mokestinės pajamos sudaro apie 47,4 proc. biudžeto pajamų. Prancūzijoje ir Ispanijoje mokestinės pajamos sudaro beveik 50 proc. biudžeto pajamų, Vokietijoje kiek daugiau nei 40 proc. Analizuojant Baltijos šalis teigtina, kad daugiausiai mokestinių pajamų į biudžetus surenka Latvija, mažiausiai – Lietuva (Eurostat, 2010). Maltoje beveik visos savivaldybių biudžetų pajamos gaunamos iš dotacijų. Galima teigti, kad tokia biudžeto sudarymo praktika taikoma atsižvelgiant į valstybės dydį ir gyventojų skaičių, kadangi Malta yra mažiausia ES šalis (Europos Sąjunga, 2014). Mažiausiai mokestinių pajamų į savivaldybių biudžetus gaunama Olandijoje, Rumunijoje, Graikijoje. Iš kitų šaltinių gaunamos pajamos savivaldybių biudžetuose sudaro vidutiniškai 14 proc. pajamų.

29 lentelė

ES šalių savivaldybių mokestinės pajamos, 2008 m.

Eil. nr.	Valstybė	Savivaldybių mokestinės pajamos nuo BVP (proc.)	Savivaldybių mokestinės pajamos nuo visų mokestinių pajamų (proc.)
1.	Belgija	4,2	9,5
2.	Austrija	2,0	4,7
3.	Čekija	0,4	1,0
4.	Danija	11,9	24,7
5.	Estija	4,9	15,4
6.	Suomija	9,4	22,0
7.	Prancūzija	5,3	12,1
8.	Vokietija	11,4	31,4
9.	Graikija	0,3	0,8
10.	Vengrija	2,6	6,4
11.	Italija	7,0	16,1
12.	Liuksemburgas	1,6	4,5
13.	Olandija	1,3	3,3
14.	Lenkija	4,6	13,5
15.	Slovakija	0,8	2,6
16.	Slovėnija	3,3	8,9
17.	Ispanija	10,5	31,4
18.	Portugalija	1,8	5,5
19.	Švedija	16,1	34,6
20.	Didžioji Britanija	4,0	15,1

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Eurostat, 2014 duomenis.

Analizuojant mokestinių pajamų reikšmę savivaldybėms reikėtų apžvelgti, kokią dalį mokestinės pajamos sudaro savivaldybių biudžetuose nuo bendrojo vidaus produkto ir nuo visų viešojo sektoriaus mokestinių pajamų. Kaip matome 29 lentelėje, didžiausia mokestinių pajamų

dalį lyginant tiek su BVP, tiek su viso viešojo sektoriaus mokestinėmis pajamomis yra Vokietijoje, Švedijoje, Danijoje, Ispanijoje. Švedijoje savivaldybių mokestinės pajamos sudaro 16,1 proc. nuo BVP, Vokietijoje – 11,4 proc., Ispanijoje – 10,5 proc., Suomijoje – 9,4 proc. Šiose valstybėse savivaldybių mokestinės pajamos sudaro didžiausią dalį lyginant su viso viešojo sektoriaus mokestinėmis pajamomis.

Analizuojant savivaldybių mokestines pajamas, reikėtų ištirti, kokie mokesčiai svarbiausi savivaldybių biudžetams. Remiantis Finansų ministerijos duomenimis (2014) (30 lentelė), svarbiausi Lietuvos savivaldybių biudžetuose yra gyventojų pajamų mokestis, nekilnojamojo turto mokestis ir žemės mokestis.

30 lentelė

Mokesčių dalis (%) Lietuvos savivaldybių biudžetuose nuo visų pajamų

Nr.	Pajamų rūšis	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 ¹⁶
1.	Gyventojų pajamų mokestis	87,4	75,5	75,1	72,6	73,5	75,8	78,4
2.	Žemės mokestis	1,2	1,3	1,5	1,7	1,7	1,7	1,4
3.	Paveldimo turto mokestis	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
4.	Nekilnojamojo turto mokestis	6,5	7,5	8,8	8,6	7,8	7,5	6,8
5.	Mokesčiai už aplinkos teršimą	0,8	0,7	0,3	0,7	0,8	0,7	0,6

Šaltinis: parengta autorės pagal Finansų ministerijos duomenis.

2013 m. gyventojų pajamų mokestis sudarė 75,8 proc. nuo visų pajamų. Nors gyventojų pajamų mokestis negali būti vadinamas vietiniu, tačiau reikia atkreipti dėmesį į tai, kad šis mokestis įneša daugiausiai pajamų į biudžetus.

31 lentelė

Gyventojų pajamų mokesčio dalis¹⁷ savivaldybių biudžetuose 2011–2014 m.

Eil. nr.	Savivaldybė	2011	2012	2013	2014
1.	Vilniaus m.	32,77	32,95	36,20	45,52
2.	Kauno m.	40,90	41,90	42,51	47,51
3.	Klaipėdos m.	34,53	37,06	35,94	41,31
4.	Šiaulių m.	33,93	31,76	36,90	36,70
5.	Panevėžio m.	32,23	34,34	38,84	44,68

Šaltinis: sudaryta autorės pagal analizuotų savivaldybių biudžetų vykdymo ataskaitų rinkinius.

Analizuojant gyventojų pajamų mokesčio svarbą atskirų savivaldybių biudžetams teigtina, kad jis sudaro daugiau nei trečdalį biudžeto pajamų 2011–2014 m. laikotarpiu. 2014 m. GPM daugiausiai pajamų atnešė į Kauno miesto savivaldybės biudžetą, mažiausiai – į Šiaulių m. savivaldybės biudžetą.

Antras pagal svarbą yra nekilnojamojo turto mokestis, kurį moka įmonės bei organizacijos. Nors šis mokestis 2013 m. sudarė tik apie 7,5 proc. pajamų, tačiau savivaldybių tarybos gali nustatyti mokesčio tarifą įstatymo nustatytose ribose. Šio mokesčio tarifas svyruoja nuo 0,3 iki 3 proc. priklausomai nuo nekilnojamojo turto vertės. Paminėtina, kad nekilnojamojo turto mokestį moka tik tie subjektai, kurių turto vertė siekia daugiau nei 220000 eurų.

¹⁶Pagal 2014 m. biudžeto projektą.

¹⁷Nuo visų biudžeto pajamų.

Reikėtų paminėti, kad, remiantis naujausia Žemės mokesčio redakcija, nuo 2013 m. savivaldybių taryboms suteikta teisė nustatyti žemės mokesčio tarifą nuo 0,01 iki 4 proc., atsižvelgiant į žemės paskirtį. Anksčiau tarifas visose savivaldybėse buvo vienodas (1,5 proc.), kadangi jį Seimas nustatė įstatymu. Atsižvelgiant į šiuos pakeitimus galima teigti, kad po truputį judama link didesnio savivaldybių savarankiškumo mokestiniais klausimais. Vis dėlto pastebėtina, kad savivaldybių taryboms suteikiama daugiau įgaliojimų renkant tuos mokesčius, kurie biudžetuose sudaro labai mažą dalį.

32 lentelė

Žemės mokesčio dalis¹⁸ pasirinktų Lietuvos savivaldybių biudžetuose 2010–2014 m.

Nr.	Savivaldybė	2010	2011	2012	2013	2014
1.	Šiaulių m.	0,41	0,42	0,41	0,34	0,44
2.	Vilniaus m.	0,42	0,39	0,43	0,52	0,49
3.	Kauno m.	0,42	0,38	0,42	0,68	0,69
4.	Klaipėdos m.	0,31	0,26	0,26	-	-
5.	Panevėžio m.	0,45	0,39	0,39	0,33	-

Šaltinis: sudaryta autorės pagal analizuotų savivaldybių biudžetų vykdymo ataskaitų rinkinius.

Analizuojant žemės mokesčio dalį didžiųjų Lietuvos savivaldybių biudžetuose teigtina, kad jis užima labai mažą dalį ir reikšmingos įtakos pajamų atžvilgiu neturi. Tyrinėjant 2010–2014 m. tendencijas pastebėtina, kad visu analizuojamu laikotarpiu žemės mokestis į savivaldybių biudžetus atnešdavo mažiau nei 1 proc. pajamų.

Remiantis Lietuvos Respublikos mokesčio už aplinkos teršimą įstatymu, 70 proc. pajamų yra įskaitoma į savivaldybių biudžetus. Tačiau šis mokestis biudžetams turi labai mažai įtakos, kadangi 2013 m. sudarė tik 0,7 proc. ir šis rodiklis per pastaruosius metus mažai kito. Labai mažai pajamų į savivaldybių biudžetus patenka ir iš paveldimo turto mokesčio.

Kaip matome, teoriškai Lietuvoje prie vietinių mokesčių galima priskirti net 5 mokesčius. Užsienio šalyse galima išskirti įvairias vietinių mokesčių rūšis, kurie sudaro didžiausią savivaldybių biudžeto dalį. Pagrindiniai mokesčiai, kurie įskaitomi į savivaldybių biudžetus ES šalyse 2014 m. susisteminti lentelėje.

33 lentelė

Pagrindiniai į savivaldybių biudžetus įskaitomi mokesčiai ES šalyse, 2014

Eil. nr.	Valstybė	Pagrindiniai savivaldybių biudžetams priskiriami mokesčiai
1.	Austrija	Savivaldybių verslo mokestis, nekilnojamojo turto mokestis
2.	Belgija	Pajamų mokestis, transporto priemonių naudojimo mokestis
3.	Bulgarija	Nekilnojamojo turto mokestis, pavedimo turto mokestis, kapitalo mokestis, patentų mokestis
4.	Kipras	Turto mokestis, pelno mokestis, atliekų surinkimo mokestis
5.	Čekija	Pelno mokestis, turto mokestis.
6.	Danija	Pajamų mokestis, nekilnojamojo turto mokestis (žemės mokestis)
7.	Estija	Pajamų mokestis, žemės mokestis, reklamos mokestis, pardavimo mokestis

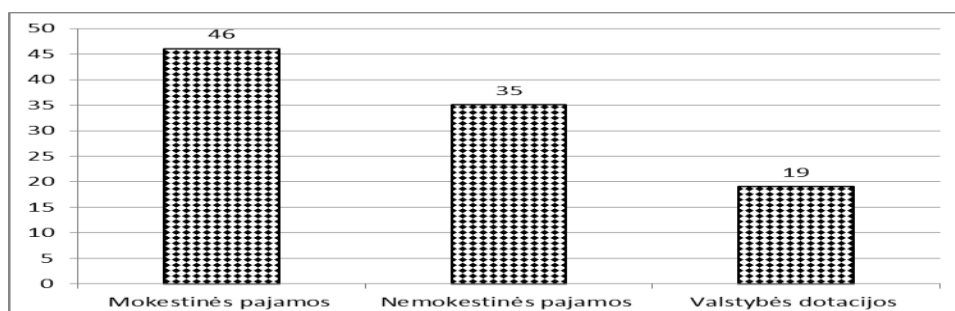
¹⁸ Nuo visų savivaldybės biudžeto pajamų.

8.	Suomija	Pajamų mokestis, nekilnojamojo turto mokestis, dalis juridinių asmenų pelno mokesčio
9.	Prancūzija	Transporto įmokos, žemės mokestis, pastatų mokestis
10.	Vokietija	Verslo mokestis, nekilnojamojo turto mokestis
11.	Graikija	Turto mokestis, atliekų tvarkymo ir gatvių valymo mokestis, viešbučių ir restoranų rinkliava
12.	Vengrija	Turizmo mokestis, verslo mokestis, turto mokestis, privačių namų mokestis
13.	Airija	Nekilnojamojo turto mokestis
14.	Italija	Pelno mokestis, paveldimo turto mokestis, dovanojamo turto mokestis
15.	Latvija	Dalis gyventojų pajamų mokesčio, dalis nekilnojamojo turto mokesčio
16.	Liuksemburgas	Verslo mokestis, turto mokestis
17.	Olandija	Turto mokestis, šiukšlių išvežimo mokestis
18.	Lenkija	Turto mokestis, žemės mokestis, transporto priemonių mokestis, miškų mokestis
19.	Portugalija	Turto mokestis, transporto priemonių registravimo mokestis
20.	Rumunija	Patentų mokestis, pastatų ir žemės mokestis
21.	Slovakija	Nekilnojamojo turto mokestis, transporto priemonių mokestis
22.	Švedija	Pajamų mokestis, turto mokestis
23.	Ispanija	Nekilnojamojo turto mokestis, ekonominės veiklos mokestis, mechaninių transporto priemonių mokestis

Šaltinis: sudaryta autorės pagal pasirinktų valstybių statistikos tinklalapius.

Daugelyje ES šalių į savivaldybių biudžetus yra įskaitomas žemės mokestis, nekilnojamojo turto mokestis, pajamų mokesčiai. Nekilnojamojo turto mokestis į savivaldybių biudžetus įskaitomas tokiose valstybėse, kaip Austrija, Ispanija, Slovakija, Latvija, Airija, Vokietija, Bulgarija. Pajamų mokestis patenka į Danijos, Belgijos, Estijos savivaldybių biudžetus. Įdomu tai, kad Estijoje į savivaldybių biudžetus yra įskaitomi 4 mokesčiai, tačiau tik pardavimų ir reklamos mokestis yra vadinami vietiniais (Statistics Estonia, 2014).

Priešingai nei Lietuvoje, Suomijoje į vietinius biudžetus įskaitomi trys pajamų mokesčiai – pajamų mokestis, juridinių asmenų pelno mokestis, nekilnojamojo turto mokestis. Šie mokesčiai savivaldybių biudžetuose 2011 m. sudarė atitinkamai 87,2 proc.; 8,5 proc. ir 4,3 proc. visų mokesčių pajamų. Pajamų mokesčio tarifą savivaldybės susirinkimas nustato visiškai savarankiškai. 2009 m. mokesčio vidurkis buvo apie 18,6 proc. (Local and regional government Finland, 2013).



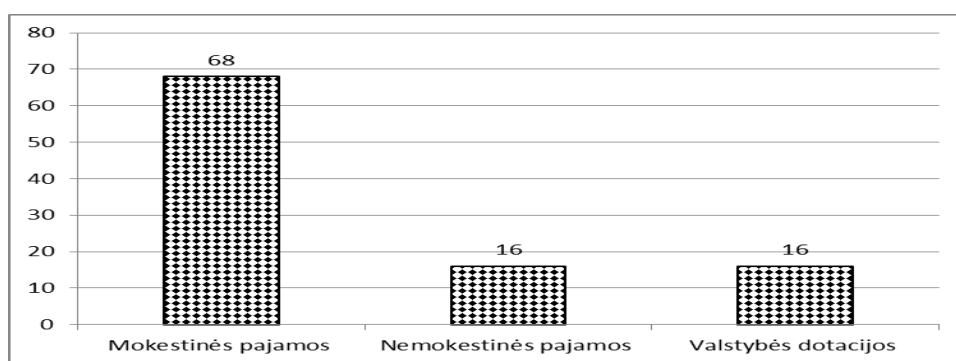
11 pav. Suomijos savivaldybių biudžetų pajamų struktūra (proc.) 2011 m.

Šaltinis: Local and regional government Finland (2013).

Kaip rodo 11 pav., Suomijos savivaldybių biudžetai didžiausią dalį pajamų gauna iš vietinių mokesčių. Jie savivaldybių biudžetuose sudaro apie 46 proc. Antras pagal svarbą pajamų šaltinis yra centrinės valdžios pervedimai, kurie 2011 m. sudarė apie 19 proc. Suomijoje savivaldybės be

jokių apribojimų gali nustatyti rinkliavas už socialines, kultūros bei sveikatos priežiūros paslaugas, nors rinkliavos sudaro labai nedidelę biudžeto dalį. Panaši savivaldybių biudžetų struktūra išlieka kiekvienais metais (Local and regional government Finland, 2013).

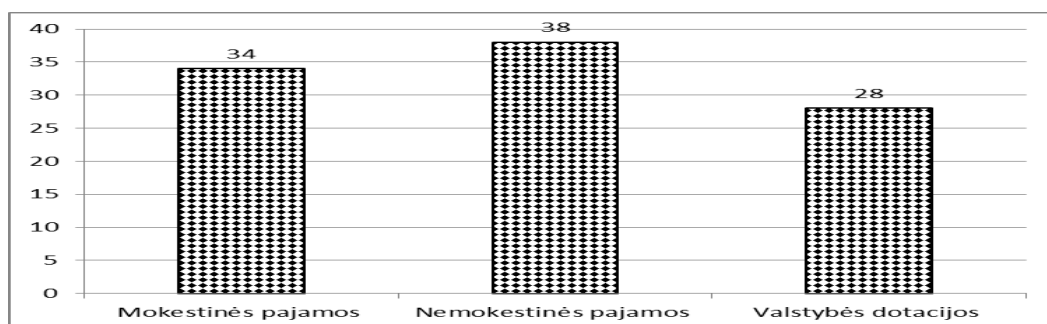
Kaip rodo 12 pav., Švedijoje savivaldybių biudžetuose dominuoja pajamų mokestis. Nors pajamų mokesčio tarifai Švedijoje yra vieni didžiausių Europoje, tačiau būtent šis mokestis savivaldybėms atneša vidutiniškai du trečdalius biudžeto pajamų (2006 m. 68 proc.) (Statistics Sweden, 2014). Švedijoje mažiausi vietinių mokesčių tarifai yra tose savivaldybėse, kurios išsidėsčiusios pasiturinčiuose priemiesčiuose šalia didžiųjų šalies miestų. Didžiausi mokesčių tarifai yra šalies šiaurės kaimiškose vietovėse ir savivaldybėse, kurios nukentėjusios nuo pramonės nuosmukio (Swedish tax agency, 2010). Antras pagal svarbą pajamų šaltinis yra valstybės dotacijos, kurios 2006 m. sudarė apie 16 proc. gaunamų lėšų.



12 pav. Švedijos savivaldybių biudžetų pajamų struktūra (proc.) 2006 m.

Šaltinis: Statistics Sweden (2014).

Vengrijoje 2008 m., savivaldybių biudžetuose mokestinės pajamos, nemokestinės pajamos ir valstybės dotacijos sudarė beveik vienodą dalį biudžeto pajamų, atitinkamai 34 proc., 38 proc., ir 28 proc.



13 pav. Vengrijos savivaldybių biudžetų struktūra (proc.), 2008.

Šaltinis: Hungarial Central Statistical Office, 2014.

Anglijoje į savivaldybių biudžetus patenka tik nekilnojamojo turto mokestis. Šio mokesčio tarifai yra skirtingi atskirose teritorijose ir priklauso nuo finansinių išteklių poreikio. Be nekilnojamojo turto mokesčio, vietinės valdžios institucijos turi teisę rinkti ir kitus mokesčius. Ispanijoje į vietinius biudžetus daugiausia pajamų yra gaunama iš nekilnojamojo turto mokesčio. Be šių mokesčių, taip pat yra renkami ekonominės veiklos mokesčiai bei mechaninių transporto

priemonių mokesčiai. Minėti mokesčiai Ispanijoje yra privalomi. (Instituto Nacional de Estadística, 2014). Italijoje pagrindinis biudžeto pajamų šaltinis yra pelno mokestis, kurio dydį nustato centrinė valdžia. Paveldimo ir dovanojamo turto mokesčiai taip pat yra įskaitomi į vietinius biudžetus (World Bank, 2014). Liuksemburge į vietinius biudžetus įskaitomi prekybos ir žemės mokesčiai. Prekybos mokesčiai sudaro apie 90 proc. mokestinių pajamų ir garantuoja aukštą savarankiškumo laipsnį (Grand duchy of Luxembourg Statistics portal, 2014). Šveicarijoje savivaldybės didžiąją dalį pajamų gauna iš pajamų ir turto mokesčių. Tai sudaro apie 70 proc. mokesčių, kuriuos moka gyventojai. Pajamų mokesčiai daugelyje savivaldybių (kantonų) yra progresiniai (Swiss Federal Tax Administration, 2014). Čekijoje vyrauja dalinamieji mokesčiai, iš kurių savivaldybės gauna apie 90 proc. pajamų.

Apžvelgus, kokie vietiniai mokesčiai yra svarbiausi kai kuriose užsienio valstybėse, teigtina, kad nėra vieno mokesčio, kuriam būtų teikiama pirmenybė. Mokesčių įskaitymas į vietinius biudžetus priklauso nuo valstybės sandaros, ekonominės padėties, tradicijų, teisinės ir politinės sistemos ir pan.

Išanalizavus, kokie mokesčiai priskiriami savivaldybėms ES valstybėse paminėtina, kad ES valstybėse savivaldybės turi skirtingus įgaliojimus nustatyti mokesčių bazę ir tarifus. Šie įgaliojimai varijuoja nuo visiškai centralizacijos, kai mokesčiai visada nustatomi centrinės valdžios iki visiškai decentralizuoto mokesčių nustatymo, kai įgaliojimai suteikiami vietos savivaldos institucijoms. Plusai lentelėje rodo, kokie metodai taikomi konkrečioje valstybėje. Ši lentelė sudaryta atsižvelgiant į OECD sudarytą savivaldybių apmokestinimo metodologiją (žr. 26 psl.).

34 lentelė

Savivaldybių apmokestinimo įgaliojimai, 2008 m.

Valstybė	Diskrecija nustatant mokesčių tarifus ir lengvatas		Diskrecija nustatant mokesčių tarifus		Lengvatų diskrecija	Pajamų paskirstymą nustato vietos valdžia	Pajamų paskirstymą nustato su centrinės valdžios pritarimu	Pajamų paskirstymą nustato centrinė valdžia daugeliui metų	Pajamų paskirstymą kiekvienais metais nustato centrinė valdžia	Tarifai ir lengvatos nustatomi centrinės valdžios
	(a1)	(a2)	(b1)	(b2)						
Austrija	+			+						+
Belgija	+			+						+
Danija			+	+				+		
Švedija			+							+
Suomija			+	+					+	
Portugalija				+				+		
Čekija				+						
Prancūzija	+			+	+				+	+
Vokietija			+	+			+			
Vengrija				+					+	
Italija	+			+						+
Olandija			+	+						
Slovakija	+			+	+					
Slovėnija	+								+	+
Ispanija	+			+			+			+

Lenkija				+				+		
Estija	+							+		

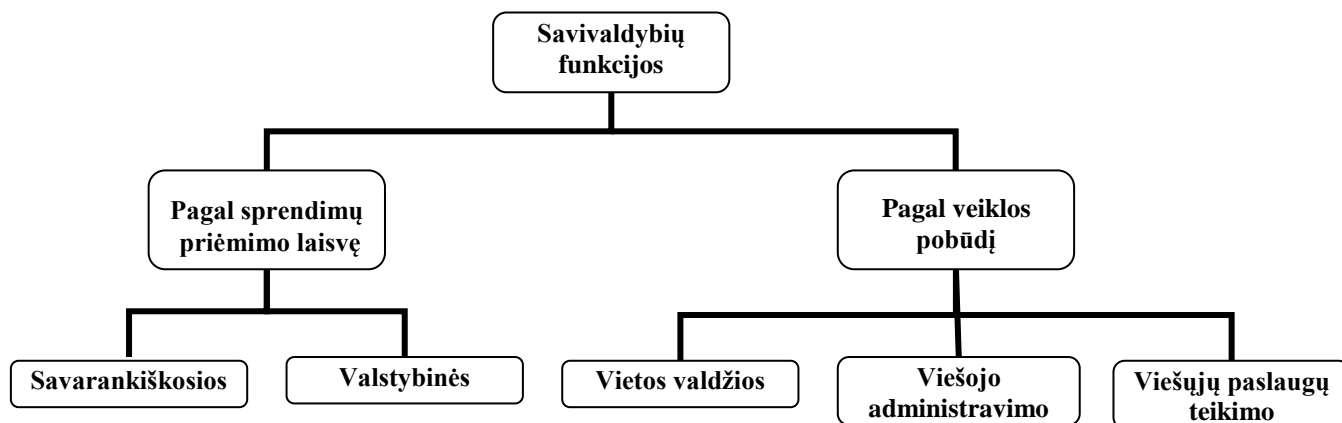
Šaltinis: sudaryta autorės pagal Eurostat, 2008 duomenis

Analizuojant savivaldybių mokestinius įgaliojimus teigtina, kad daugelyje valstybių savivaldybių teisė nustatyti mokesčių tarifus yra suvaržyta (Austrija, Belgija, Portugalija ir kt.). Visišką diskreciją nustatyti mokesčių tarifus turi Švedijos, tam tikrais atvejais Danijos, Suomijos, Vokietijos, Olandijos savivaldybės. Paminėtina, kad nei vienoje valstybėje savivaldybės negali savarankiškai nustatyti pajamų paskirstymo.

Apibendrinant galima teigti, kad nors mokestinės pajamos savivaldybėms reikalingos ir reikšmingoms, tačiau daugeliu atveju įgaliojimus jas nustatant turi centrinės valdžios institucijos. Pastebėtina, kad daugiau laisvės nustatant įgaliojimus turi senosios ES valstybės, kurios demokratijos tradicijas plėtoja daugelį metų. Lietuvoje savivaldybės daugiau įgaliojimų nustatyti mokesčių tarifus tų mokesčių, kurie biudžetuose sudaro labai mažą pajamų dalį.

3.3.2 Savivaldybių išlaidų paskirstymas

Išlaidų dalis, atsirandanti savivaldoje, parodo decentralizacijos lygmenį, vietos savivaldos reikšmę valstybėje ir atliekamų funkcijų skaičių (žr. 19 psl.). Remiantis vietos savivaldos įstatymu, galima išskirti savarankiškas ir valstybines funkcijas bei vietos valdžios, viešojo administravimo ir viešųjų paslaugų teikimo funkcijas. Pastaruoju metu savivaldybių funkcijų skaičius po truputį didėja: savivaldybėms suteikta teisė skirstyti socialines išmokas ir pan. Pastebėtina, kad suteikiant naujas funkcijas būtinas ir papildomas finansavimas.



14 pav. Lietuvos savivaldybių funkcijos

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymą.

Teigtina, kad kuo didesnė išlaidų dalis tenka savivaldybėms, tuo vietos savivalda svarbesnė (žr. 25 psl.). Remiantis Eurostat duomenimis, daugiausia išlaidų vietos savivaldos lygmenyje lyginant su bendruoju vidaus produktu 2013 m. buvo Danijoje (37,5 proc.), Švedijoje (26,0 proc.), Suomijoje (23,9 proc.). Panaši situacija buvo 2009 – 2012 m. laikotarpiu. Mažiausiai išlaidų vietos savivaldos lygmenyje 2013 m. buvo Maltoje (0,8 proc.), Kipre (1,7 proc.), Graikijoje (3,4 proc.).

Teigtina, kad fiskalinės decentralizacijos lygmuo Švedijoje, Suomijoje, Danijoje yra didesnis nei Maltoje, Kipre, Graikijoje. Bendras ES šalių vidurkis 2013 m. buvo 11,6 proc. nuo BVP t.y. šie tiek daugiau nei dešimtadalis viešojo sektoriaus išlaidų atsiranda vietos savivaldos lygmenyje.

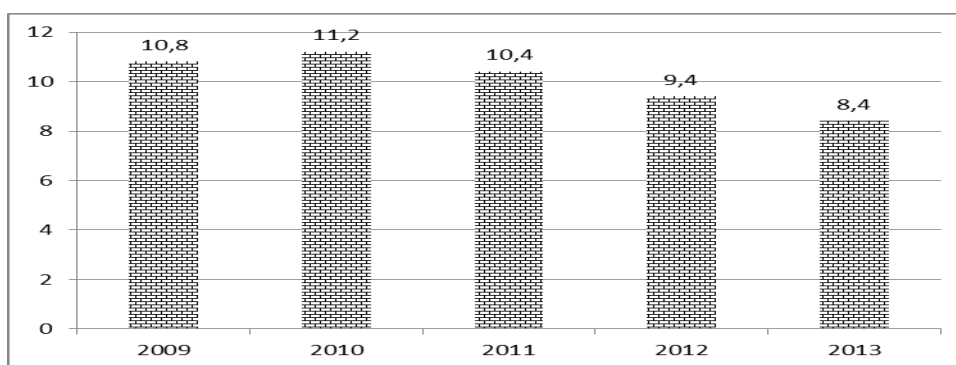
35 lentelė

Savivaldybių išlaidos proc. nuo BVP 2009–2013 m.

Eil. nr.	Valstybė	2009	2010	2011	2012	2013
1.	Belgija	7,1	7,0	7,1	7,3	7,3
2.	Bulgarija	8,6	7,0	6,7	6,8	8,4
3.	Čekija	12	11,7	11,3	10,3	10,2
4.	Danija	37,3	37,2	37,2	37,9	37,5
5.	Vokietija	8,1	7,9	7,8	7,6	7,8
6.	Estija	11,3	10,0	9,5	9,9	10,0
7.	Airija	7,1	6,4	5,6	5,2	4,8
8.	Graikija	3,3	2,9	3,1	3,2	3,4
9.	Ispanija	7,3	7,3	6,9	6,0	5,9
10.	Prancūzija	12,2	11,9	11,8	12	12,2
11.	Kroatija	12,3	11,9	11,6	11,9	12,3
12.	Italija	16,7	16,0	15,1	15,1	15,0
13.	Kipras	2,2	2,2	2,3	2,0	1,7
14.	Latvija	12,8	11,8	10,8	9,9	10,3
15.	Liuksemburgas	5,8	5,4	5,2	5,1	5,2
16.	Vengrija	12,3	12,8	11,6	9,4	7,6
17.	Malta	0,6	0,6	0,7	0,8	0,8
18.	Olandija	17,5	17,2	16,5	16,3	15,4
19.	Austrija	8,2	8,2	7,8	7,9	8,0
20.	Lenkija	14,8	15,1	14,1	13,3	13,1
21.	Portugalija	7,5	7,2	7,0	6,0	6,4
22.	Rumunija	10,1	9,6	10,3	9,7	9,0
23.	Slovėnija	10,0	10,0	9,6	9,7	9,7
24.	Slovakija	7,2	7,3	6,7	6,3	6,3
25.	Suomija	22,8	22,7	22,7	23,4	23,9
26.	Švedija	26,3	25,1	25,3	25,5	26,0
27.	Jungtinė Karalystė	14,3	13,8	13,0	13,5	12,0
28.	ES (27 šalys)	12,4	12,2	11,8	11,8	11,6

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Eurostat, 2014 duomenis

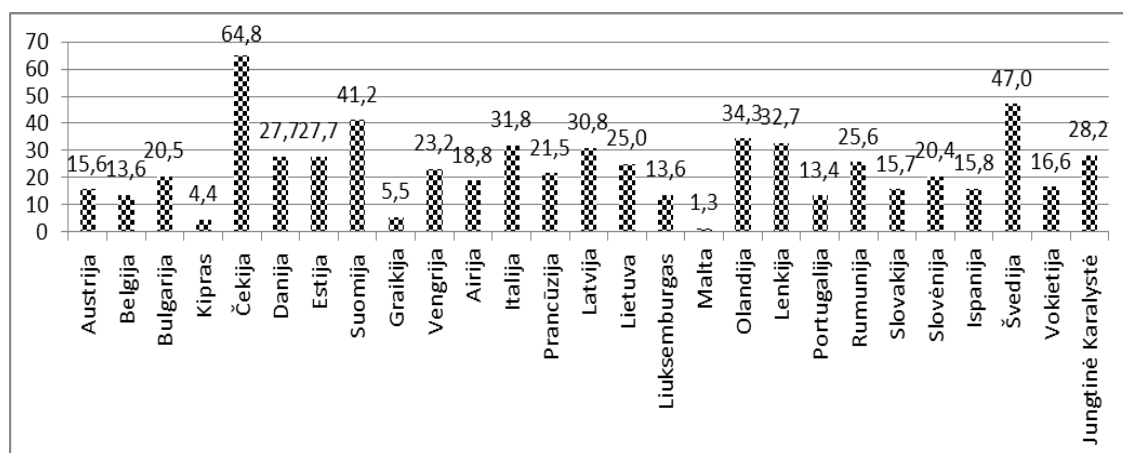
Lyginant Lietuvą su ES šalimis pagal išlaidas vietos savivaldoje nuo BVP teigtina, kad Lietuvą būtų galima priskirti prie labiau centralizuotų valstybių, tokių kaip Slovėnija, Rumunija, Austrija, Latvija, Estija, kadangi šių valstybių savivaldybių išlaidos nuo BVP 2013 m. buvo labai panašios.



15 pav. Lietuvos savivaldybių išlaidos proc. nuo BVP 2009–2013 m.

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Eurostat, 2014.

Analizuojant Lietuvos savivaldybių išlaidas 2009 – 2013 m. laikotarpiu pastebimas išlaidų mažėjimas. 2009 ir 2011 m. savivaldybių išlaidų rodiklis nuo BVP buvo panašus ir siekė atitinkamai 10,8 ir 10,4 proc. 2010 m. šis rodiklis buvo didžiausias – 11,2 proc. nuo BVP. Nuo 2011 m. pastebimas nuoseklus išlaidų mažėjimas.



16 pav. Vietos savivaldos išlaidos (proc. nuo bendrų valdžios išlaidų), 2008 m.

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Eurostat duomenis.

Dar vienas rodiklis, parodantis fiskalinės decentralizacijos lygmenį valstybėje, yra savivaldybių išlaidos nuo bendrų valdžios išlaidų. Pastebėtina, kad 2008 m. šis rodiklis buvo didžiausias Čekijoje, Švedijoje, Suomijoje, Olandijoje. Mažiausi rodikliai pastebimi Maltoje, Kipre, Graikijoje. Lietuvos savivaldybių išlaidos nuo bendrų valdžios išlaidų 2008 m. sudarė 25 proc.

36 lentelė

ES šalių savivaldybių išlaidų struktūra (proc. nuo pajamų), 2007 m.

Eil. nr.	Valstybė	Bendrosios viešosios paslaugos ¹⁹	Ekonomika	Sveikata	Švietimas	Socialinė apsauga	Kita
1.	Austrija	18,1	13,2	17,7	16,2	18,7	16,1
2.	Belgija	23,5	10,0	2,9	19,5	16,5	27,5
3.	Bulgarija	4,6	14,1	10,0	30,4	7,2	33,6
4.	Kipras	42,9	0	0	0	0	57,3
5.	Čekija	12,2	21,5	2,2	29,3	11,7	23,1
6.	Danija	4,2	3,6	22,8	10,8	54,1	4,5

¹⁹ Šios sąvokos apibrėžimo Eurostat nepateikia.

7.	Estija	6,1	13,0	14,9	38,9	6,3	20,9
8.	Suomija	13,7	6,5	28,5	20,2	23,8	7,3
9.	Graikija	40,2	17,8	0	2,9	11,0	28,1
10.	Vengrija	18,0	7,2	14,4	29,2	12,5	18,7
11.	Airija	10,8	28,0	0	15,4	3,5	42,3
12.	Italija	14,7	14,3	44,5	8,3	3,5	13,7
13.	Prancūzija	14,8	12,5	1,0	16,4	16,2	34,4
14.	Latvija	10,1	13,3	9,5	37,0	6,6	23,5
15.	Lietuva	6,5	10,8	21,1	37,8	6,3	17,5
16.	Liuksemburgas	20,8	15,8	0,5	24,1	3,8	35,0
17.	Malta	57,5	8,9	0	0	0	33,6
18.	Olandija	15,0	17,1	1,7	28,1	14,2	23,8
19.	Lenkija	9,2	15,3	15,2	28,5	12,9	18,8
20.	Portugalija	35,0	19,2	5,5	8,3	2,6	29,3
21.	Rumunija	11,5	25,5	0,5	27,5	13,2	21,9
22.	Slovakija	14,9	14,6	0,5	39,3	7,2	23,5
23.	Slovėnija	10,5	11,5	11,1	38,8	8,9	19,2
24.	Ispanija	34,3	11,9	1,3	3,9	9,1	39,6
25.	Švedija	11,3	5,9	27,0	21,4	26,8	7,7
26.	Vokietija	16,3	13,1	2,3	14,6	33,0	20,7
27.	Jungtinė Karalystė	6,5	8,6	0	31,8	27,9	25,5

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Eurostat ir valstybių statistikos tinklalapius.

Analizuojant savivaldybių išlaidų struktūrą galima išskirti 6 pagrindines sritis: bendrosios viešosios paslaugos, ekonomika, sveikata, švietimas, socialinė apsauga ir kita. Paminėtina, kad asignavimų paskirstymas tarp valstybių labai skiriasi. Aukščiausiais fiskalinės decentralizacijos rodikliais pasižyminčiose valstybėse, tokiose kaip Švedija, Suomija, Danija, daugiausiai išlaidų atsiranda sveikatos, švietimo ir socialinės apsaugos srityse, mažiausiai skiriama ekonomikai. Maltoje dauguma savivaldybių išlaidų orientuotos į bendrąsias viešąsias paslaugas, ekonomiką ir kitas sritis (atitinkamai 57,5 proc., 8,9 proc. ir 33,6 proc.).

Lietuvoje savivaldybių asignavimų daugiausiai skiriama švietimo ir sveikatos sritims (atitinkamai 37,8 ir 21,1 proc.), mažiausiai bendrosioms viešosioms paslaugoms (6,5 proc.).

Apibendrinant galima teigti, kad savivaldybių išlaidų dalis proc. nuo BVP ir proc. nuo visų viešojo sektoriaus išlaidų parodo fiskalinės decentralizacijos lygmenį valstybėje. Kaip ir vietinių mokesčių atveju, taip ir kalbant apie išlaidų paskirstymą pastebėtina, kad daugiausiai išlaidų lyginant tiek su BVP, tiek su visomis viešojo sektoriaus išlaidomis yra senosiose ES šalyse. Lietuvą šiuo aspektu galima priskirti prie labiau centralizuotų valstybių.

3.3.3 Savivaldybių skolinimosi ypatybės

Skolinimosi mechanizmas sudaro sąlygas savivaldybėms finansuoti trūkstamas lėšas (žr. 22 psl.). Analizuojant Lietuvos ir ES šalių skolinimosi patirtį pastebimos įvairios tendencijos.

Lietuvos savivaldybių įsiskolinimas pastaraisiais metais vis didėja (žr. lentelę). Remiantis Finansų ministerijos duomenis (2014), savivaldybių skola nuo 31,6 proc. 2009 m. padidėjo iki 56,4 proc. nuo biudžeto pajamų ir siekia daugiau nei 2 mlrd. litų. Tokį skolos padidėjimą labiausiai nulėmė didžiųjų savivaldybių įsiskolinimai.

Lietuvos savivaldybių įsiskolinimas proc.²⁰ 2009–2014 m.

Metai	2009	2010	2011	2012	2013	2014 ²¹
Savivaldybių skola	31,6	37,3	45,1	55,5	55,7	58,3

Šaltinis: parengta autorės pagal Finansų ministerijos duomenis

Pastebėtina, kad didžiausias skolos augimo pokytis buvo 2012 m., kai skola padidėjo 10,4 procentinio punkto lyginant su 2011 m. Kitu laikotarpiu skolos augimo tempai buvo lėtesni.

Didžiųjų Lietuvos savivaldybių įsiskolinimas (proc.) 2009–2013 m.

Savivaldybė	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Vilniaus m.	59,0	61,6	87,4	117,5	114,1	138,5
Kauno m.	36,7	36,1	46,3	45,4	43,5	37,6
Klaipėdos m.	28,0	32,1	40,0	46,3	43,2	43,6
Šiaulių m.	34,5	45,1	42,4	51,0	41,5	37,9
Panevėžio m.	37,0	44,4	46,8	53,4	47,7	37,1

Šaltinis: parengta autorės pagal Finansų ministerijos duomenis.

Didžiųjų Lietuvos savivaldybių įsiskolinimas 2009 m. sudarė vidutiniškai trečdalį biudžeto pajamų. Mažiausias įsiskolinimas 2009 m. buvo Klaipėdos miesto savivaldybės, 2014 m. mažiausia skola buvo Panevėžio miesto savivaldybėje.

Analizuojant mažiausių Lietuvos savivaldybių įsiskolinimo tendencijas pastebėtina, kad įsiskolinimas pastaraisiais metais sparčiai auga. Zarasų r. savivaldybės skola per pastaruosius 6 metus išaugo 17,8 procentinio punkto, Ignalinos r. – 26,1 proc. punkto, Pagėgių 22,1 proc. punkto.

Mažiausių Lietuvos savivaldybių įsiskolinimas (proc.)²² 2009–2014 m.

Savivaldybė	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Zarasų r.	22,8	31,1	42,6	43,3	43,8	40,6
Ignalinos r.	25,9	26,6	36,2	54,2	65,4	52,0
Širvintų r.	16,8	22,0	27,7	29,3	31,6	29,7
Palangos m.	17,5	19,2	23,1	24,4	25,4	42,7
Kazlų Rūdos	13,8	28,2	29,0	35,4	43,9	50,3
Kalvarijos	16,3	25,6	33,0	28,6	37,7	27,2
Pagėgių	30,0	43,6	45,6	57,3	56,7	52,1
Rietavo	15,4	27,5	37,9	55,1	58,1	49,4
Birštono	-	-	16,0	34,8	49,9	66,6
Neringos	13,3	13,9	11,5	13,5	24,9	39,0

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Finansų ministerijos ir Statistikos departamento duomenis

Kalbant apie savivaldybių įsiskolinimo problemą reikėtų pastebėti, kad daugelis savivaldybių skolintis pradėjo tuomet, kai atsirado galimybė Europos Sąjungos lėšomis finansuoti projektus. Dalį šių projektų savivaldybėms reikia finansuoti savo lėšomis, tačiau daugeliu atvejų laisvų lėšų savivaldybės neturi (Valstybės kontrolė, 2014). Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (2010) analizuodama Lietuvos savivaldybių įsiskolinimą teigia, kad „per keletą pastarųjų metų

²⁰ nuo biudžeto pajamų

²¹ 2014 m. spalio 1 d. duomenys

²² nuo biudžeto pajamų

didėjantis valstybės pajamų nesurinkimas buvo lokalizuotas iš valstybės į savivaldybių lygmenį, pirmiausia dėl biudžeto dokumentuose pervertinto gyventojų pajamų mokesčio surinkimo. Toks valstybės pajamų nesurinkimas lėmė esminį savivaldybių įsiskolinimą“ (OECD, 2010).

40 lentelė

Lietuvos vietos valdžios skola 2009–2014 m. mln. Lt.

Metai	Viso	Trumpalaikės paskolos	Ilgalaikės paskolos
2009	1.448,35	92,68	1.355,67
2010	1.511,25	73,65	1.437,60
2011	1.969,29	55,44	1.913,85
2012	2.198,49	88,30	2.110,19
2013	2.397,99	221,82	2.176,17
2014 (II ketvirtis)	2.316,83	197,50	2.119,33

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Lietuvos Respublikos statistikos departamento duomenis.

Remiantis Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymu, savivaldybės gali imti ilgalaikes ir trumpalaikes paskolas. Pastebėtina, kad ilgalaikės paskolos sudaro didžiąją savivaldybių įsiskolinimo dalį. Be to, savivaldybių skolos 2009–2014 m. laikotarpiu tik didėja. Paminėtina, kad būtent ilgalaikės paskolos skirtos ES investiciniams projektams savivaldybėse finansuoti. 15 proc. šių projektų vertės turi finansuoti savivaldybės (Lietuvos savivaldybių asociacija, 2014).

Savivaldybių skolinimui tiesioginės įtakos turi skolinimosi taisyklės (Lietuvos savivaldybių skolinimosi taisyklės plačiau analizuojamos teisinio reglamentavimo skyriuje.) Šios taisyklės priklauso nuo valstybėje taikomų skolinimosi modelių (žr. 22 psl.). Remiantis lentele, daugelyje valstybių taikoma *auksinė taisyklė*, kuri reiškia, kad savivaldybėms leidžiama skolintis tik pagrindinėms išlaidoms finansuoti.

41 lentelė

Savivaldybių skolinimosi taisyklės, 2009 m.

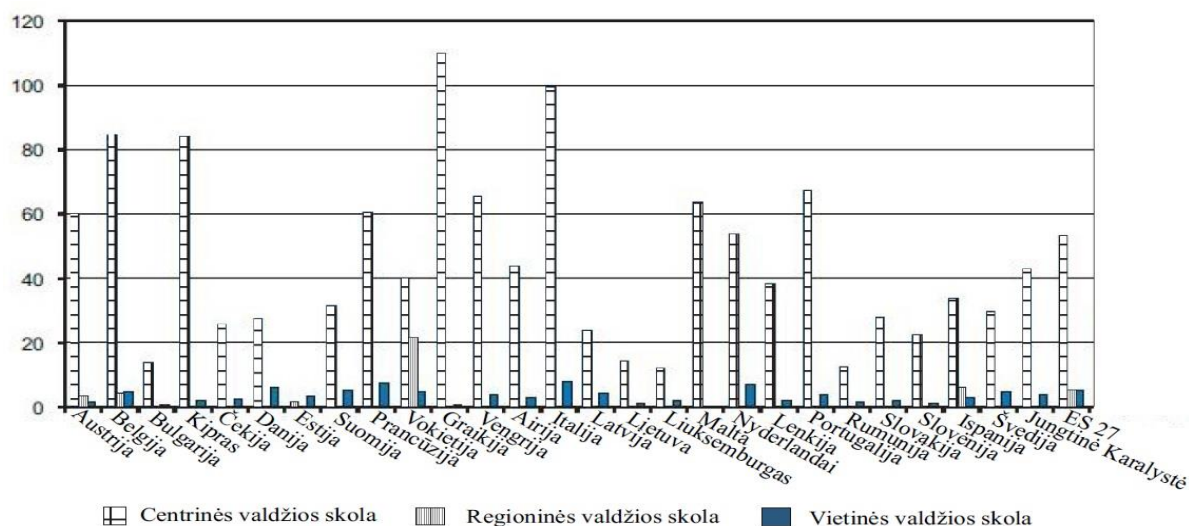
Eil. nr.	Valstybė	Auksinė taisyklė ²³	Reikalingas aukštesnių valdžios institucijų pritarimas	Nustatytos skolinimosi lubos
1.	Austrija	+	Priklauso nuo žemių reguliavimo	Priklauso nuo žemių reguliavimo
2.	Belgija	+	-	-
3.	Bulgarija	+	-	+
4.	Kipras	+	-	-
5.	Čekija	+	-	+
6.	Danija	+	-	-
7.	Estija	+	-	+
8.	Suomija	-	-	+
9.	Graikija	-	-	-
10.	Vengrija	-	-	+
11.	Airija	-	+	+
12.	Italija	+	-	+

²³ Remiantis auksine taisykle, savivaldybėms leidžiama skolintis tik pagrindinėms išlaidoms finansuoti.

13.	Prancūzija	+	+	-
14.	Latvija	+	+	+
15.	Lietuva	+	+	Nustatomos kiekvienais biudžetiniams metams atskirai
16.	Malta	+	+	-
17.	Olandija	+	-	-
18.	Lenkija	-	-	+
19.	Portugalija	+	+	+
20.	Rumunija	+	+	+
21.	Slovakija	+	-	+
22.	Slovėnija	+	+	+
23.	Ispanija	+	Priklauso nuo autonominių bendruomenių reglamentų	Priklauso nuo autonominių bendruomenių reglamentų
24.	Švedija	+	-	-
25.	Vokietija	-	-	-
26.	Jungtinė Karalystė	+	-	-

Šaltinis: sudaryta autorės remiantis atskirų valstybių duomenimis.

Analizuojant savivaldybių skolinimosi įgaliojimus teigtina, kad senosiose ES valstybėse tokiose, kaip Švedija, Vokietija, Jungtinė Karalystė, Suomija, vietos savivaldos institucijos turi daugiau sprendimo laisvės dėl skolinimosi reikalingumo, kreditorių pasirinkimo, skolos dydžio ir pan., kadangi joms nereikia gauti aukštesnių valdžios institucijų leidimo, be to, nėra nustatomi skolinimosi limitai. Kitose ES valstybėse savivaldybėms taikoma daugiau apribojimų. Visi trys apribojimai taikomi Slovėnijoje, Rumunijoje, Portugalijoje. Teigtina, kad šiose valstybėse savivaldybių skolinimosi įgaliojimai apriboti labiausiai.



17 pav. ES šalių savivaldybių įsiskolinimo rodikliai, 2013.

Šaltinis: Eurostat, 2014.

Išanalizavus savivaldybių skolinimosi įgaliojimus, pateikiami ES šalių savivaldybių įsiskolinimo rodikliai. Kaip matome 17 pav., didžiausia savivaldybių skola yra Italijoje, Prancūzijoje, Olandijoje. Nors Graikijoje bendra centrinės valdžios skola yra didžiausia tarp 27 ES

šalių (apie 110 proc.), tačiau vietos valdžios skola sudaro tik keletą procentų. Analizuojant Lietuvos įsiskolinimą teigtina, kad tiek centrinės valdžios, tiek vietinės valdžios skola ES šalių kontekste yra maža, nors savivaldybių įsiskolinimo problemos Lietuvoje yra nuolat analizuojamos, o savivaldybės nuolat kritikuojamos dėl per didelio įsiskolinimo.

42 lentelė

Valstybės skolos valdymo išlaidos

Metai	2011	2012	2013	2014	2015
Valstybės skolos valdymo išlaidos, proc.	5,3	6,1	6,4	6,0	6,33

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Finansų ministerijos duomenis.

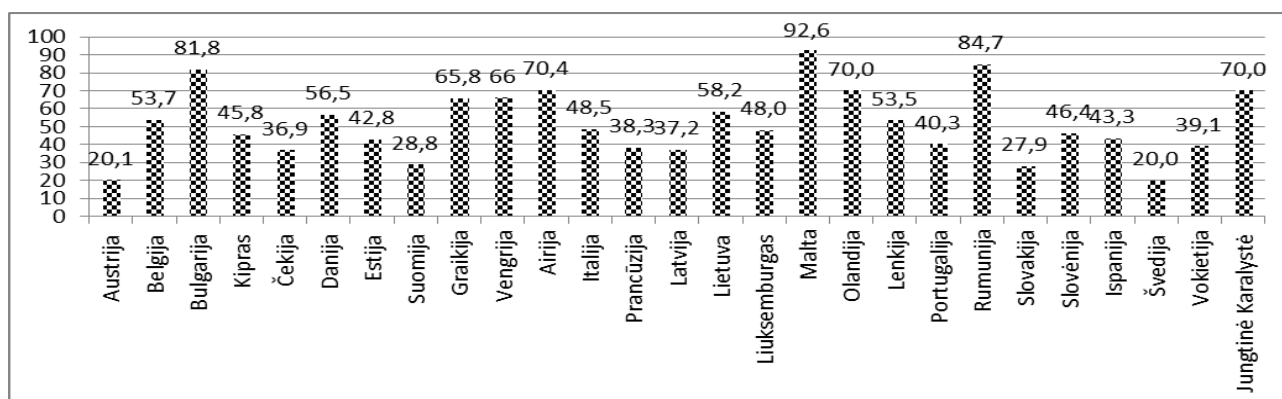
Nors Lietuvos skola bendrame ES šalių kontekste labai maža, tačiau skolos valdymas valstybei brangiai kainuoja. Įdomus faktas tas, kad 2014 m. skolos valdymui iš biudžeto skirta 6 proc., 2015 m. šis rodiklis jau sieks 6,33 proc. arba 638 mln. eurų (padidėjimas 0,33 procentinio punkto) (Finansų ministerija, 2015).

Paminėtina, kad siekiant spręsti savivaldybių skolinimosi problemas, 2015 m. biudžete didinama iš biudžeto joms grąžinama gyventojų pajamų mokesčio dalis nuo 67,78 proc. iki 72,8 proc. Tačiau kartu su šiuo pakeitimu numatyta griežta racionalaus lėšų naudojimo priežiūra.

Apibendrinant galima teigti, kad trečiasis fiskalinės decentralizacijos komponentas – skolinimosi mechanizmas suteikia savivaldybėms galimybę finansuoti trūkstamas lėšas. Tačiau tik kelių valstybių savivaldybės gali savarankiškai spręsti dėl skolinimosi reikalingumo, skolos dydžio bei kreditorių. Teigtina, kad tose valstybėse, kuriose skolinimosi apribojimų mažiausiai, finansinių aspektu yra labiau savarankiškos nei kitos ES valstybės.

3.3.4 Dotacijų paskirstymas

Dotacijos, kaip ir skolinimosi mechanizmas, suteikia galimybę savivaldybėms finansuoti lėšų stygių. Kuo didesnė dalis dotacijų biudžete, tuo savivaldybė labiau priklausomos nuo centrinės valdžios (žr. 21 psl.). Teigtina, kad savivaldybių mokesčių paskirstymo problema yra labai susijusi su dotacijų dalimi biudžete ir gali būti išreikšta tokia priklausomybe: kuo mažesnė dalis mokesčių biudžete, tuo didesnė dalis biudžeto pajamų gaunama dotacijų pavidalu.



18 pav. Dotacijų dalis (proc. nuo visų pajamų) ES savivaldybių biudžetuose, 2008 m.

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Eurostat duomenis.

Analizuojant dotacijų reikšmę savivaldybių biudžetams pastebėtina, kad transferai sudaro gana didelę dalį. Valstybes galima suskirstyti į tris grupes:

1. Valstybės, kuriose dotacijos savivaldybių biudžetuose sudaro nuo 0 iki 30 proc. biudžeto pajamų. Šiai grupei priklauso Švedija, Austrija, Suomija, Slovakija (4 valstybės).
2. Valstybės, kuriose dotacijos savivaldybių biudžetuose sudaro nuo 30 iki 60 proc. biudžeto pajamų. Šiai grupei priskirtina Lietuva, Latvija, Estija, Danija, Belgija, Kipras, Italija, Prancūzija, Liuksemburgas, Lenkija, Portugalija, Slovėnija, Ispanija, Vokietija, Čekija (15 valstybių).
3. Valstybės, kuriose dotacijos savivaldybių biudžetuose sudaro daugiau nei 60 proc. biudžeto pajamų. Šiai grupei priskirtina Graikija, Bulgarija, Vengrija, Malta, Olandija, Jungtinė Karalystė, Rumunija, Airija (8 valstybės).

Galima teigti, kad pirmajai grupei priklausančios valstybės yra labiau decentralizuotos nei trečios grupės šalys. Kaip matome, daugiausiai valstybių priskiriama antrajai grupei, kurios gali būti įvardijamos, kaip vidutiniškai decentralizuotos šalys.

43 lentelė

Pagrindinės dotacijų rūšys ES valstybėse, 2009 m.

Eil. nr.	Valstybė	Pagrindinės dotacijų rūšys
1.	Austrija	Bendrosios paskirties parama, grindžiama finansiniu poreikiu, išlyginamoji dotacija.
2.	Belgija	Bendrosios paskirties dotacijos, tikslinės dotacijos, pagrindinių išlaidų subsidijos.
3.	Bulgarija	Bendroji išlyginamoji dotacija, bendroji investicijų dotacija.
4.	Kipras	Bendrosios paskirties, kompensacija už panaikintus mokesčius, numatytosios dotacijos pagrindinėms išlaidoms finansuoti.
5.	Danija	Bendrosios paskirties, išlyginamosios ir numatytosios dotacijos.
6.	Suomija	Bendrosios paskirties, specialios paskirties, išlyginamoji dotacija.
7.	Vengrija	Bendrosios ir tikslinės dotacijos; dotacijos savivaldybėms, turinčioms finansinių sunkumų.
8.	Latvija	Bendrosios paskirties, numatytosios dotacijos (kelių priežiūrai ir kt.), Vietos savivaldos finansų išlyginimo fondas.
9.	Malta	Bendrosios paskirties dotacijos, lėšos specialioms poreikiams.
10.	Olandija	Bendrosios ir specialiosios paskirties dotacijos.
11.	Švedija	Bendrosios ir numatytosios dotacijos.

Šaltinis: sudaryta autorės pagal atskirų valstybių tinklalapius.

Analizuojant Lietuvos ir ES šalių dotacijų sistemą, kiekvienoje valstybei būdingos tam tikros dotacijų rūšys. Pagrindinės dotacijų rūšys susistemintos lentelėje. Remiantis 37 lentele teigtina, kad visose valstybėse egzistuoja bendrosios dotacijos. Be to, valstybėse dažnai naudojamos ir specialiosios dotacijos, kurios skiriamos tam tikriems tikslams įgyvendinti.

Apibendrinant galima teigti, kad dotacijų skyrimo sistema kiekvienoje valstybėje turi tam tikrų ypatybių. Kaip ir kitų trijų struktūrinių dalių atveju, dotacijų skyrimo sistemos nustatymą lemia valstybės dydis, valdžios lygmenų skaičius bei kiti rodikliai, tačiau dotacijų dalis biudžetuose labai priklauso ir nuo savivaldybių mokestinio savarankiškumo lygmenų.

3.4 ES šalių fiskalinės decentralizacijos grupės

Tikslūs fiskalinės decentralizacijos rodiklius nustatyti labai sudėtinga dėl kiekvienos valstybės specifikos. Atsižvelgiant į šią ypatybę, valstybės narės suskirstomos į tris kategorijas. Siekiant nustatyti, kuriai fiskalinės decentralizacijos kategorijai: žemai, vidutiniai ar aukštai galima priskirti valstybes nares, sudaryta lentelė, kurioje kategorizuojami fiskalinės decentralizacijos rodikliai. Šie rodikliai pasirinkti atsižvelgiant į teorinėje dalyje išskirtus fiskalinės decentralizacijos komponentus. Kiekvienas rodiklis suskaidytas į tris minėtas kategorijas. Ž – žemas kategorijos pasireiškimas, V – vidutinis kategorijos pasireiškimas, A – aukštas kategorijos pasireiškimas. Kuriai kategorijai valstybė kiekvienu atveju priskiriama lemia mokesčių, išlaidų ir dotacijų dalis biudžetuose. Savivaldybių skolinimosi mechanizmas nėra įtraukiamas.

Kai mokesčių dalis savivaldybės biudžete siekia nuo 0 iki 20 proc. valstybė priskiriama žemai kategorijai, kai nuo 20 iki 40 proc. – vidutinei, kai daugiau nei 40 proc. – aukštai. Toks grupavimas pasirinktas atsižvelgiant į tai, kad didžiausia mokesčių dalis savivaldybės biudžetuose siekia tik šiek tiek daugiau nei 60 proc.

44 lentelė

Fiskalinės decentralizacijos rodiklių pasireiškimas ES valstybėse, 2008 m.

Eil. nr.	Valstybė	Vietinių mokesčių dalis biudžetuose			Išlaidų dalis vietos savivaldoje ²⁴			Dotacijų dalis savivaldybių biudžetuose		
		Ž	V	A	Ž	V	A	Ž	V	A
1.	Austrija			61,4	15,6			20,1		
2.	Belgija		29,6		13,6				53,7	
3.	Bulgarija	13,6				20,5				81,8
4.	Kipras		28,2		4,4				45,8	
5.	Čekija			46,2			64,8		36,9	
6.	Danija		36,0			27,7			56,5	
7.	Estija			47,5		27,7			42,8	
8.	Suomija			47,4			41,2	28,8		
9.	Graikija	9,6			5,5					65,8
10.	Vengrija		22,4			23,2				66,0
11.	Airija	9,8			18,8					70,4
12.	Italija			42,8		31,2			48,5	
13.	Prancūzija			47,4		21,5			38,3	
14.	Latvija			51,9		30,8			37,2	
15.	Lietuva		37,5			25,0			58,2	
16.	Liuksemburgas		31,3		13,6				48,0	
17.	Malta	0			1,3					92,6
18.	Olandija	8,4				37,4				70,0
19.	Lenkija		33,2			32,7			53,5	
20.	Portugalija		39,4		13,4				40,3	
21.	Rumunija	10,4				25,6				84,7
22.	Slovakija			59,6	15,7			27,9		
23.	Slovėnija		39,2			20,4			46,4	
24.	Ispanija			48,9	15,8				43,3	
25.	Švedija			64,8			47,0	20,0		
26.	Vokietija			42,9	16,6				39,1	
27.	Jungtinė Karalystė	13,0				28,8				70,0

Šaltinis: sudaryta autorės pagal Eurostat duomenis.

²⁴ proc. nuo bendrų valdžios išlaidų

Kai vietos savivaldos išlaidos siekia nuo 0 iki 20 proc. – žemas kategorijos pasireiškimas, 20-40 proc. vidutinis kategorijos pasireiškimas, kai išlaidos siekia daugiau nei 40 proc. – aukštas kategorijos pasireiškimas. Kai dotacijos savivaldybėms siekia 0-30 proc. – žemas kategorijos pasireiškimas, 30-60 proc. – vidutinis kategorijos pasireiškimas, kai dotacijos siekia daugiau 60 proc. – aukštas kategorijos pasireiškimas.

Atsižvelgiant į fiskalinės decentralizacijos komponentus bei 44 lentelėje sukategorizuotus rodiklius, išskiriamos 5 fiskalinės decentralizacijos grupės: trys grynosios grupės bei 2 tarpiniai variantai. Išskirtų grupių apibūdinimas bei priskirtos valstybės pateikiamos 45 lentelėje.

45 lentelė

ES šalių fiskalinės decentralizacijos grupės

Grupė	Žemu fiskalinės decentralizacijos lygiu pasižyminčios valstybės	Tarpinis variantas I	Vidutiniu fiskalinės decentralizacijos lygiu pasižyminčios valstybės	Tarpinis variantas II	Aukštu fiskalinės decentralizacijos lygiu pasižyminčios valstybės
Apibūdinimas	Šios grupės valstybėms būdinga žema mokesčių dalis biudžetuose, žemas išlaidų lygis vietos savivaldoje bei aukštas dotacijų lygis savivaldybių biudžetuose.	Šios grupės valstybėms būdinga žema mokesčių dalis biudžetuose, vidutiniška išlaidų dalis vietos savivaldoje bei aukšta dotacijų dalis biudžetuose.	Šios grupės valstybėms būdingi vidutiniai mokesčių, išlaidų bei dotacijų rodikliai.	Šiai valstybių grupei būdinga aukšta mokesčių dalis biudžetuose, vidutinė išlaidų dalis vietos savivaldoje ir vidutinė dotacijų dalis savivaldybių biudžetuose.	Šios grupės valstybėms būdinga aukšta mokesčių dalis biudžete, aukštas išlaidų dydis savivaldos lygmenyje bei žemas dotacijų lygis biudžetuose.
Valstybės	Graikija, Malta, Airija	Jungtinė Karalystė, Olandija, Rumunija, Bulgarija, Vengrija, Liuksemburgas, Portugalija, Belgija, Kipras, Slovakija,	Lietuva, Lenkija, Slovėnija, Danija	Estija, Italija, Prancūzija, Latvija, Ispanija, Čekija, Vokietija, Prancūzija.	Švedija, Suomija

Šaltinis: sudaryta autorės pagal magistro darbo tyrimo rezultatus.

Pirmajai grupei priskiriamos valstybės, kuriose savivaldybėms būdinga žema vietinių mokesčių dalis biudžetuose, žema išlaidų dalis, atsirandanti vietos savivaldoje bei aukšta valstybės skiriamų dotacijų dalis savivaldybių biudžetuose, t.y. būdingas žemas fiskalinės decentralizacijos lygmuo. Šiai grupei priskiriama Graikija, Malta bei Airija. Malta šiai grupei galima priskirti todėl, kad tai labai maža valstybė, turinti nedidelį gyventojų skaičių, todėl centralizuotas viešųjų finansų valdymas yra racionali sprendimas nei decentralizacija.

Tarpinis variantas I yra labai artimas pirmajai grupei, kadangi šios grupės valstybės būdingi žema vietinių mokesčių dalis savivaldybių biudžetuose, vidutiniška išlaidų dalis savivaldybių

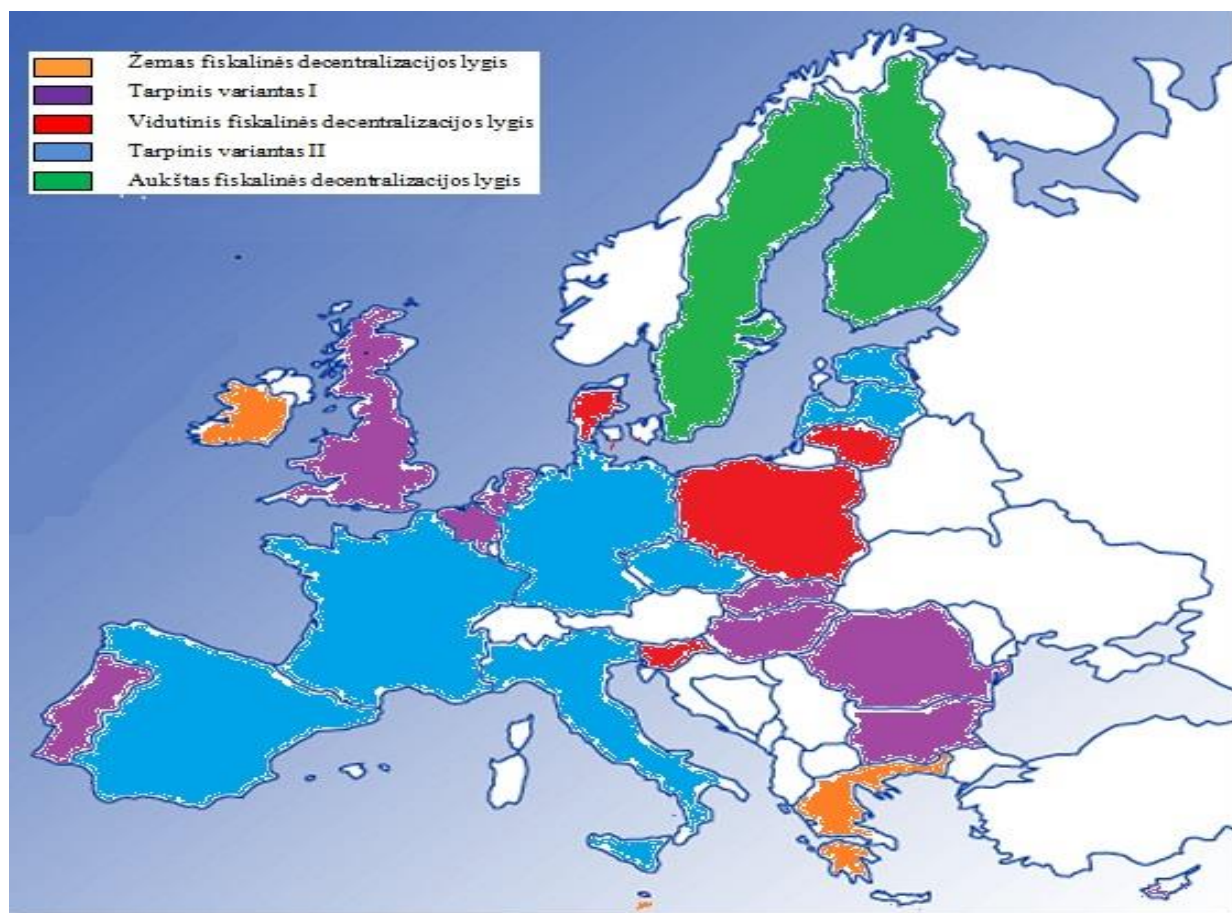
lygmenyje, be to, biudžetuose vyrauja aukšta valstybės skiriamų dotacijų dalis. Šiai valstybių grupei priskirtina Jungtinė Karalystė, Olandija, Bulgarija ir Rumunija.

Trečioji valstybių grupė pasižymi vidutiniu visų trijų rodiklių: vietinių mokesčių, išlaidų dalies vietos savivaldybėje bei valstybės skiriamų dotacijų, pasireiškimu. Šiai grupei priskiriamos tokios valstybės kaip Lietuva, Lenkija, Slovėnija, Danija.

Ketvirtą grupę *Tarpinis variantas II* sudaro daugiausiai valstybių: Estija, Prancūzija, Latvija, Ispanija, Vengrija, Italija. Šiai grupei priskirtos tos valstybės, kurioms būdinga aukšta mokesčių dalis biudžetuose, vidutinė išlaidų dalis vietos savivaldoje ir vidutinė dotacijų dalis savivaldybių biudžetuose. Teigtina, kad tai tarpinis variantas tarp vidutinės ir aukštos fiskalinės decentralizacijos.

Penktajai grupei priskirtos aukštu fiskalinės decentralizacijos lygmeniu pasižyminčios valstybės – Švedija ir Suomija.

Reikėtų pastebėti, kad yra keletas valstybių, kurios pagal kiekvienai grupei priskirtus kriterijus nepatenka nei į vieną iš 5 grupių. Tad šios valstybės į atitinkamas valstybes priskiriamos su išlygomis. Į grupę *Tarpinis variantas I* su išlygomis patenka Vengrija, Liuksemburgas, Portugalija, Belgija, Kipras, Slovakija. Į grupę *Tarpinis variantas II* su išlygomis patenka Čekija, Vokietija, Ispanija, Prancūzija.



19 pav. Fiskalinės decentralizacijos žemėlapis

Šaltinis: sudaryta autorės atsižvelgiant į magistro darbo tyrimo rezultatus.

Suskirsčius 27 Europos Sąjungos valstybes į 5 pagrindines grupes, 19 pav. pateikiama fiskalinės decentralizacijos grupių vizualizacija. Atlikus pasirinktų rodiklių analizę teigtina, kad tik dviem ES valstybėms – Švedijai ir Suomijai būdinga aukšta fiskalinė decentralizacija. Paminėtina, kad net 10 valstybių iš 27 nesiekia vidutinio fiskalinės decentralizacijos lygmens.

Apibendrinant galima teigti, kad daugeliui ES valstybių būdingas žemas arba vidutinis fiskalinės decentralizacijos lygis. Be to, pažymėtina, kad Lietuvai reikėtų siekti konvergencijos su Skandinavijos valstybėmis Švedija ir Suomija, kadangi šios šalys yra pavyzdinės valstybės visoms kitoms ES narėms.

IŠVADOS

1. Mokslininkai nesutaria dėl vieno fiskalinės decentralizacijos apibrėžimo. Fiskalinė decentralizacija, kaip viena decentralizacijos rūšių, sudaro sąlygas viešojo sektoriaus sistemai reformuoti ir vietos savivaldai plėtoti, kadangi atsakomybė už viešųjų išteklių tvarkymą yra perduodama žemesniojo lygmens valdžios institucijoms.
2. Kadangi fiskalinė decentralizacija traktuojama skirtingai, mokslininkai pateikia skirtingas fiskalinės decentralizacijos struktūrinės dalis. Tačiau išanalizavus mokslinę literatūrą teigtina, kad dažniausiai fiskalinė decentralizacija sietina su mokesčių paskirstymu, išlaidų paskirstymu, skolinimosi mechanizmu bei valstybės skiriamų dotacijų sistema.
3. Fiskalinės decentralizacijos lygiui apskaičiuoti galima naudoti įvairius metodus. Mokslininkai pateikia konkrečias formules fiskalinės decentralizacijos lygiui valstybėje apskaičiuoti, tačiau jas naudojant yra pakankamai sunku įvertinti realią situaciją, kadangi kiekviena valstybė pasižymi tam tikromis ypatybėmis.
4. Remiantis pasirinktais kriterijais išskirti fiskalinės decentralizacijos privalumai ir trūkumai leidžia geriau įvertinti fiskalinės decentralizacijos poveikį valstybei bei galimas grėsmes. Tačiau skirtinguose valstybėse galima įžvelgti skirtingus privalumus ir trūkumus dėl kiekvienos valstybės savitumo (skiriasi valstybės sandaros forma, valstybės valdymo forma, demokratijos lygis, ekonominis pajėgumas, istorinė raida ir pan.). Galima teigti, kad daugiausiai įtakos fiskalinė decentralizacija turi viešųjų gėrybių ir paslaugų teikime (siekiant jas modernizuoti, mažinant kainą, gerinant kokybę) ir didinant vietos valdžios institucijų atsakomybę. Tačiau fiskalinė decentralizacija gali sukelti tokias neigiamas pasekmes kaip didesnė korupcija, didesnė socialinė fragmentacija bei interesų grupių įtaka ir kt.
5. Išanalizavus fiskalinės decentralizacijos ir fiskalinės politikos sąsajas teigtina, kad tiek fiskalinė politika, tiek fiskalinė decentralizacija yra labai svarbios valstybės finansų sritys. Pagrindinis šių kategorijų skirtumas tas, kad fiskalinė decentralizacija orientuota į savivaldybių finansinio savarankiškumo didinimą, o fiskalinė politika į ekonomikos reguliavimą bei nedarbo lygio mažinimą.
6. Išanalizavus fiskalinės decentralizacijos teisinio reguliavimo ypatybes pastebėta, kad teisės aktai detalčiai reglamentuoja savivaldybių mokestinių pajamų gavimą, išlaidų paskirstymą skolinimosi ypatybes bei dotacijų skyrimo sistemą. Tačiau teisės aktai nesuteikia pakankamai įgaliojimų savivaldybėms savarankiškai spręsti finansinius klausimus, todėl būtinas analizuotų teisės aktų tobulinimas.
7. Lietuva ratifikuodama Europos vietos savivaldos chartiją įsipareigojo gyvendinti Chartijoje numatytas normas. Tačiau finansinį savivaldybių savarankiškumą reguliuojantis 9 str. nėra iki galo perkeltas į Lietuvos teisės aktus.

8. Gyventojų pajamų mokesčio dalies, įskaitomos į savivaldybių biudžetus diferencijavimas galimai pažeidžia lygiateisiškumo principą, Klaipėdos m., Kauno m. ir Vilniaus m. savivaldybes padarant kitų savivaldybių pajamų šaltiniu.
9. Savivaldybių išlaidų dalis proc. nuo BVP ir proc. nuo visų viešojo sektoriaus išlaidų parodo fiskalinės decentralizacijos lygmenį valstybėje. Kaip ir vietinių mokesčių atveju, taip ir kalbant apie išlaidų paskirstymą pastebėtina, kad daugiausiai išlaidų lyginant tiek su BVP, tiek su visomis viešojo sektoriaus išlaidomis yra senosiose ES šalyse.
10. Nors 2014 m. Lietuvos savivaldybių skola sudarė daugiau nei 2 mlrd. litų, tačiau lyginant šį rodiklį su kitomis ES šalimis teigtina, kad Lietuvos savivaldybių įsiskolinimas bendrame valstybių kontekste yra nedidelis. Pastaraisiais metais Lietuvos savivaldybių skola išaugo dėl Europos investicinių projektų finansavimo.
11. Dotacijos, kaip ir skolinimosi mechanizmas, suteikia galimybę savivaldybėms finansuoti lėšų stygių. Kuo didesnė dalis dotacijų biudžete, tuo savivaldybės labiau priklausomos nuo centrinės valdžios. Išanalizavus ES šalių biudžetus paaiškėjo, kad dotacijos svarbiausias pajamų šaltinis yra Maltoje, Graikijoje, Bulgarijoje, Vengrija, Jungtinėje Karalystėje, Rumunijoje, Airijoje, Olandijoje.
12. Atlikus tyrimą paaiškėjo, kad fiskalinės decentralizacijos rodikliai aukščiausiai senosiose ES šalyse (Švedijoje, Suomijoje, Vokietijoje, Prancūzijoje), kuriose yra stipri vietos savivalda bei daug metų puoselėjamos demokratijos tradicijos.
13. Atlikus Lietuvos savivaldybių biudžetų analizę ir palygus ją su ES šalių biudžetų struktūromis teigtina, kad Lietuvą galima priskirti prie vidutiniškai decentralizuotų valstybių.

REKOMENDACIJOS

Vyriausybei:

- 1.Rekomenduotina tęsti gyventojų pajamų mokesčio dalies, liekančios savivaldybių biudžete, didinimą Vilniaus m., Klaipėdos m. ir Kauno m. savivaldybėms (žr. 21 lent.), kadangi tai sudaro sąlygas gauti daugiau pajamų į biudžetus ir mažinti savivaldybių įsiskolinimus.
- 2.Diskutuotinas visų gyventojų nekilnojamojo turto apmokestinimas tam tikru procentu (pvz.: nuo 0,5 iki 1 proc.), atsižvelgiant į turto vertę. Šiuo metu apmokestinamas tik tas turtas, kurio vertė siekia daugiau nei 220000 eurų.

Seimui:

- 1.Atsižvelgiant į tai, kad fiskalinė decentralizacija yra viena iš demokratijos apraiškų (žr. 10 lent.), o savivaldybių skolos siekia daugiau nei 2 mlrd. litų (žr.74 p.), rekomenduotina siekti Lietuvos konvergencijos fiskalinės decentralizacijos srityje su tokiomis valstybėmis, kaip Švedija, Suomija, Vokietija, Danija (žr. 45 lent., 19 pav.), kuriose stipri vietos savivalda bei gili demokratijos tradicijos.
- 2.Šiuo metu savivaldybių tarybos nustato nekilnojamojo turto mokesčio tarifą įstatymo numatytose ribose. Rekomenduotina suteikti teisę savivaldybėms ne tik nustatyti tarifą, bet taip pat savarankiškai priimti sprendimus dėl apmokestinimo objekto (tokia praktika taikoma Švedijoje, Suomijoje).

Savivaldybėms:

- 1.Statistiniai duomenys rodo, kad dalis savivaldybių sugeba mažinti skolas (žr. 38, 39 lent.). Toms savivaldybėms, kurių skola vis didėja (Vilniaus m., Klaipėdos m., Palangos m., Birštono m., Kazlų Rūdos ir kt.), reikėtų sekti Kauno m., Šiaulių m., Panevėžio m., Zarasų r., Ignalinos r., Širvintų r., Kalvarijos bei Rietavo savivaldybių pavyzdžiu ir ieškoti būdų skolų grąžinimui.

LITERATŪRA

Mokslinė literatūra:

1. Alexandru, C., Roxana, H., Oana, M. (2011). Fiscal decentralization and fiscal autonomy in the EU member states. *Economic Science Series*, Vol. 20, Issue 1.
2. Alexandru, O. C. (2012). Local borrowing autonomy as part of fiscal decentralization process. *Economic Science Series*, Vol. 21, Issue 2.
3. Alexeev, M., Habodaszova, L. (2012). Fiscal decentralization, corruption and the shadow economy. *Public Finance & Management*, Vol. 12, Issue 1.
4. Alo, E. N. (2012). Fiscal federalism and local government finance in Nigeria. *World Journal of Education*, Vol. 2, No. 5.
5. Amagoh, F., Amin A., A. (2012). An examination of the impacts of fiscal decentralization on economic growth. *International Journal of Business Administration*, Vol. 3, No. 6.
6. Aristovnik, A. (2012). Fiscal decentralization in Eastern Europe: a twenty-year perspective. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Issue 37E.
7. Ashworth, J., Galli, E., Padovano, F. (2013). Decentralization as a constraint to Leviathan: a Panel Cointegration Analysis. *Public Choice*, Vol. 56, Issue ¾.
8. Astrauskas, A. (2007). Decentralizacija vietos savivaldybėje: esmė, turinys ir formos. *Viešojo politika ir administravimas*, Nr. 20.
9. Baltušnikienė, J. (2004). Fiskalinės decentralizacijos teoriniai ir metodologiniai aspektai. *Pinigų studijos*, Nr. 1.
10. Baltušnikienė, J. (2009). Viešojo valdymo sistemos decentralizacija: turinys, pranašumai ir trūkumai. *Viešojo politika ir administravimas*, Nr. 2.
11. Baltušnikienė, J. (2012). Decentralizacijos procesų turinys viešajame valdyme. Baltušnikienė, J., Bivainis, J., Buškevičiūtė, J. ir kt. *Modernus viešasis valdymas* (165–180). Kaunas: Vitae litera.
12. Baskaran, T. (2010). On the link between fiscal decentralization and public debt in OECD countries. *Public Choice*, No. 145.
13. Baskaran, T. (2011). Fiscal decentralization, ideology, and the size of the public sector. *European Journal of Political Economy*, Vol. 27, Issue 3.
14. Bird, R., M. (2000). *Intergovernmental fiscal relations: universal principles, local applications*. Georgia State University, Working Paper 00–2.
15. Blöchliger, H., Rabesona, J. (2009) The fiscal autonomy of sub-central governments: an update. *OECD working papers on fiscal federalism*, No. 9.
16. Boex, J. (2001). *An Introductory Overview of Intergovernmental Fiscal Relations*. Georgia State University, Fiscal Policy Resource Center.

17. Brennan, G., Buchanan, J., M. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. New York, Cambridge University Press.
18. Bryman, A. (2008). *Social research methods*. Oxford: Oxford university press.
19. Bröthaler, J., Getzner, M. (2011). Fiscal autonomy and total government expenditure: an Austrian case-study. *International Advances in Economic Research*, Vol. 17, Issue 2.
20. Cantarero, D., Perez, P. (2012). Decentralization and regional government size in Spain. *Portuguese Economic Journal*, Vol. 11, Issue 3.
21. Cepiku, D., Mussari, R. (2010). The Albanian approach to municipal borrowing: from decentralized control to market discipline. *Public administration and development*, Vol. 30, Issue 5.
22. Chin–Hung Liu, L. (2011). The typology of fiscal decentralization system: a cluster analysis approach. *Public administration and development*, Vol. 31, Issue 5.
23. Crowley, G., Sobel, R. S. (2011). Does fiscal decentralization constrain Leviathan? New evidence from local property tax competition. *Public Choice*, Vol. 149, Issue ½.
24. Dafflon, B., Beer–Toth, K. (2009). Managing local public debt in transition countries: an issue of self-control. *Financial Accountability & Management*, No. 25(3).
25. Davulis, G. (2006) Vietinių mokesčių koncepcija Lietuvoje. *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 15.
26. Davulis, G. (2007). The analysis of finance system of Lithuanian local authorities. *Intelektinė ekonomika*, Nr. 1.
27. Davulis, G. (2009). Analysis of a situation on local taxes in Lithuania. *Intelektinė ekonomika*, Nr. 1(5).
28. Davulis, G. (2009). *Ekonomikos teorija: vadovėlis aukštųjų mokyklų studentams*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras.
29. Davulis, G. (2012). Institute of local taxes in Lithuania: its status and possibilities of development. *Intelektinė ekonomika*, Nr. 4(16).
30. Davulis, G., Peleckis K., Slavinskaitė, N. (2013). Development of local municipality taxes and principles of fiscal policy in Lithuania. *American International Journal of Contemporary Research*, Vol. 3, No. 8.
31. Davulis, G., Slavinskaitė, N. (2012). The realization of fiscal decentralization principle and local taxes in Lithuania. *Vadyba*, Nr. 1(20).
32. Evans, A. (2004). *Decentralization: A Review of Staffing Practices in Eight Countries*. Washington, D. C.: World Bank.
33. Goel, R. K., Nelson, A. M. (2011). Government fragmentation versus fiscal decentralization and corruption. *Public Choice*, Vol. 148, Issue 3/4.

34. Grewal, B. (2010). Symposium on Fiscal Decentralization. *Public Finance and Management*, No. 10(1).
35. Grossman, P., J. (1989). Fiscal Decentralization and Government Size: An Extension. *Public Choice*, Vol. 62, Issue 1.
36. Hobbes, T. (1999). *Leviatanas*. Vilnius: Pradai.
37. Inanga, E. L., Osei-Wusu, D. (2004). Financial resource base of sub-national governments and fiscal decentralization in Ghana. *African Development Review*, Vol. 16, Issue 1.
38. Kaminsky, G., L., Reinhart, C., M., Vegh, C., A. (2004). When It Rains It Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies. NBER Working Paper 10780.
39. Kaziliūnas, A. (2009). *Strateginis projektų valdymas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
40. Kondratienė, V. (2012). Subsidiarumo kaip Europos Sąjungos teisės principo taikymas Lietuvos valstybės valdymo sistemai decentralizuoti. *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 11(2).
41. Krenžova, J., Raudla, R. 2013. Participatory budgeting at local level: challenges and opportunities for new democracies. *Halduskultuur*, Vol. 14 Issue 1.
42. Krtalic, S., Borovčak, B. Š. (2011). Aspects of fiscal decentralization in Croatia. The 5th International Scientific Conference “Entrepreneurship and Macroeconomic Management: Reflections on the World in Turmoil”.
43. Liberati, P., Sacchi, A. (2013): Tax decentralization and local government size. *Public Choice*, Vol. 157, Issue ½.
44. Marlow, M. L. (1988). Fiscal Decentralization and Government Size. *Public Choice*, Vol. 56, Issue 3.
45. Martínez-Vazquez, J., Yao, M. (2009). Fiscal Decentralization and Public Sector Employment: A Cross-Country Analysis. *Public Finance Review*, Vol. 37, Issue 5.
46. Medelienė, A., Sudavičius, B. (2011). *Mokesčių teisė*. Vilnius: Registrų centras.
47. Mina, S. (2011). Political decentralization and promoting participative culture, solutions in counteracting the financial global crisis. *Managerial Challenges of the Contemporary Society*, Issue 2.
48. Novikovas, A., Urmonas, A. (2011). Europos vietos savivaldos chartijoje įtvirtintų principų įgyvendinimo vietos savivaldoje ir inkorporavimo nacionalinėje teisės sistemoje ypatumai. *Jurisprudencija*, Nr. 18(3).
49. Novošinskienė, A. (2013). Lietuvos mokesčių sistemos vertinimas fiskalinės mokesčių funkcijos aspektu. *Žemės ūkio mokslai*, T. 20, Nr. 3.

50. Onaitytė, M. (2004). Savivaldybių biudžetų formavimo ir vykdymo tyrimas. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*: Ernesto Galvanausko tarptautinė mokslinė konferencija. Šiauliai: ŠU leidykla.
51. Peters, G., B. (2002). *Biurokratijos politika*. Vilnius: Pradai.
52. Prohl, S., Schneider, F. (2009). Does Decentralization Reduce Government Size? A Quantitative Study of the Decentralization Hypothesis. *Public Finance Review*, Vol. 37, Issue 6.
53. Raipa, A., Backūnaitė, E. (2004). Decentralizacijos reformų teoriniai ir taikomieji aspektai. *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 7.
54. Rodden, J. (2003). Reviving Leviathan: Fiscal federalism and the growth of government. *International Organisation*, Vol. 57, Issue 3.
55. Sinevičienė, L., Vasiliauskaitė, A. (2010). Fiskalinės politikos ypatumai ciklinio ekonomikos vystymosi kontekste. *Ekonomika ir vadyba*, Nr. 15.
56. Stein, E. (1999). Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America. *Journal of Applied Economics*, No. 2(2).
57. Svetikas, K., Ž., Arimavičiūtė, M. (2012). *Strateginis valdymas*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.
58. Swanborn, P., G. (2010). *Case study research: what, why ir how?* London: Sage Publications.
59. Šeputienė, J. (2012). *Makroekonomikos teorija*. Šiauliai: Šiaulių universiteto leidykla.
60. Tanzi, V. (2008). The future of fiscal federalism. *European Journal of Political Economy*, Vol. 24, Issue 3.
61. Tidikis, R. (2003). *Socialinių mokslų tyrimų metodologija*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras.
62. Tsouhrou, A., Mylonakis, J. (2011). Public expenditure, public sector size and growth: The European Union marked structural differences. *Review of European Studies*, Vol. 3, Issue 2.
63. Vo, D., H. (2008). *The economics of measuring fiscal decentralization*. Part II: new fiscal decentralization indices, discussion paper 18.14.
64. Vo, D., H. (2009). Fiscal decentralization in Vietnam: lessons from selected Asian nations. *Journal of the Asia Pacific Economy*, Vol. 14, Issue 4.
65. Woller, G. M., Phillips, K. (1998). Fiscal decentralization and LDC economic growth: an empirical investigation. *The Journal of Development Studies*, Vol. 34, Issue 4.

Teisės aktai:

1. Europos vietos savivaldos chartija. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 82–2418.

- 2.Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 24–596.
- 3.Lietuvos Respublikos finansų ministro įsakymas „Dėl darbo grupės vietos mokesčių koncepcijos metmenims parengti sudarymo“. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 65–2679.
- 4.Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992, Nr.33–1014.
- 5.Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 63–2243.
- 6.Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 69–1743.
- 7.Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 60-1945.
- 8.Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 55–1049.

Internetiniai šaltiniai:

- 1.2012 m. kovo 27d. prašymas Lietuvos Respublikos Konstituciniam Teismui iširti Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo 3 straipsnio 2 punkto ir priedėlio atitikimą Lietuvos Respublikos Konstitucijai. Prieiga per internetą: http://www.lrkt.lt/Prasymai/7_2012.htm.
- 2.Abdelhak, F., Chung, F., Du, J., Stevens, V. (2012). Measuring Decentralization and the Local Public Sector: A Survey of Current Methodologies. Prieiga internete: <http://www.urban.org/UploadedPDF/412733-Measuring-Decentralization-and-the-Local-Public-Sector.pdf>.
3. Boschmann, N. (2009). Fiscal decentralization and options for donor harmonisation. Prieiga internete: http://www.delog.org/cms/upload/pdf/Fiscal_Decentralisation.pdf.
- 4.Constitution of Ireland. Prieiga per internetą: <http://www.irishstatutebook.ie/en/constitution/>.
- 5.Constitution of Romania. Prieiga per internetą: <http://www.cdep.ro/pls/dic/site.page?id=371>.
- 6.Constitution of Slovakia. Prieiga per internetą: <http://www.slovak-republic.org/constitution/>.
- 7.Constitution of the Kingdom of the Netherlands. Prieiga per internetą: http://www.legislationline.org/download/action/download/id/4824/file/Netherlands_Const_2008_eng.pdf.
- 8.Constitution of the Republic of Estonia. Prieiga per internetą: <http://www.president.ee/en/republic-of-estonia/the-constitution/>.
- 9.Eyraud, L., Badia, M. (2013). Too Small to Fail? Subnational spending pressures in Europe. Prieiga per internetą: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1346.pdf>.
- 10.Europos Sąjunga. (2014). Prieiga per internetą: http://europa.eu/index_lt.htm.

11. Europos Tarybos Vietos ir regionų valdžių kongreso rekomendacija Nr. 321 (2012) dėl vietos demokratijos Lietuvoje ir aiškinamasis memorandumas (neoficialus vertimas). Prieiga per internetą: <http://lsa.lt/lt/teisine-informacija>.
12. International Monetary Fund. Prieiga per internetą: <http://www.imf.org/external/index.htm>.
13. Kauno miesto savivaldybė. Prieiga per internetą: <http://kaunas.lt/>.
14. Lietuvos Respublikos finansų ministerija. Prieiga per internetą: <http://www.finmin.lt/web/finmin/home>.
15. Lietuvos Respublikos nuolatinė atstovybė prie Europos Tarybos. Europos vietų ir regionų valdžių kongresas. Prieiga per internetą: <http://mission-ce.mfa.lt/index.php?3480192600>.
16. Lietuvos Respublikos Seimas. (2014). Prieiga per internetą: <http://www.lrs.lt/>.
17. Lietuvos savivaldybių asociacija. (2013). Apie savivaldybių skolas. Prieiga per internetą: <http://www.lsa.lt/lt/naujienos/lsa-naujienos/416-apie-savivaldybiu-skolas>.
18. Local and Regional Government Finland. (2013). Local authorities provide basic public services for residents and ensure their well-being. Prieiga per internetą: http://www.localfinland.fi/en/authorities/Documents/Operations_and_functions_of_Local_Authorities_2013.pdf
19. Local and regional government in Europe. Structure and competences. Prieiga per internetą: http://www.ccre.org/docs/Local_and_Regional_Government_in_Europe.EN.pdf.
20. Moisio, (2002). Essays on Finnish municipal finance and intergovernmental grants. Prieiga per internetą: http://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/t93.pdf.
21. Neil, D. (2008). Fiscal policy. The concise of encyclopedia of economics. Prieiga per internetą: <http://www.econlib.org/library/Enc/FiscalPolicy.html>.
22. Neringos savivaldybė. Prieiga per internetą: <http://neringa.lt/>.
23. Panevėžio miesto savivaldybė. Prieiga per internetą: <http://panevezys.lt/lt/titulinis.html>.
24. Statistical office of Estonia. (2005). Local government in Estonia. Prieiga internete: <https://www.siseministeerium.ee/doc.php?17432>.
25. Sweden local government act. Prieiga per internetą: <http://www.government.se/content/1/c6/02/95/35/ca584fee.pdf>
26. Swedish Association of local authorities and regions. (2011). The Creditworthiness of Swedish Local Governments. Prieiga per internetą: http://www.kommuninvest.org/1.0.1.0/238/download_133.php.
27. Swedish tax agency. Taxes in Sweden 2010. An English summary of tax statistical yearbook of Sweden. Prieiga per internetą: <http://www.skatteverket.se/download/18.616b78ca12d1247a4b2800025728/1359707291988/10411.pdf>.

28. Šiaulių miesto savivaldybė. Prieiga per internetą: <http://edem.siauliai.lt/index.php>.
29. The Belgian constitution. Prieiga per internetą: http://www.dekamer.be/kvvcr/pdf_sections/publications/constitution/grondwetEN.pdf.
30. The Constitution of Austria. Prieiga per internetą: <http://www.servat.unibe.ch/icl/au00000.html>.
31. The Constitution of Bulgaria. Prieiga per internetą: <http://www.parliament.bg/en/const>.
32. The Constitution of Denmark. Prieiga per internetą: <http://www.legislationline.org/download/action/download/id/1587/file/c57ee1ef8edd6198a252e187fdf2.htm/preview>.
33. The Constitution of Finland. Prieiga per internetą: http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=194303.
34. The Constitution of France. Prieiga per internetą: http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=179092.
35. The Constitution of Portuguese Republic. Prieiga per internetą: http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=179405.
36. The Constitution of Sweden. Prieiga per internetą: <http://www.legislationline.org/download/action/download/id/1641/file/8be1bfe7e1a03aa4b4ca65c2d11c.htm/preview>.
37. The Constitution of the Republic of Poland. Prieiga per internetą: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.
38. The Economist Intelligence Unit. Democracy index 2012. Democracy at a standstill. Prieiga per internetą: https://portoncv.gov.cv/dhub/porton.por_global.open_file?p_doc_id=1034.
39. The Finnish local government act. Prieiga per internetą: <http://www.localfinland.fi/en/authorities/local-self-government/Documents/Finnish%20Local%20Government%20Act.pdf>
40. The World Bank group. Fiscal decentralization indicators. Prieiga per internetą: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscalindicators.htm>.
41. Transparency International. Corruption perceptions index 2013. Prieiga per internetą: <http://www.transparency.org/cpi2013/results>.
42. Treisman, D. (2002). Defining and measuring decentralization. A global perspective. Prieiga per internetą: <http://www.sscnet.ucla.edu/polisci/faculty/treisman/Papers/defin.pdf>.
43. United cities of local governments. (2010). Local government finance: the challenges of 21st century. Second global report on decentralization and local democracy. Prieiga per internetą: http://www.urb-al3.eu/uploads/documentos/GOLD_II_ang.pdf.

44. Valstybės kontrolė. (2014). Valstybinio audito ataskaita „Dėl Lietuvos Respublikos savivaldybėse atlikto finansinio (teisėtumo) audito rezultatų“. Prieiga per internetą: http://www.vkontrole.lt/audito_ataskaitos.aspx?tipas=1.
45. Vilniaus miesto savivaldybė. Prieiga per internetą: <http://www.vilnius.lt/>.
46. Vulovic, V. (2010). The effect of sub-national borrowing control on fiscal sustainability: how to regulate? Prieiga per internetą: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3284470>.
47. World Bank. Intergovernmental fiscal relations. Prieiga per internetą: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscal.htm>.

PRIEDAI

Priedas Nr. 1

Dalyvavimo konferencijoje pažymėjimas



PAŽYMĖJIMAS

Šis pažymėjimas išduoja, kad:

Valda Stanytė, Teodoras Tamošiūnas

dalyvavo 3-oje Tarptautinėje mokslinėje-praktinėje konferencijoje

GERAS VALDYMAS VIETOS SAVIVALDOJE: ĮTRAUKIMAS, BENDRADARBIAVIMAS, ĮGALINIMAS PLĖTOJANT REGIONUS

Ir skaitė pranešimą tema:

„Fiskalinės decentralizacijos situacija Lietuvoje vietinių mokesčių aspektu“

Socialinių mokslų fakulteto dekanas

doc. dr. Gintaras ŠAPARNIS

Šiauliai
2014 m. spalio 17-18 d.

Registracijos Nr. 2014/SMIP 505

Dalyvavimo konferencijoje pažymėjimas



PAŽYMĖJIMAS

Valda Stanytė

2014 m. balandžio 24 d. dalyvavo Šiaulių universiteto Socialinių mokslų fakulteto organizuojamoje
14-oje Jaunųjų tyrėjų tarptautinėje mokslinėje konferencijoje „EKONOMIKOS IR VADYBOS AKTUALIJOS“.
Pranešimo tema:

„Fiskalinės decentralizacijos lygmens nustatymo metodikos analizė“

Socialinių mokslų fakulteto profesorė

V. Tubutienė

Šiauliai
2014 m. balandžio 24 d.

Registracijos Nr. 2014/SMIP 286

Parengta mokslinė publikacija

Fiskalinės decentralizacijos situacija Lietuvoje vietinių mokesčių aspektu**Valda Stanytė²⁵, Teodoras Tamošiūnas²⁶****Anotacija**

Straipsnyje analizuojamas vienas iš fiskalinės decentralizacijos koncepcijos komponentų – vietiniai mokesčiai Lietuvoje. Straipsnyje nagrinėjama fiskalinės decentralizacijos koncepcijos sąvoka, struktūrinės dalys, pagrindiniai privalumai ir trūkumai. Pateikiami vietinių mokesčių reglamentavimo ypatumai Lietuvos teisės aktuose bei kai kurių ES šalių konstitucijose, analizuojama mokesčių svarba savivaldybių biudžetams Lietuvoje bei ES valstybėse. Pagrindinė straipsnyje daroma išvada, kad Lietuvoje savivaldybių tarybos turi per mažai įgaliojimų nustatant vietinių mokesčių bazę ir tarifus lyginant su kitomis ES šalimis.

Pagrindiniai žodžiai: fiskalinė decentralizacija, vietiniai mokesčiai, teisinis reglamentavimas, savivaldybė.

Įvadas

Tyrimo aktualumas ir problematika. Fiskalinės decentralizacijos teorija pradėta nagrinėti nuo XX a. vidurio ir, kaip teigia Astrauskas (2007), šios koncepcijos teorinės problemos gana išsamiai ištyrinėtos. Vis dėl to, fiskalinė decentralizacija labai sudėtinga teorija, kuri nėra vienareikšmiškai traktuojama, todėl būtinas susistemintas požiūris ir esminių aspektų išskyrimas.

Lietuva 1999 m. ratifikavo Europos vietos savivaldos chartiją, kurioje yra įtvirtintos savivaldybių finansinį savarankiškumą reguliuojančios nuostatos. Chartijos 9 str. normos teigia, kad „šalies ekonomikos politika suteikia vietinės valdžios organams teisę turėti atitinkamus savo finansinius išteklius, kuriuos jie savo nuožiūra gali laisvai panaudoti suteiktų įgaliojimų ribose. Vietinės valdžios organai bent dalį finansinių išteklių gauna iš vietos mokesčių ir rinkliavos, kurių dydį nustato jie patys vadovaudamiesi statutu. Finansų sistema, kuria grindžiami vietiniams valdžios organams prieinami finansiniai ištekliai, yra pakankamai įvairi ir lanksti, kad leistų jiems neatsilikti nuo jų uždavinių įgyvendinimo kaštų realaus kilimo“. Nepaisant to, kad šis teisės aktas turi įstatymo galią apie 15 metų, Chartijos normos nėra iki galo inkorporuotos į Lietuvos teisinę sistemą (Urmonas, Novikovas, 2011).

Nors, kaip rodo statistiniai duomenys, Lietuvoje fiskalinės decentralizacijos indeksas gana aukštas, tačiau mūsų valstybėje, priešingai nei kitose Vakarų valstybėse, nėra teisiškai įtvirtintos vietinių mokesčių koncepcijos. Prie vietinių mokesčių galima priskirti tuos mokesčius, kurie yra įskaitomi į savivaldybių biudžetus: gyventojų pajamų, nekilnojamojo, paveldimo turto, žemės mokesčius bei mokesť už aplinkos teršimą. Taigi, nors fiskalinės decentralizacijos praktinis įgyvendinimas Lietuvoje yra problemiškas, tačiau jis mažai tyrinėtas, be to, mažai analizuojamas Europos Sąjungos šalių kontekste.

Fiskalinės decentralizacijos koncepciją analizavo Lietuvos ir užsienio mokslininkai. Lietuvoje fiskalinės decentralizacijos teorijai daugiausiai dėmesio skyrė Davulis (2006, 2007, 2012, 2013) ir Baltušnikienė (2004, 2009). Davulis analizavo vieną iš fiskalinės decentralizacijos komponentų – vietinius mokesčius. Baltušnikienė (2004) pateikė fiskalinės decentralizacijos sampratą, komponentus, analizavo decentralizacijos privalumus ir trūkumus. Iš užsienio mokslininkų paminėtini Boschmann (2009), Krtalic, Borovčak (2011); Aristovnik (2012), Alexeev, Habodaszova (2012), kurie analizavo fiskalinės decentralizacijos sampratą. Amagoh, Amin (2012) analizavo fiskalinės decentralizacijos įtaką ekonomikos augimui.

Tyrimo problema išreikšta šiais probleminiais klausimais: 1) Kokiais bruožais pasižymi fiskalinės decentralizacijos koncepcija? 2) Kokios fiskalinės decentralizacijos teisinio reglamentavimo ypatybės Lietuvoje? 3) Kokia fiskalinės decentralizacijos situacija Lietuvoje ir kitose ES šalyse?

Tyrimo objektas: fiskalinė decentralizacija.

Tyrimo tikslas: išanalizavus vieną iš pagrindinių fiskalinės decentralizacijos komponentų – vietinius mokesčius, išnagrinėjus jų teisinio reglamentavimo ypatybes, išanalizuoti fiskalinės decentralizacijos situaciją Lietuvoje vietinių mokesčių aspektu.

25 Šiaulių universiteto Viešojo administravimo katedros magistrantė, Architektų g. 1, LT-78366 Šiauliai, Lietuva
stanyte.valda@gmail.com

26 Šiaulių universitetas, Architektų g. 1, LT-78366 Šiauliai, Lietuva
teo@smf.su.lt

Uždaviniai: 1) pateikti fiskalinės decentralizacijos koncepcijos sampratą; 2) išanalizuoti pagrindinius teisės aktus, reglamentuojančius vietinius mokesčius Lietuvoje ir kitose ES šalyse; 3) išanalizuoti vietinių mokesčių situaciją Lietuvoje.

Tyrimo metodai: mokslinės literatūros analizė – analizuojami Lietuvos bei užsienio mokslininkų straipsniai fiskalinės decentralizacijos tema, pateikiant šios teorijos sampratą, pagrindinius privalumus ir trūkumus. Tyrime naudojant *teisės aktų analizės* metodą atlikta 18 Europos Sąjungos valstybių vietinių mokesčių reglamentavimo konstitucijose analizė bei išanalizuoti pagrindiniai teisės aktai, reglamentuojantys vietinius mokesčius Lietuvoje. Remiantis *statistinių duomenų analizės* ir *duomenų sisteminimo* metodais nagrinėti Lietuvos bei užsienio valstybių savivaldybių biudžetai mokestiniu aspektu. Be to, straipsnyje naudojami *dokumentų analizės* bei *tyrimo rezultatų apibendrinimo* metodai.

Fiskalinės decentralizacijos koncepcija

Fiskalinė decentralizacija, kaip viena decentralizacijos rūšių, atsirado 20 a. antroje pusėje. Ji ypač išryškėjo Vakarų valstybėse, kai vis daugiau dėmesio pradėta skirti ne aplinkos apsaugos, institucinių, kultūrinių veiksmų plėtrai, bet viešojo valdymo efektyvumui didinti (Baltušnikienė, 2006). Tuo laikotarpiu centralizuotų valstybių populiarumas ėmė mažėti ir buvo suvokta, kad decentralizacija – priemonė tobulinti viešojo sektoriaus sistemą, gerinant viešųjų paslaugų teikimą, įgalinant savivaldybes ir bendruomenes priimti daugiau atsakomybės už vietos reikalų tvarkymą, priartinant valdžios atstovus prie piliečių bei skatinant jų dalyvavimą viešosios politikos formavime bei įgyvendinime (Baltušnikienė, 2009).

Fiskalinės decentralizacijos konceptą analizavo tiek Lietuvos, tiek užsienio mokslininkai. Vieni mokslininkai (Thiessen, 2004; Alexeev, Habodaszova, 2012) fiskalinę decentralizaciją apibrėžia gana siaurai, kiti (Astrauskas, 2007; Davulis, 2007, 2009, 2012; Baltušnikienė, 2004; Aristovnik, 2012) šią sąvoką supranta kaip kompleksinę reiškinį.

I lentelė

Fiskalinės decentralizacijos apibrėžimai

Apibrėžimas	Autoriai, metai
Tai procesas, kurio metu konkrečių viešojo valdymo lygių subjektų sprendimų priėmimo ir jų įgyvendinimo atsakomybė valstybės finansų srityje perskirstoma žemesniųjų valdymo lygių subjektų fiskalinės autonomijos didėjimo link.	Boex (2001)
Fiskalinė decentralizacija yra multidimensinis reiškinys, aprėpiantis atskirų valdymo lygių išlaidų ir pajamų, finansinių pervedimų paskirstymo ir skolinimosi mechanizmus, jų tarpusavio sąveiką plėtojant regioninės ir vietos valdžios subjektų fiskalinę autonomiją.	Baltušnikienė (2004)
Fiskalinė decentralizacija reiškia įgaliojimų tarp skirtingų valdžios lygmenų pasidalijimą rinkti mokesčines pajamas ir priimti sprendimus dėl išlaidų per teisinę sistemą.	Thiessen (2004)
Fiskalinė decentralizacija suvokiama kaip vietos valdžios institucijų finansinio nepriklausomumo stiprinimas, atribojant vietos ir centrinės valdžios funkcijas viešajame ekonomikos sektoriuje ir skiriant tinkamus finansinius išteklius funkcijų įgyvendinimui.	Davulis (2007, 2009, 2012)
Vietos savivaldybės vidinės decentralizacijos forma, kai centralizacija vietos savivaldybėje mažinama savivaldybės tarybos sprendimais suteikiant teises subjektams, teikiantiems administracines ir viešąsias paslaugas, savarankiškai (nustatytose ribose) paskirstyti ir panaudoti jiems skiriamus iš savivaldybės biudžeto ir (ar) sukauptus iš kitų šaltinių finansinius išteklius.	Astrauskas (2007)
Fiskalinė decentralizacija suprantama kaip aukštesnio lygmens valdžios institucijų funkcijų ir įgaliojimų perdavimas žemesnio lygmens valdžios institucijoms priimti sprendimus dėl finansinių išteklių paskirstymo ir vietinių mokesčių rinkimo.	Boschmann (2009)
Fiskalinė decentralizacija yra viešųjų išlaidų ir pajamų paskirstymas tarp valdžios lygių ir diskrecijos suteikimas vietos valdžios institucijoms priimti sprendimus dėl biudžeto per mokesčių tarifų nustatymą ir išteklių paskirstymą.	Krtalic, Borovčak (2011)
Fiskalinė decentralizacija reiškia vietos valdžios institucijų sugebėjimą ir galią nustatyti bei rinkti mokesčius ir pajamas, valdyti viešuosius išteklius bei nustatyti išlaidas už viešųjų paslaugų teikimą.	Aristovnik (2012)
Fiskalinė decentralizacija apibrėžiama kaip lokaliai surinktų mokesčių pajamų dalis, liekanti vietos valdžios institucijų kompetencijoje.	Alexeev, Habodaszova (2012)

Šaltinis: parengta autorių pagal lentelėje nurodytus šaltinius.

Išanalizavus I lentelėje pateiktus apibrėžimus, galima teigti, kad fiskalinė decentralizacija gali būti suprantama kaip: procesas; decentralizacijos forma; funkcijų paskirstymas; išlaidų ir pajamų paskirstymas; savarankiškumo didinimas. Pastebėtina, kad apibrėžimuose dažniausiai akcentuojama žemesniųjų valdymo lygmenų atsakomybė renkant finansinius išteklius ir juos paskirstant, tačiau neakcentuojamos skolinimosi

galimybės bei valstybės dotacijos, kaip fiskalinės decentralizacijos struktūrinės dalys. Apibendrinus fiskalinės decentralizacijos apibrėžimus galima teigti, kad fiskalinė decentralizacija – tai procesas, kurio metu regioninio ar savivaldybių lygmens valdžios institucijoms perduodama atsakomybė savarankiškai tvarkyti finansinius išteklius. Tokio fiskalinės decentralizacijos apibrėžimo laikomasi šiame straipsnyje.

Siekiant geriau suprasti fiskalinės decentralizacijos turinį, mokslininkai šią koncepciją skaido į komponentus. Vieni mokslininkai (Davulis, 2007; Baltušnikienė, 2009; Bröthaler, Getzner, 2011; Aristovnik, 2012) fiskalinę decentralizaciją suvokia kaip keturių pagrindinių elementų – mokesčių paskirstymo, išlaidų paskirstymo, skolinimosi mechanizmo bei valstybės skiriamų dotacijų savivaldybėms, visumą. Kiti mokslininkai fiskalinės decentralizacijos sistemą išplečia, išskirdami papildomus komponentus.

2 lentelė

Fiskalinės decentralizacijos sistemos komponentai

Komponentas	Kintamasis	Aprašymas
Politinė struktūra	Federalinė ar unitarinė valstybė	Federalinės valstybės dažniausiai yra labiau decentralizuotos nei unitarinės valstybės.
	Subnacionalinės valdžios lygmenų skaičius	Kuo didesnis subnacionalinės valdžios lygmenų skaičius, tuo labiau decentralizuota valstybė.
Pajamos iš dotacijų (transferų)	Subnacionalinio lygmens valdžios institucijų pajamos iš dotacijų/bendros subnacionalinės valdžios pajamos	Subnacionalinio lygmens valdžios institucijų pajamos iš dotacijų (procentais) bendrose subnacionalinės valdžios pajamose. Kuo didesnis indeksas, tuo labiau decentralizuota valstybė
Pajamos iš mokesčių	Subnacionalinės valdžios mokestinės pajamos /bendros subnacionalinės valdžios pajamos	Subnacionalinės valdžios mokestinės pajamos (procentais) bendrose subnacionalinės valdžios pajamose. Kuo didesnis indeksas, tuo labiau decentralizuota valstybė.
Pajamų paskirstymas	Subnacionalinės valdžios pajamos/ bendros valdžios pajamos	Subnacionalinio lygmens valdžios institucijų pajamos (procentais) bendrose valdžios pajamose. Kuo didesnis indeksas, tuo labiau decentralizuota valstybė.
Išlaidų paskirstymas	Subnacionalinės valdžios išlaidos/bendros valdžios išlaidos	Subnacionalinio lygmens valdžios institucijų išlaidos (procentais) bendrose valdžios išlaidose. Kuo didesnis indeksas, tuo labiau decentralizuota valstybė.
Mokesčių autonomija	Apmokestinimo įgaliojimai	Ar subnacionalinio lygmens valdžios institucijos turi teisę: 3 - nustatyti mokesčių bazę ir tarifus, 2 - nustatyti mokesčio tarifą, 0 – neturi jokių teisių.
Įgaliojimai skolintis	Įgaliojimai skolintis	Ar subnacionalinio lygmens valdžios institucijos turi teisę skolintis pinigus: 5 - rinkos metodas, 4 - kontrolė bendradarbiaujant, 3 - administracinė kontrolė, 2 - taisyklėmis pagrįsta kontrolė, 1- skolintis draudžiama.
Politinė decentralizacija	Savivaldybių lygmens rinkimai	Aktyvumas dalyvaujant savivaldybės lygmens rinkimuose.
	Valstybės lygmens rinkimai	Aktyvumas dalyvaujant valstybės lygmens rinkimuose.
	Demokratija	Demokratijos laipsnis kaip indikatorius, 10 - labiausiai demokratizuota valstybė, 0 – mažiausiai demokratizuota valstybė.

Šaltinis: parengta autorių pagal Chin–Hung Liu (2011, p. 366).

Išplėtotą fiskalinės decentralizacijos struktūrą pateikė Chin–Hung Liu (2011). Chin–Hung Liu (2011) pateikta fiskalinės decentralizacijos samprata yra daug kompleksiškesnė lyginant su kitais mokslininkais. Kaip matome, šioje sistemoje be pagrindinių 4 komponentų, atsižvelgiama į tokius aspektus, kaip politinė struktūra, politinė decentralizacija, mokesčių autonomija ir pajamų paskirstymas.

Apibendrinant galima teigti, kad fiskalinė decentralizacija yra kompleksiška koncepcija, viešųjų finansų teorijoje įgyjanti vis didesnę reikšmę. Nors ši teorija yra plačiai analizuojama, tačiau mokslininkai vis dar nesutaria dėl fiskalinės decentralizacijos apibrėžimo bei struktūros.

Fiskalinės decentralizacijos privalumai ir trūkumai

Siekiant geriau išanalizuoti fiskalinės decentralizacijos turinį ir svarbą valstybėje, reikėtų išnagrinėti pagrindinius fiskalinės decentralizacijos teigiamus ir neigiamus aspektus. Kaip teigia Baltušnikienė (2009), fiskalinės decentralizacijos privalumų ir trūkumų analizė yra viena iš sąlygų, siekiant sukurti veiksmingą savivaldybių valdymo sistemą. Išanalizavus mokslinę literatūrą, autorių pasirinkti tokie pagrindiniai kriterijai fiskalinės decentralizacijos privalumams ir trūkumams analizuoti:

1. Fiskalinė decentralizacija ir viešojo sektoriaus dydis;

2. Fiskalinė decentralizacija kaip demokratijos išraiška;
3. Fiskalinė decentralizacija ir valstybės ekonominis augimas.

Fiskalinė decentralizacija ir viešojo sektoriaus dydis. Fiskalinės decentralizacijos ir viešojo sektoriaus koreliaciją įvertinti bandė gana daug mokslininkų nuo pat koncepcijos atsiradimo pradžios. Dalis mokslininkų teigia, kad fiskalinė decentralizacija riboja viešojo sektoriaus augimą, kiti mano priešingai (Golem, Malesevič Perovič, 2014). Kaip matome, aiškaus atsakymo dėl šių dviejų kintamųjų koreliacijos kol kas nėra.

Pagrindinė problema siekiant nustatyti fiskalinės decentralizacijos poveikį viešajam sektoriui, yra viešojo sektoriaus dydžio įvertinimas. Labiausiai paplitęs būdas jam pamatuoti yra valstybės išlaidų ir bendrojo vidaus produkto santykio apskaičiavimas (Baskaran, 2011, Liberati, Secchi, 2013). Anot Tsouhluo, Mylonakis (2011), valstybes pagal viešojo sektoriaus dydį galima suskirstyti į tris grupes: didelį viešąjį sektorių turinčios valstybės, kai viešojo sektoriaus išlaidos viršija 50 proc. bendrojo vidaus produkto (Švedija, Suomija, Danija ir kt.), vidutinį viešąjį sektorių turinčios valstybės, kai viešojo sektoriaus išlaidos siekia 40–50 proc. bendrojo vidaus produkto (Belgija, Vokietija, Italija ir kt.), mažą viešąjį sektorių turinčios valstybės, kai viešojo sektoriaus išlaidos sudaro iki 40 proc. bendrojo vidaus produkto (Lietuva, Latvija, Estija, Airija ir kt.). Išanalizavus mokslinę literatūrą pastebėtina, kad fiskalinės decentralizacijos lygmuo didesnis tose valstybėse, kurios priskiriamos prie didelį viešąjį sektorių turinčių šalių.

Brennan ir Buchanan 1980 m. tyrinėdami šių dviejų reiškinių ryšį iškėlė Leviatano²⁷ teoriją, kuri tapo viena pagrindinių koncepcijų viešojo sektoriaus ekonomikoje. Šie mokslininkai valdžią apibūdino kaip monolitinių Leviataną, kurio pagrindinis tikslas maksimizuoti pajamas per skolinimosi mechanizmą bei didinant mokesčių tarifus. Teigtina, kad veikdama tokiais principais, valdžia nebeatsižvelgia į Laffero kreivės²⁸ modelį (Crowley, Sobel, 2011).

Pasak Crowley, Sobel (2011), viešojo sektoriaus augimas gali būti reguliuojamas dviem būdais – konstitucinėmis priemonėmis, kurios ribotų valdžios išlaidų įgaliojimus (reikalavimas subalansuoti biudžetą) arba fiskaline decentralizacija. Leviatano sutramdymo hipotezė teigia, kad fiskalinė decentralizacija skatina konkurenciją tarp skirtingų valdžios lygių ir užkerta kelią valdžios pajamų padidinimui (angl. maximization). Tai leidžia valdžiai sutelkti dėmesį ne į pajamų didinimą, bet į kitus tikslus: mokesčių mažinimą, viešųjų gėrybių ir paslaugų kokybės didinimą. Taip fiskalinė decentralizacija apsaugo biudžetą nuo augimo (Amagoh, Amin, 2012)

Fiskalinė decentralizacija kaip demokratijos išraiška. Kaip teigia Europos vietos savivaldos chartija (1985), „savivaldos institucijos yra bet kurios demokratinės santvarkos pagrindas“. Pagrindinis demokratijos principas yra piliečių teisė dalyvauti tvarkant viešuosius reikalus. Ši teisė geriausiai įgyvendinama per vietos valdžios institucijas. Anot Davulio (2012), demokratijos principų plėtra skatina ir decentralizacijos procesus valstybės valdyme, kai vis didesnė viešųjų paslaugų teikimo atsakomybė yra perduodama vietos valdžios institucijoms, taip didinant jų reikšmę valstybės valdyme. Taigi galima teigti, kad fiskalinė decentralizacija yra demokratijos išraiška.

3 lentelė

Demokratijos ir fiskalinės decentralizacijos indeksai pasirinktose Europos valstybėse

Eilės nr.	Valstybė	Demokratijos indeksas, 2012	Fiskalinės decentralizacijos indeksas, 2005
1.	Danija	9,52	0,62
2.	Švedija	9,73	0,61
3.	Šveicarija	9,09	0,73
4.	Suomija	9,06	0,52
5.	Bulgarija	6,72	0,301
6.	Kroatija	6,93	0,328
7.	Makedonija	6,16	0,265
8.	Armėnija	4,09	0,177

Šaltinis: parengta autorių pagal Economist Intelligence Unit (2012) ir Vo (2009).

²⁷ Tomas Hobsas XVII a. parašė knygą *Leviatanas*, kurioje iškėlė valstybės atsiradimo teoriją. Šioje knygoje valstybė apibūdinama Leviatano metafora (Hobbes, 1999).

²⁸ Laffero kreivės teorija teigia, kad kiekvieną kartą padidinus mokesčių tarifą, gaunamų pajamų kiekis didės iki tam tikro lygio. Pasiekus tam tikrą mokesčio tarifą surenkamų pajamų kiekis pradės mažėti.

Išanalizavus 3 lentelėje pateiktus duomenis, galima teigti, kad fiskalinės decentralizacijos lygis didesnis tose valstybėse, kuriose demokratijos tradicijos plėtojamos daugelį metų. Šis teiginys gali būti paaiškintas tuo, kad stiprios demokratijos tradicijas turinčios valstybės pakankamai daug įgaliojimų ir funkcijų suteikia savivaldybėms.

Fiskalinė decentralizacija ir valstybės ekonominis augimas. Nors nėra formalios teorijos, kuri nagrinėtų fiskalinės decentralizacijos ir ekonomikos augimo ryšį, tačiau ji nagrinėjo gana daug ekonomistų. Pradėjus analizuoti fiskalinę decentralizaciją gali atrodyti, kad ji gali turėti tik teigiamą poveikį ekonomikai. Tačiau mokslininkai šiuo klausimu pasidalija į dvi grupes: vieni akcentuoja teigiamą įtaką ekonomikos augimui, kiti – visa tai paneigia. Taigi fiskalinė decentralizacija šiuo požiūriu yra gana dviprasmiška. Įdomu tai, kad yra ir trečioji mokslininkų grupė, kurie mano, kad tarp fiskalinės decentralizacijos ir ekonomikos augimo nėra jokio ryšio (Rodriguez – Pose, Krøijer, 2009).

Pirmieji mokslininkai, tokie kaip Tiebout (1956), Musgrave (1959) ir Oates (1972), teigė, kad fiskalinė decentralizacija skatina didesnę valdžios efektyvumą, geresnę viešųjų paslaugų kokybę, didesnę skaidrumą ir galiausiai ekonomikos augimą (Aristovnik, 2012). Šio požiūrio šalininkai fiskalinės decentralizacijos teigiamą įtaką ekonomikai aiškina remiantis dviem argumentais:

1. fiskalinė decentralizacija skatina ekonomikos efektyvumą, nes vietos valdžios institucijos gali teikti geresnes viešąsias paslaugas, kadangi jos yra arčiau žmonių ir turi daugiau informacijos;
2. vietos valdžios konkurencija ir gyventojų mobilumas teikiant viešąsias paslaugas užtikrina teisingą visuomenės ir vietos valdžios poreikių suderinimą.

Tačiau, kaip teigia Rodriguez – Pose ir Krøijer (2009), yra surinkta labai mažai empirinių duomenų, kurie patvirtintų minėtų argumentų teisingumą. Anot Baltušnikienės (2009), teigiamą fiskalinės decentralizacijos poveikį ekonominiam augimui gali trikdyti daugybė veiksnių. Pirmasis veiksnys yra gyventojų poreikių išsiaiškinimas, kadangi jie gali neturėti aiškių prioritetų, arba gali nenorėti jų reikšti. Be to, gyventojų poreikiai nuolatosis kinta, nėra įmanoma patenkinti visų gyventojų poreikius. Dar vienas veiksnys, kuris trikdo fiskalinės decentralizacijos teigiamą poveikį ekonominiam augimui, yra informacijos stoka apie skirtinguose savivaldybių subjektuose teikiamas viešąsias paslaugas ir mokesčius. Kaip teigia Baltušnikienė (2009), fiskalinė decentralizacija gali sukelti konkurenciją mokesčių srityje, kai savivaldybės varžosi dėl mokesčių tarifų, bazių, lengvatų ir pan. nustatymo, siekdamos pritraukti daugiau gyventojų ar investicijų. Be to, kad būtent fiskalinė decentralizacija daro teigiamą įtaką ekonomikai, įrodyti yra pakankamai sunku, kadangi ekonomikos augimas priklauso nuo daugybės veiksnių.

Mokslininkai, kurie tvirtina, jog fiskalinė decentralizacija stabdo ekonomikos augimą, teigia, kad ji žalinga besivystančioms ir pereinamosios ekonomikos valstybėms. Tokį požiūrį jie aiškina remdamiesi tuo, kad fiskalinė decentralizacija gali sukelti augančio deficito problemą, prastesnės kokybės sprendimų priėmimą, korupciją bei padidėjusią interesų grupių įtaką vietos valdžios institucijoms. Visos šios išvardintos problemos stabdo bendrą ekonominį augimą (Rodriguez – Pose ir Krøijer, 2009).

Mokslininkai Rodriguez – Pose, Krøijer (2009) analizuodami fiskalinės decentralizacijos ryšį su ekonomikos augimu daro gana įdomias išvadas. Anot šių mokslininkų, fiskalinės decentralizacijos įtaka ekonominiam augimui priklauso ne tik nuo ekonominių, kultūrinių, politinių veiksnių, bet taip pat ir nuo fiskalinės decentralizacijos elementų. Šie mokslininkai tvirtina, kad vietos valdžios išlaidos ir valstybės skiriamos dotacijos neigiamai koreliuoja ekonominį augimą, tačiau mokesčių paskirstymas tarp skirtingų valdžios lygmenų turi įtakos ekonomikai.

4 lentelė

Fiskalinės decentralizacijos privalumai ir trūkumai

Privalumai	Trūkumai
Fiskalinė decentralizacija riboja viešojo sektoriaus augimą.	Fiskalinė decentralizacija skatina viešojo sektoriaus augimą.
Fiskalinė decentralizacija skatina mokesčių mažinimą.	Fiskalinė decentralizacija gali sukelti konkurenciją mokesčių srityje.
Fiskalinė decentralizacija didina ekonomikos augimą.	Fiskalinė decentralizacija mažina ekonomikos augimą.
Fiskalinės decentralizacijos lygis atskleidžia demokratijos lygį valstybėje.	Fiskalinė decentralizacija gali sukelti socialinę fragmentaciją.
Piliečiams suteikiama daugiau galimybių daryti įtaką viešųjų sprendimų priėmimui.	Fiskalinė decentralizacija gali sukelti augančio deficito problemą.
Viešųjų paslaugų teikimo kaina turėtų būti mažesnė dėl inovatyvių metodų taikymo.	Fiskalinė decentralizacija gali sukelti prastesnės kokybės sprendimų priėmimą.
Gerėja viešųjų gėrybių ir paslaugų kokybė.	Fiskalinė decentralizacija gali sukelti padidėjusią

Šaltinis: parengta autorių pagal Rodriguez – Pose, Krøijer, (2009), Aristovnik, (2012), Baltušnikienė (2009).

Išanalizavus pasirinktus kriterijus, 4 lentelėje pateikiami apibendrinti fiskalinės decentralizacijos privalumai ir trūkumai. Galima teigti, kad fiskalinės decentralizacijos poveikis kiekvienai valstybei yra skirtingas, todėl šios koncepcijos privalumus ir trūkumus reikėtų analizuoti kiekvienai valstybei atskirai, atsižvelgiant į kiekvienos valstybės ekonomiką, politinę bei teisinę sistemą, kultūrą ir pan. Išanalizavus pasirinktus kriterijus, galima teigti, kad fiskalinė decentralizacija daugiausiai įtakos turi viešųjų gėrybių ir paslaugų teikime ir parodo demokratijos lygį valstybėje.

Vietinių mokesčių teisinis reglamentavimas Lietuvoje ir kitose ES šalyse

Fiskalinės decentralizacijos teorijoje daugiausiai pajamų gaunama paskirsčius mokesčius, kai tam tikra dalis mokesčių yra renkama savivaldybių. Savivaldybių tarybos pačios gali nustatyti mokesčių bazę ir tarifus, o gauti mokesčiai yra įskaitomi į jų biudžetus. Į savivaldybių biudžetus įskaitomi mokesčiai mokslinėje literatūroje gauna naują pavadinimą – vietiniai mokesčiai (Davulis, 2007). Anot Davulio (2012), būtent vietiniai mokesčiai yra viena iš svarbiausių fiskalinės decentralizacijos sąlygų. Teigtina, kad visų ar didžiosios dalies apmokestinimo galių suteikimas valstybės valdžiai nėra veiksmingas, kadangi atsiranda atotrūkis tarp žemesnio valdymo lygmens išlaidų ir pajamų, kurių reikia toms išlaidoms finansuoti, šaltinio. Be to, tokiu būdu ribojamas vietos valdžios institucijų finansinis savarankiškumas ir atsakomybė (Baltušnikienė, 2004; Davulis, 2007). Kita vertus, ypač didelės apmokestinimo autonomijos suteikimas žemesniems valdymo lygiams gali būti neveiksmingas makroekonominio stabilumo ir visuomeninių išteklių persikirstymo požiūriu (Baltušnikienė, 2004).

Reikėtų pastebėti, kad Lietuvos teisės aktuose vietinių mokesčių sąvokos nėra. Vietos mokesčių koncepcijos metmenys Lietuvos Respublikos finansų ministro įsakymu „Dėl darbo grupės vietos mokesčių koncepcijos metmenims parengti sudarymo“ turėjo būti parengti iki 2002 m. lapkričio 15 d., „atsižvelgiant į Europos vietos savivaldos chartiją, Europos Tarybos rekomendacijas bei Lietuvos savivaldybių asociacijos pateiktus vietinių mokesčių koncepcijos metmenis“. Šiam tikslui įgyvendinti ministro įsakymu buvo sudaryta darbo grupė. Tačiau ši užduotis nebuvo įvykdyta ir 2003 m. sausio 10 d. buvo priimtas naujas įsakymas, kuriuo darbo grupei vietinių mokesčių koncepcijos užduotį nurodyta parengti iki 2003 m. liepos 1 d. (Davulis, 2012). Tačiau daugiau nei per dešimtmetį jokių rezultatų pasiekta nebuvo ir Lietuvoje iki šios nėra vietinių mokesčių koncepcijos.

Mokesčių priskyrimui vienam ar kitam valstybės valdymo lygmeniui tiesioginę įtaką daro teisinis reglamentavimas. Teisės aktų, reglamentuojančių mokesčių surinkimą į Lietuvos savivaldybių biudžetus, esminės nuostatos susistemintos 5 lentelėje.

5 lentelė

Teisės aktai, Lietuvoje reglamentuojantys mokesčių surinkimą į savivaldybių biudžetus

Eil. Nr.	Teisės aktas	Esminės teisės akto nuostatos
1.	Lietuvos Respublikos Konstitucija	Savivaldybių tarybos gali numatyti mokesčių ir rinkliavų lengvatas savo pajamų sąskaita Teisė nustatyti mokesčius suteikta Seimui.
2.	Europos vietos savivaldos chartija	Vietinės valdžios organai turi atitinkamus savo finansinius išteklius, kuriuos gali laisvai panaudoti suteiktų įgaliojimų ribose. Vietinės valdžios organai bent dalį finansinių išteklių gauna iš vietos mokesčių ir rinkliavos, kurių dydį nustato jie patys vadovaudamiesi statutu. Finansų sistema, kuria grindžiami vietiniams valdžios organams prieinami finansiniai ištekliai, yra pakankamai lanksti ir įvairi.
3.	Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas	Savivaldybės dalį pajamų gauna iš mokesčių, kurių tarifus, neviršydamos įstatymų numatytų dydžių, didina ar mažina savivaldybių tarybos. Įstatymas nustato savivaldybių biudžetų finansinius šaltinius – vienas iš jų yra pajamos iš mokesčių.
4.	Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas	Savivaldybių biudžetų pajamos sudaro: pajamos iš mokesčių, gaunamos į savivaldybių biudžetus pagal įstatymus ir kitus teisės aktus.
5.	Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas	Įstatymas nustato savivaldybių biudžetų pajamų rūšis. Įstatymo priedėlis nustato gyventojų pajamų mokesčio dalį, liekančią savivaldybės biudžetą.
6.	Lietuvos Respublikos mokesčių	Šis įstatymas nustato Lietuvos mokesčių sistemą bei jų administravimą.

	administravimo įstatymas	
--	--------------------------	--

Šaltinis: parengta autorių pagal lentelėje nurodytus teisės aktus.

Pats svarbiausias teisės aktas, kuris įtvirtina valstybės mokestinę sistemą, yra Konstitucija. Vietos savivaldos konstituciniam reguliavimui skirtas Lietuvos Respublikos Konstitucijos X skirsnis „Vietos savivalda ir valdymas“. Šio skirsnio 121 str. teigia, kad savivaldybės „sudaro ir tvirtina savo biudžetą“ ir gali nustatyti vietines rinkliavas. Konstitucija nenumato galimybės pačioms savivaldybėms nustatyti vietinius mokesčius ir jų tarifus, kadangi ši funkcija yra perduota Seimui. Savivaldybių tarybos gali nustatyti tik mokesčių lengvatas savo pajamų sąskaita. Mokesčių lengvatų taikymą kiekvienais metais tvirtina savivaldybės taryba.

Daugelyje ES valstybių vietinių mokesčių nustatymo ir rinkimo principas įtvirtintinas Konstitucijoje. Konstitucinis vietinių mokesčių reguliavimas suteikia galimybę surinkti didžiąją dalį funkcijoms įgyvendinti reikalingų lėšų bei pakankamą savarankiškumą ir nepriklausomumą nuo centrinės valdžios. Siekiant gilesnės vietinių mokesčių reglamentavimo analizės Lietuvoje ir kitose ES valstybėse, sudaryta apibendrinanti 6 lentelė. Joje susistemintos teisės normos, kurios reglamentuoja vietinių mokesčių nustatymą bei rinkimą ir yra įteisintos valstybių konstitucijose. Šioje lentelėje nurodomas konkretus straipsnio, kuriame išdėstyta konstitucinė norma, numeris.

6 lentelė

ES šalių vietinių mokesčių reglamentavimas konstitucijose

Eil. nr.	Valstybė	Esminės konstitucijos normos	Straipsnio numeris
1.	Belgija	Rinkliavos arba mokesčiai gali būti įvesti tik provincijos tarybos sprendimu. Rinkliavos arba mokesčiai gali būti įvesti didmiesčių rajonuose, federacijos savivaldybių arba savivaldybių tarybų sprendimu.	170 (3) 170 (4)
2.	Italija	Savivaldybės, provincijos, didieji miestai ir regionai gali turėti nepriklausomus finansinius išteklius. Jie savarankiškai nustato ir renka mokesčius laikantis Konstitucijos ir atsižvelgiant į valstybės finansų ir mokesčių sistemos principų koordinavimą.	119
3.	Nyderlandai	Mokesčiai, kurie gali būti renkami provincijų administracinių organų ir savivaldybių ir jų finansiniai santykiai su centrine Vyriausybe turi būti reguliuojami Parlamento aktu.	132 (6)
4.	Prancūzija	Teritorinės bendruomenės gali gauti visas arba dalį bet kokios rūšies mokesčių įplaukų. Įstatymas gali leisti joms neperžengiant apibrėžtų ribų nustatyti mokesčių bazę ir tarifus. Mokestinės pajamos ir kitos teritorinių bendruomenių pajamos yra pagrindinė kiekvienos kategorijos bendruomenės visų lėšų dalis.	72–2
5.	Vokietija	Federaliniams įstatymams dėl mokesčių, kurie visiškai arba iš dalies tenka federalinės žemėms arba bendruomenėms (bendruomenių susivienijimams), priimti būtinas Bundesrato pritarimas. Federalinėms žemėms priklauso rinkti šiuos mokesčius: Turto mokestis; Paveldėjimo mokestis; Autotransporto priemonių mokestis; Mokesčiai automobilių savininkams, jei pagal 1 dalį jų nerenka Federacija arba pagal 3 dalį – Federacija ir federalinės žemės kartu; Mokestis už alaus gamybą arba importą; Lošimo namų rinkliava. Pajamų, juridinių asmenų pelno ir apyvartos mokesčių pajamos tenka Federacijai ir federalinėms žemėms kartu (bendri mokesčiai), jeigu pajamų mokestis pagal 5 dalį ir apyvartos mokestis pagal 5a dalį neperduodami bendruomenėms. Pajamų ir juridinių asmenų pelno mokesčiai atitenka Federacijai ir federalinėms žemėms per pusę. Federacijos ir federalinių žemių dalyvavimas renkant apyvartos mokesčius nustatomas federaliniu įstatymu, kuriam turi pritarti Bundesratas. Bendruomenės gauna savo dalį pajamų nuo surinktų pajamų mokesčių, kuriuos federalinės žemės perpaskirsto savo bendruomenėms remdamosi jų gyventojų sumokėtais pajamų mokesčiais. Nuo 1998 m. sausio 1 d. pajamų, gautų iš apyvartos mokesčio, dalis priklauso bendruomenėms. Šią dalį federalinės žemės perduoda savo bendruomenėms atsižvelgdamos į vietinius ir ekonominius rodiklius. Rinkti žemės mokesčius ir verslo mokesčius priklauso bendruomenėms, rinkti vietinius netiesioginius vartojimo mokesčius arba pagal federalinių žemių įstatymus – bendruomenių susivienijimams. Bendruomenėms turi būti suteikta teisė įstatymais nustatyti žemės ir verslo mokesčių dalies procentą. Jeigu	105 (3) 106 (2) 106 (5) 106 (5a) 106 (6)

		federalinėje žemėje nėra bendruomenių, rinkti žemės ir verslo mokesčius, taip pat vietinius netiesioginius vartojimo mokesčius yra federalinės žemės kompetencija.	
6.	Jungtinė Karalystė	Mokesčius vietos valdžiai surenka Mokesčių taryba. Kiekvienas gyvenamosios vietos savininkas gauna sąskaitą, atspindinčią rinkos vertę ir gyventojų skaičių. Žmonėms, gaunantiems mažas pajamas, daromos nuolaidos.	45
7.	Ispanija	Vietos išdai privalo turėti pakankamai lėšų tam, kad galėtų vykdyti pavestas užduotis, kurios priskirtos įstatymų ir turi būti daugiausiai finansuojama iš savų mokesčių lygiai taip pat kaip ir dalies valstybės mokesčių.	142
8.	Portugalija	Savivaldybės dalijasi tiesioginių mokesčių pajamų teise kaip nustatyta pagal įstatymą. Savivaldybės turi turėti savo mokestines pajamas, kaip nustatyta pagal įstatymus.	254
9.	Austrija	Apskritis yra nepriklausomas ekonominis vienetas. Ji turi teisę, neviršydamas Federacijos ir valstybių įstatymų ribų, turėti visų rūšių turtą, valdyti ekonomines įmones, taip pat pagal konstitucines finansų nuostatas savarankiškai tvarkyti savo biudžetą ir rinkti mokesčius.	116(2)
10.	Suomija	Savivaldybės turi teisę nustatyti vietos mokesčius. Pagrindiniai mokesčių nustatymo ir jų valdymo principai, taip pat teisiniai asmenų ir įmonių atleidimo nuo mokesčių pagrindai numatyti įstatyme.	121 (3)
11.	Švedija	Vietinės valdžios institucijų turi teisę rinkti mokesčius tam, kad būtų tinkamai vykdomos vietinės valdžios institucijų funkcijos.	14 (4)
12.	Estija	Vietos savivaldybė turi įstatymo numatytą teisę nustatyti ir rinkti mokesčius, taip pat skirti prievoles.	157
13.	Lenkija	Teritorinės savivaldos vienetai turi teisę nustatyti vietinių mokesčių ir rinkliavų dydį neperžengdami įstatymų nustatytų ribų.	168
14.	Slovakija	Yra valstybės ir vietiniai mokesčiai.	59 (1)
15.	Slovėnija	Vietinės bendruomenės nustato mokesčius ir kitas rinkliavas remdamosi Konstitucijos ir įstatymų nustatytų sąlygų.	147
16.	Vengrija	Administruojant vietos viešuosius reikalus vietos valdžia turi, kiek tai leidžiama pagal įstatymus: nustatyti vietinių mokesčių tipus ir tarifus.	32 (h)
17.	Bulgarija	Savivaldybės taryba nustato vietos mokesčių dydį pagal sąlygas, pagal procedūrą, pagal sistemą, nustatytą įstatymų. Savivaldybės taryba nustato vietinių rinkliavų dydį pagal procedūrą, kuri nustatyta įstatymų.	141
18.	Rumunija	Vietiniai mokesčiai ir rinkliavos gali būti nustatyti savivaldybių arba apskričių tarybų pagal įstatymų sąlygas.	139 (2)

Šaltinis: parengta autorių pagal atitinkamų valstybių konstitucijas.

Išsamiausias konstitucinis vietinių mokesčių reguliavimas yra Vokietijoje. Joje nurodoma ne tik kokie mokesčiai, kuriam valstybėms lygmeniui atitenka, bet ir išdėstomi jų paskirstymo principai. Vokietija šiuo aspektu yra viena iš pavyzdinių šalių visai ES. Kai kurių valstybių konstitucijose visai nėra vietinių mokesčių reguliavimo. Kaip matome iš lentelės, tik vienoje iš trijų Baltijos valstybių – Estijoje, savivaldybių tarybos turi teisę nustatyti ir rinkti mokesčius. Įdomu tai, kad Latvijos konstitucijoje išvis nėra atskiro skyriaus ar skirsnio, kuris būtų skirtas vietos savivaldos konstituciniam reguliavimui. Be jau minėtų valstybių, vietinių mokesčių konstitucinio reguliavimo nėra Airijoje, Čekijoje, Kroatijoje.

Be Konstitucijos, dar vienas svarbus teisės aktas, reglamentuojantis savivaldybių teisę rinkti mokesčius, yra Europos vietos savivaldos chartija. Šį dokumentą Seimas be išlygų ratifikavo 1999 m., tačiau, kaip teigia Urmonas ir Novikovas (2011), ne visi Chartijos principai yra perkelti į nacionalinius teisės aktus, nors praėjo jau daugiau nei dešimt metų. Vienas iš Chartijoje įtvirtintų principų yra „savivaldybių ūkinis ir finansinis savarankiškumas“ (Urmonas, Novikovas, 2011, p. 1026), kuris įtvirtintas Chartijos 9 straipsnyje. Šis principas reiškia, kad savivaldos institucijos tam, kad galėtų vykdyti įstatymų priskirtas funkcijas, privalo turėti savus finansinius išteklius – biudžetą. Savivaldybių biudžetų sudarymą reglamentuoja Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo X skirsnis, tačiau, kaip teigia minėti autoriai, praktinės savivaldybių galimybės sudarant biudžetus yra ribotos. Chartijos 9 str. taip pat nurodoma, kad „vietinės valdžios organai bent dalį finansinių išteklių gauna iš vietos mokesčių ir rinkliavos, kurių dydį nustato jie patys vadovaudamiesi statutu“. Deja, Lietuvoje savivaldybių tarybos gali nustatyti tik žemės ir nekilnojamojo turto mokesčio tarifus bei mokesčių lengvatas, taigi minėtas principas nėra iki galo įgyvendintas.

Dar vienas teisės aktas, turintis įtakos vietiniams mokesčiams, yra Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas. Šio įstatymo 13 str. nustatyta renkamų mokesčių sistema, tačiau nėra aiškiai reglamentuota, valstybės ar savivaldybės biudžetui tam tikras mokestis priskiriamas. 7 lentelė rodo Vyriausybės pastangas didinti dalį gyventojų pajamų mokesčių, įskaitomą į savivaldybių biudžetus.

Lietuvos gyventojų pajamų mokesčio dalis (%), įskaitoma į savivaldybių biudžetus

Savivaldybė	2002	2003	2006	2010	2011	2012	2013	2014
Vilniaus m.	40	40	40	40	40	40	42	48
Kauno m.	74	74	74	94	94	94	94	94
Klaipėdos m.	64	64	64	86	86	86	86	86
Mažeikių r.	55	55	90	95	95	96	99	100
Šiaulių m.	96	96	96	100	100	100	100	100
Panevėžio m.	84	84	84	100	100	100	100	100
Ignalinos r.	78	100	100	100	100	100	100	100
Palangos m.	70	70	100	100	100	100	100	100
Kitos	100	100	100	100	100	100	100	100

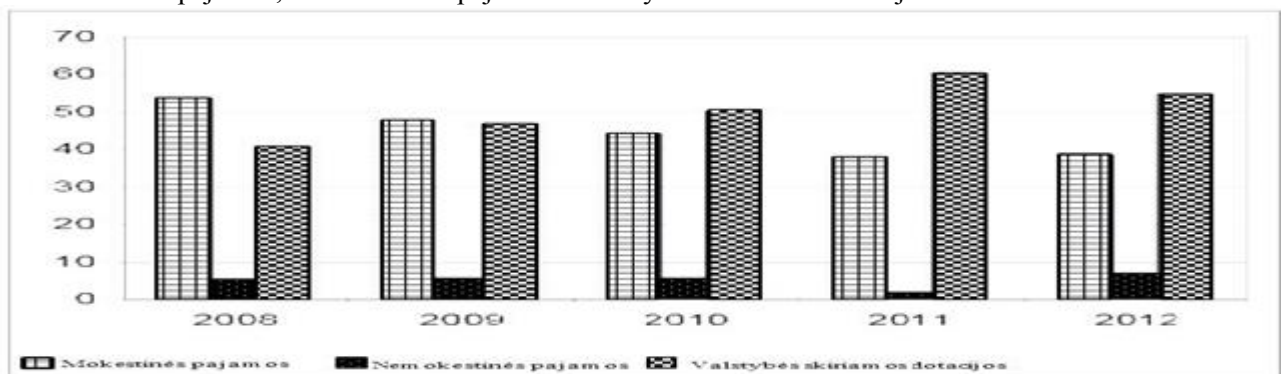
Šaltinis: parengta autorių pagal Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo priedėlį.

Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo priedelyje numatyta gyventojų pajamų mokesčio dalis, įskaitoma į savivaldybių biudžetus. Didžiosioms savivaldybėms – Vilniaus m., Kauno m., Klaipėdos m. – gyventojų pajamų mokesčio dalis svyruoja nuo 48 iki 94 proc. Likusi dalis surenkamo gyventojų pajamų mokesčio yra skiriama ekonomiškai silpnesnėms savivaldybėms remti. Kitoms savivaldybėms lieka 100 proc. gyventojų pajamų mokesčio. Reikėtų paminėti, kad tokia praktika savivaldybes diferencijuoja ir galimai pažeidžia lygiateisiškumo principą. Įdomus faktas, kad dėl tokio gyventojų pajamų mokesčio įskaitymo į biudžetus Vilniaus miesto savivaldybės taryba 2012 m. kreipėsi į Lietuvos Respublikos Konstitucinį Teismą, siekiant išaiškinimo ar minėtos įstatymo priedėlio nuostatos neprieštarauja Konstitucijai. Tačiau Teismas nutarimo šioje byloje kol kas dar nepriėmė. Nepaisant to, kad sprendimas dar nepaskelbtas, Vilniaus miesto savivaldybei 2013 ir 2014 m. gyventojų pajamų mokesčio dalis, liekanti savivaldybės biudžete, padidinta atitinkamai iki 42 proc. ir iki 48 proc.

Apibendrinant galima teigti, kad Lietuvoje mokesčių reglamentavimas gana išsamus ir konkretus, tačiau per daug įgaliojimų suteikta centrinei valdžiai. Menki savivaldybių tarybų įgaliojimai nustatant mokesčių bazę ir tarifus lemia tai, kad jos tampa priklausomos tiek nuo valstybės skiriamų dotacijų, tiek nuo kreditorių.

Savivaldybių biudžetų sandara mokestiniu požiūriu

Remiantis Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymo 22 str., savivaldybių biudžetų pajamas sudaro mokestinės pajamos, nemokestinės pajamos ir valstybės skiriamos dotacijos.



1 pav. Lietuvos savivaldybių biudžetų struktūra (proc.) 2008–2012 m.

Šaltinis: parengta autorių pagal Finansų ministerijos duomenis

Pagrindinė problema Lietuvoje kalbant apie mokesčines pajamas yra tai, kad savivaldybių tarybos neturi pakankamai įgaliojimų savarankiškai nustatyti vietinių mokesčių bazę ir tarifus. Net tie mokesčiai, kurie priskiriami savivaldybių biudžetams, nustatomi ir renkami centralizuotai. Tokiu būdu savivaldybės tampa priklausomos nuo centrinės valdžios priimamų sprendimų.

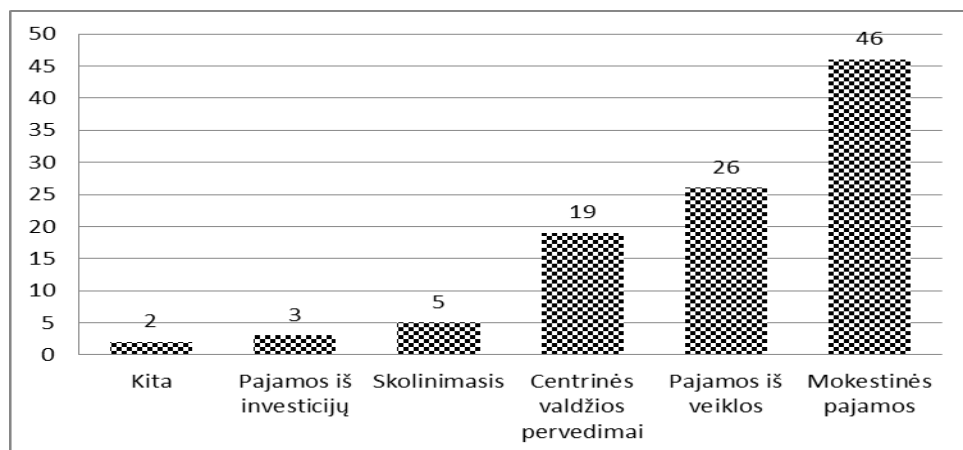
Mokesčių dalis (%) Lietuvos savivaldybių biudžetuose nuo visų pajamų

Nr.	Pajamų rūšis	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 ²⁹
1.	Gyventojų pajamų mokestis	87,4	75,5	75,1	72,6	73,5	75,8	78,4
2.	Žemės mokestis	1,2	1,3	1,5	1,7	1,7	1,7	1,4
3.	Paveldimo turto mokestis	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
4.	Įmonių ir organizacijų nekilnojamojo turto mokestis	6,5	7,5	8,8	8,6	7,8	7,5	6,8
5.	Mokesčiai už aplinkos teršimą	0,8	0,7	0,3	0,7	0,8	0,7	0,6

Šaltinis: parengta autorių pagal Finansų ministerijos duomenis.

Remiantis Finansų ministerijos duomenimis (žr. 8 lent.), svarbiausi savivaldybių biudžetuose yra gyventojų pajamų mokestis, nekilnojamojo turto mokestis ir žemės mokestis. 2013 m. gyventojų pajamų mokestis sudarė 75,8 proc. nuo visų pajamų. Nors gyventojų pajamų mokestis negali būti vadinamas vietiniu, tačiau reikia atkreipti dėmesį į tai, kad šis mokestis įneša daugiausiai pajamų į biudžetus. Antras pagal svarbą yra nekilnojamojo turto mokestis, kurį moka įmonės bei organizacijos. Nors šis mokestis 2013 m. sudarė tik apie 7,5 proc. pajamų, tačiau savivaldybių tarybos gali nustatyti mokesčio tarifą įstatymo nustatytoje ribose. Šio mokesčio tarifas svyruoja nuo 0,3 iki 3 proc. priklausomai nuo nekilnojamojo turto vertės. Reikėtų paminėti, kad, remiantis naujausia Žemės mokesčio redakcija, nuo 2013 m. savivaldybių taryboms suteikta teisė nustatyti žemės mokesčio tarifą nuo 0,01 iki 4 proc., atsižvelgiant į žemės paskirtį. Anksčiau tarifas visose savivaldybėse buvo vienodas (1,5 proc.), kadangi jį Seimas nustatė įstatymu. Atsižvelgiant į šiuos pakeitimus galima teigti, kad po truputį judama link didesnio savivaldybių savarankiškumo mokestiniais klausimais. Vis dėlto pastebėtina, kad savivaldybių taryboms suteikiama daugiau įgaliojimų renkant tuos mokesčius, kurie biudžetuose sudaro labai mažą dalį. Remiantis Lietuvos Respublikos mokesčio už aplinkos teršimą įstatymu, 70 proc. pajamų yra įskaitoma į savivaldybių biudžetus. Tačiau jis biudžetams turi labai mažai įtakos, kadangi 2013 m. sudarė tik 0,7 proc. ir šis rodiklis per pastaruosius metus mažai kito. Labai mažai pajamų į savivaldybių biudžetus patenka ir iš paveldimo turto mokesčio.

Kaip matome, teoriškai Lietuvoje prie vietinių mokesčių galima priskirti net 5 mokesčius. Užsienio šalyse galima išskirti įvairias vietinių mokesčių rūšis, kurie sudaro didžiąsą savivaldybių biudžeto dalį. Priešingai nei Lietuvoje, Suomijoje į vietinius biudžetus įskaitomi trys pajamų mokesčiai – pajamų mokestis, juridinių asmenų pelno mokestis, nekilnojamojo turto mokestis. Šie mokesčiai savivaldybių biudžetuose 2011 m. sudarė atitinkamai 87,2 proc.; 8,5 proc. ir 4,3 proc. visų mokestinių pajamų. Pajamų mokesčio tarifą savivaldybės susirinkimas nustato visiškai savarankiškai. 2009 m. mokesčio vidurkis buvo apie 18,6 proc. (Local and regional government Finland, 2011).



2 pav. Suomijos savivaldybių biudžetų pajamų struktūra (%) 2011 m.

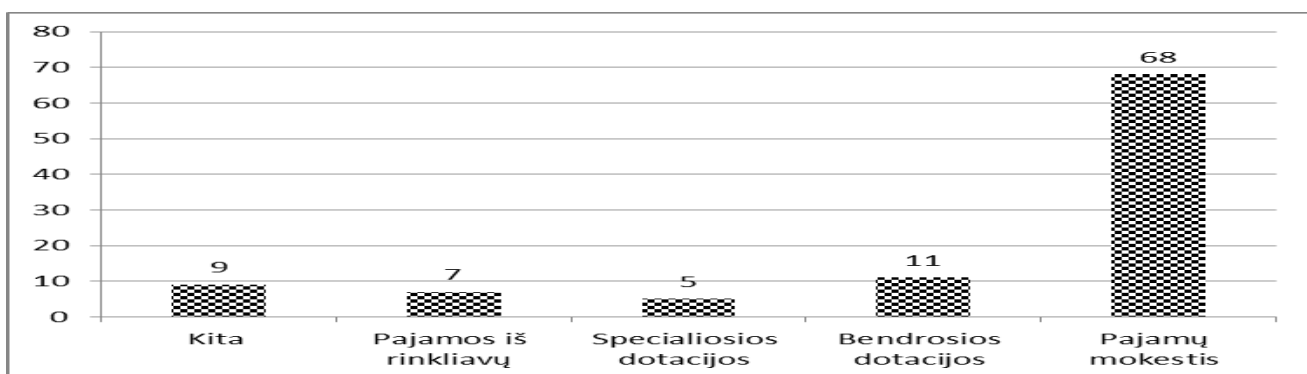
Šaltinis: Local and regional government Finland (2011).

Kaip rodo 2 pav., Suomijos savivaldybių biudžetai didžiąsą dalį pajamų gauna iš vietinių mokesčių. Jie savivaldybių biudžetuose sudaro apie 46 proc. Antras pagal svarbą pajamų šaltinis yra centrinės valdžios pervedimai, kurie 2011 m. sudarė apie 19 proc. Savivaldybės pajamos iš skolintų pajamų sudaro tik apie 5

²⁹pagal 2014 m. biudžeto projektą.

proc. Suomijoje savivaldybės be jokių apribojimų gali nustatyti rinkliavas už socialines, kultūros bei sveikatos priežiūros paslaugas, nors rinkliavos sudaro labai nedidelę biudžeto dalį. Panaši savivaldybių biudžetų struktūra išlieka kiekvienais metais (Local and regional government Finland, 2011).

Kaip rodo 3 pav., Švedijoje savivaldybių biudžetuose dominuoja pajamų mokesčiai. Nors pajamų mokesčio tarifai Švedijoje yra vieni didžiausių Europoje, tačiau būtent šis mokestis savivaldybėms atneša vidutiniškai du trečdalius biudžeto pajamų (2006 m. 68 proc.) (Statistics Sweden, 2014). Švedijoje mažiausi vietinių mokesčių tarifai yra tose savivaldybėse, kurios išsidėsčiusios pasiturinčiuose priemiesčiuose šalia didžiųjų šalies miestų. Didžiausi mokesčių tarifai yra šalies šiaurės kaimiškose vietovėse ir savivaldybėse, kurios nukentėjusios nuo pramonės nuosmukio (Swedish tax agency, 2010). Antras pagal svarbą pajamų šaltinis yra valstybės dotacijos, kurios 2006 m. sudarė apie 16 proc. gaunamų lėšų.



3 pav. Švedijos savivaldybių biudžetų pajamų struktūra (%) 2006 m.
Šaltinis: Hendriks, Loughlin, Lindsröm (2011, p. 268).

Anglijoje į savivaldybių biudžetus patenka tik nekilnojamojo turto mokestis. Šio mokesčio tarifai yra skirtingi atskirose teritorijos ir priklauso nuo finansinių išteklių poreikio. Be nekilnojamojo turto mokesčio, vietinės valdžios institucijos turi teisę rinkti ir kitus mokesčius. Ispanijoje į vietinius biudžetus daugiausia pajamų yra gaunama iš nekilnojamojo turto mokesčio. Be šių mokesčių, taip pat yra renkami ekonominės veiklos mokesčiai bei mechaninių transporto priemonių mokesčiai. Minėti mokesčiai Ispanijoje yra privalomi. (Davulis, Slavinskaitė, 2012). Italijoje pagrindinis biudžeto pajamų šaltinis yra pelno mokestis, kurio dydį nustato centrinė valdžia. Paveldimo ir dovanojamo turto mokesčiai taip pat yra įskaitomi į vietinius biudžetus (World Bank, 2014). Liuksemburge į vietinius biudžetus įskaitomi prekybos ir žemės mokesčiai. Prekybos mokesčiai sudaro apie 90 proc. mokesčių pajamų ir garantuoja aukštą savarankiškumo laipsnį (Grand duchy of Luxembourg Statistics portal, 2014). Šveicarijoje savivaldybės didžiąją dalį pajamų gauna iš pajamų ir turto mokesčių. Tai sudaro apie 70 proc. mokesčių, kuriuos moka gyventojai. Pajamų mokesčiai daugelyje savivaldybių (kantonų) yra progresiniai (Swiss Federal Tax Administration, 2014). Apžvelgus, kokie vietiniai mokesčiai yra svarbiausi kai kuriose užsienio valstybėse, teigtina, kad nėra vieno mokesčio, kuriam būtų teikiama pirmenybė. Kokie mokesčiai yra įskaitomi į vietinius biudžetus, priklauso nuo valstybės sandaros, ekonominės padėties, tradicijų, teisinės ir politinės sistemos ir pan. Tačiau užsienio valstybėse, priešingai nei Lietuvoje, mokesčiai yra reikšminga savivaldybės biudžeto pajamų dalis.

Išvados

Fiskalinės decentralizacijos koncepcija viešųjų finansų ekonomikoje svarbi tuo, kad iškelia savivaldybių finansinio savarankiškumo problemas, kurios aktualios visoms valstybėms. Ypatingai daug dėmesio ši teorija susilaukė, kad buvo imta kalbėti apie viešojo valdymo tobulinimą. Nors šią teoriją analizuoja daug mokslininkų, tačiau kol kas vienareikšmiško požiūrio į šią koncepciją nėra. Reikėtų paminėti, kad fiskalinės decentralizacijos privalumų ir trūkumų išskyrimas reikšmingas todėl, kad leidžia geriau įvertinti šios koncepcijos poveikį viešajam sektoriui. Galima teigti, kad fiskalinė decentralizacija turi dvejopą poveikį valstybės ekonominiam augimui ir viešojo sektoriaus dydžiui, nors mokslininkai dėl šių aspektų konkrečios įtakos kol kas nesutaria.

Išanalizavus fiskalinės decentralizacijos teisinį reglamentavimą Lietuvoje teigtina, kad įstatymuose trūksta aiškumo, kurie mokesčiai priskiriami valstybės biudžetui, o kurie įskaitomi į savivaldybių biudžetus. Todėl Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas galėtų būti tobulinamas atsižvelgiant į šį aspektą. Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo priedėlyje

išdėstyta gyventojų pajamų mokesčio įskaitymo tvarka diferencijuoja savivaldybes ir galimai pažeidžia lygiateisiškumo principą, todėl būtinas šių normų tobulinimas siekiant visų savivaldybių lygybės.

Išanalizavus fiskalinės decentralizacijos situaciją Lietuvoje pastebėtina, kad vietinių mokesčių situacija išlieka problemiška. Į Lietuvos savivaldybių biudžetus surenkami mokesčiai tik teoriškai gali būti vietiniais, kadangi daugelis įgaliojimų juos nustatyti yra suteikti centrinei valdžiai, taip ribojant savivaldybių tarybų įgaliojimus tvarkytis savarankiškai ir didinant priklausomumą nuo valstybės skiriamų dotacijų. Lietuvos savivaldybių biudžetuose mokesčiai sudaro gana nedidelę dalį pajamų lyginant su kitomis ES valstybėmis. Be to, daugelyje ES valstybių teisė nustatyti ir rinkti mokesčius yra įtvirtinta konstitucijose, taip parodant ypatingą savivaldos vietą valstybėje bei demokratinį jos išsivystymą. Taigi Lietuvoje reikėtų įgyvendinti vietinių mokesčių reglamentavimo pokyčius.

Stanytė, V., Tamošiūnas, T.

Fiscal Decentralisation in Lithuania from the Aspect of Local Taxes

Summary

The paper analyses the conception of fiscal decentralisation and practical implementation of one of its key components – local taxes – in Lithuania and other EU states. Lithuania, by ratifying European Charter of Local Self-Government, has obliged itself to implement it without any reservations. Article 9 of the Charter is dedicated to the consolidation of financial independence of municipalities. It states that “Local authorities shall be entitled, within national economic policy, to adequate financial resources of their own, of which they may dispose freely within the framework of their powers. Part at least of the financial resources of local authorities shall derive from local taxes and charges of which, within the limits of statute, they have the power to determine the rate. The financial systems on which resources available to local authorities are based shall be of a sufficiently diversified and buoyant nature to enable them to keep pace as far as practically possible with the real evolution of the cost of carrying out their tasks”. However, the incorporation of the provisions of the minor municipal constitution into Lithuanian legal acts has not been fully implemented yet.

The research problem can therefore be expressed by the following problem questions: 1) what features are typical of the conception of fiscal decentralisation? 2) What is the specificity of legal regulation of fiscal decentralisation in Lithuania? 3) What is fiscal decentralisation situation like in Lithuania and other EU states?

Research subject is fiscal decentralisation.

Research aim is as follows: having analysed one of the main components of fiscal decentralisation – local taxes – and having examined the specificity of their legal regulation in Lithuania, to analyse the situation of fiscal decentralisation in Lithuania from the aspect of local taxes.

Research methods: research literature analysis, legal acts analysis, statistical data analysis, document analysis and generalization of research results.

The conception of fiscal decentralisation has come into the focus of attention when instead of analysing environmental or institutional aspects, public administration problems started to be analysed and developed. Although this theory has been analysed for more than 50 years, no clear concept has been developed. In order to achieve a better understanding of the content of fiscal decentralisation and its impact on public administration, the advantages and disadvantages of fiscal decentralisation have been analysed. It can be argued that fiscal decentralisation improves provision of public services, decreases their cost due to the application of innovative methods, offers more opportunities to influence decision making and shows the level of democracy of the state. However, it has also been pointed out that fiscal decentralisation may have a negative impact on the public sector: it can cause competition in the sphere of taxes, determine the lower quality of the decisions or increase the influence of various interest groups. Thus, even though the conception of fiscal decentralisation has been analysed by a great number of researchers, so far there hasn't been a clear understanding of the concept, its structure, advantages and disadvantages.

In spite of the great interest on the part of the researchers, practical implementation of fiscal decentralisation has been problematic in a lot of countries. In Lithuania, the municipal budget includes income tax, real estate tax, inheritance tax, tax on land and environmental pollution tax. However, while establishing these taxes municipalities have a very limited power, because this function is allocated to the Seimas of the Republic of Lithuania, thus these taxes can be called local taxes only in theory. In other EU states, municipalities are entitled to set the tax base and tariffs, thus granting financial independence. This right of the municipalities is consolidated in the main legal act – in the constitution. Besides, in foreign countries, local taxes account for the bulk of the municipal budgets, while in Lithuania the main source of income is subsidies allocated by the state.

It is concluded that Lithuanian legal acts lack clarity as to what taxes are credited to the state budget and what to the municipal budgets. That is why the Law on Tax Administration of the Republic of Lithuania could be developed with regard to this aspect. The order of crediting the income tax of the population, set in the appendix to the law on the Methodology of Establishing Income to the Municipality Budgets of the Republic of Lithuania, differentiates municipalities and possibly violates the principle of equality; that is why it is necessary to improve these norms in order

to achieve the equality of all municipalities. Besides, although politicians in Lithuania are fully aware of this problem of municipalities, nothing is done in the Seimas to find a solution to the problem.

Taxes credited to the budgets of Lithuanian municipalities can only partly be termed local, because the authority to set them is delegated to the central power, thus limiting the ability of the municipalities to act independently and increasing their dependence on the state subsidies. In comparison to other EU states, taxes in the budgets of Lithuanian municipalities account for a relatively small part of income. Besides, in most EU states the right to establish and collect taxes is set in the constitution, thus demonstrating a special place allocated to self-government in the state and its democratic development.

Keywords: fiscal decentralisation, local taxes, legal regulation, municipality.

Literatūra

1. Alexeev, M., Habodaszova, L. (2012). Fiscal decentralization, corruption and the shadow economy. *Public Finance & Management*, Vol. 12, Issue 1.
2. Amagoh, F., Amin A., A. (2012). An examination of the impacts of fiscal decentralization on economic growth. *International Journal of Business Administration*, Vol. 3, No. 6.
3. Aristovnik, A. (2012). Fiscal decentralization in Eastern Europe: a twenty-year perspective. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Issue 37E
4. Astrauskas, A. (2007). Decentralizacija vietos savivaldybėje: esmė, turinys ir formos. *Viešojo politika ir administravimas*, Nr. 20.
5. Baltušnikienė, J. (2004). Fiskalinės decentralizacijos teoriniai ir metodologiniai aspektai. *Pinigų studijos*, Nr. 1.
6. Baltušnikienė, J. (2009). Viešojo valdymo sistemos decentralizacija: turinys, pranašumai ir trūkumai. *Viešojo politika ir administravimas*, Nr. 27.
7. Baskaran, T. (2010). On the link between fiscal decentralization and public debt in OECD countries. *Public Choice*, No. 145.
8. Boex J. (2001). *An Introductory Overview of Intergovernmental Fiscal Relations*. Georgia State University, Fiscal Policy Resource Center.
9. Boschmann, N. (2009). *Fiscal decentralization and options for donor harmonisation*. Prieiga per internetą: http://www.delog.org/cms/upload/pdf/Fiscal_Decentralisation.pdf.
10. Bröthaler, J., Getzner, M. (2011). Fiscal autonomy and total government expenditure: an Austrian case-study. *International Advances in Economic Research*, Vol. 17, Issue 2.
11. Chin-Hung Liu, L. (2011). The typology of fiscal decentralization system: a cluster analysis approach. *Public administration and development*, Vol. 31, Issue 5.
12. Crowley, G., Sobel, R. S. (2011). Does fiscal decentralization constrain Leviathan? New evidence from local property tax competition. *Public Choice*, Vol. 149, Issue ½.
13. Davulis, G. (2007). The analysis of finance system of Lithuanian local authorities. *Intelektinė ekonomika*, Nr. 1.
14. Davulis, G. (2009). Analysis of a situation on local taxes in Lithuania. *Intelektinė ekonomika*, Nr. 1(5).
15. Davulis, G. (2012). Institute of local taxes in Lithuania: its status and possibilities of development. *Intelektinė ekonomika*, Nr. 4(16).
16. Davulis, G., Slavinskaitė, N. (2012). The realization of fiscal decentralization principle and local taxes in Lithuania. *Vadyba*, Nr. 1(20).
17. Europos vietos savivaldos chartija. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 82–2418.
18. Golem, S., Malešević Perovič, L. (2014). An empirical analysis of the relationship between fiscal decentralization and the size of government. *Czech Journal of Economics & Finance*, Vol. 64, Issue 1.
19. Grand duchy of Luxembourg Statistics portal. (2014). Prieiga per internetą: <http://www.statistiques.public.lu/en/index.html>.
20. Krøijer, A., Rodriguez – Pose, A. (2009). Fiscal decentralization and economic growth in Central and Eastern Europe. *Growth and Change*, Vol. 40, Issue 3.
21. Krtalic, S., Borovčak, B. Š. (2011). *Aspects of fiscal decentralization in Croatia*. The 5th International Scientific Conference “Entrepreneurship and Macroeconomic Management: Reflections on the World in Turmoil”.
22. Liberati, P., Sacchi, A. (2013): Tax decentralization and local government size. *Public Choice*, Vol. 157, Issue ½.
23. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas. *Valstybės žinios*. 1990, Nr. 24–596.
24. Lietuvos Respublikos finansų ministro įsakymas „Dėl darbo grupės vietos mokesčių koncepcijos metmenims parengti sudarymo“. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 65–2679.
25. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992, Nr.33–1014.
26. Lietuvos Respublikos mokesčio už aplinkos teršimą įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 47–1469.
27. Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 63–2243.
28. Lietuvos Respublikos nekilnojamojo turto mokesčio įstatymas. *Valstybės žinios*. 2005, Nr. 76–2741.
29. Lietuvos Respublikos paveldimo turto mokesčio įstatymas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 123–5531.
30. Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 69–1743.
31. Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*. 1994, Nr. 55–1049.

- 32.Lietuvos Respublikos žemės mokesčio įstatymas. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 21–612.
- 33.Local and Regional Government Finland. (2011). Operations and functions of local Authorities. Prieiga per internetą:http://www.localfinland.fi/en/authorities/Documents/Operations_and_functions_of_Local_Authorities_2011.pdf.
- 34.Novikovas, A., Urmonas, A. (2011). Europos vietos savivaldos chartijoje įtvirtintų principų įgyvendinimo vietos savivaldoje ir inkorporavimo nacionalinėje teisės sistemoje ypatumai. *Jurisprudencija*, Nr. 18(3).
- 35.Statistics Sweden. (2014). Prieiga per internetą: <http://www.scb.se>.
- 36.Swiss Federal Tax Administration FTA. (2014). *Federal, Cantonal and Communal Taxes. An Outline on the Swiss System of Taxation*.
- 37.Tsouhrou, A., Mylonakis, J. (2011). Public expenditure, public sector size and growth: The European Union marked structural differences. *Review of European Studies*, Vol. 3, Issue 2.
- 38.World Bank. (2014). Prieiga per internetą: <http://www.worldbank.org>.

AUTORIŲ GARANTINIS RAŠTAS DĖL SPAUDAI PATEIKIAMO KŪRINIO

2014 - 09 - 05

Šiauliai

Autoriai Teodoras Tamošiūnas ir Valda Stanytė

patvirtina, kad spausdinti Šiaulių universiteto leidžiamame periodiniame leidinyje “**Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos**” pateiktas straipsnis (toliau vadinama – Kūrinys) “**Fiskalinės decentralizacijos situacija Lietuvoje vietinių mokesčių aspektu**“ pagal Lietuvos Respublikos autorių ir gretutinių teisių įstatymą yra originalus ir užtikrina, kad

- 1) jį sukūrė ir parašė Kūrinyje įvardyti autoriai;
- 2) Kūrinio medžiaga nespausdinta kituose leidiniuose (tiek lietuvių, tiek užsienio kalba);
- 3) Kūrinio medžiaga nėra ir nebus įteikta kitiems leidiniams;
- 4) Kūrinyje nėra teiginių, neatitinkančių tikrovės, ar medžiagos, kuri galėtų pažeisti kito fizinio ar juridinio asmens intelektualinės nuosavybės teises, leidėjų bei finansuotojų reikalavimus ir sąlygas;
- 5) visi Kūrinyje naudojami šaltiniai yra cituojami (su nuoroda į pirminį šaltinį ir autorių);
- 6) neprieštarauja dėl Kūrinio platinimo visomis oficialiomis sklaidos priemonėmis.
- 7) atlygins Šiaulių universitetui ir tretiesiems asmenims žalą ir nuostolius, atsiradusius dėl pažeidimų, susijusių su aukščiau išvardintų Autorių garantijų nesilaikymu;
- 8) Autoriai už šiame rašte pateiktos informacijos teisingumą atsako Lietuvos Respublikos įstatymų nustatyta tvarka.

Jei Kūrinys spaudai nepriimamas, šis garantinis raštas netenka galios nuo redakcijos sprendimo dėl kūrinio nepriėmimo spaudai dienos, o Kūrinys autoriams negražinamas.

Autoriai

(vardas, pavardė)

(parašas)

(vardas, pavardė)

(parašas)

AUTORIŲ LYDRAŠTIS

Autoriaus vardas, pavardė: **Valda Stanytė**

Mokslo laipsnis ir vardas: -
Darbo vieta ir pozicija: Šiaulių universitetas, Socialinių mokslų fakultetas, Viešojo valdymo studijų programos 2 kurso magistrantė
Autoriaus mokslinių interesų sritys: viešasis valdymas, fiskalinė decentralizacija
Telefonas ir el. pašto adresas: +370 622 71636, stanyte.valda@gmail.com

Author name, surname: **Valda Stanytė**
Science degree and name: -
Workplace and position: Šiauliai University, Faculty of Social Sciences, Master degree student of *Public Governance* study program, second course
Research interests: Public Governance, Fiscal Decentralisation
Telephone and e-mail address: +370 622 71636, stanyte.valda@gmail.com

Autoriaus vardas, pavardė: **Teodoras Tamošiūnas**
Mokslo laipsnis ir vardas: Socialinių mokslų daktaras, profesorius
Darbo vieta ir pozicija: Šiaulių universitetas, Socialinių mokslų fakultetas, Viešojo administravimo katedros vedėjas
Autoriaus mokslinių interesų sritys: strateginis institucijų valdymas, regionų plėtros vadyba, kokybės valdymas, socialinių tyrimų metodologija
Telefonas ir el. pašto adresas: +370 620 49717, teo@smf.su.lt

Author name, surname: **Teodoras Tamošiūnas**
Science degree and name: Doctor of Social Sciences, Professor
Workplace and position: Šiauliai University, Faculty of Social Sciences, Head of Public Administration Department
Research interests: Strategic Management of Institutions, Management of Regional Development, Management of Quality, Methodology of Social Researches
Telephone and e-mail address: +370 620 49717, teo@smf.su.lt

Priedas Nr.4

Parengta mokslinė publikacija

Fiskalinės decentralizacijos lygmens nustatymo metodikos analizė

Valda Stanytė³⁰

Anotacija

Straipsnyje analizuojama fiskalinės decentralizacijos samprata ir struktūra, atskleidžiama jos reikšmė viešųjų finansų valdyme. Pateikiama fiskalinės decentralizacijos lygmens nustatymo metodika bei fiskalinės decentralizacijos indeksas pasirinktose valstybėse. Ši metodika nesunkiai gali būti pritaikoma Lietuvos situacijoje, nustatant ir vertinant savivaldybių fiskalinės decentralizacijos lygį skirstant finansinius išteklius.

Pagrindiniai žodžiai: fiskalinė decentralizacija, fiskalinė autonomija, fiskalinė svarba, fiskalinės decentralizacijos indeksas.

Įvadas

Decentralizacijos procesas ekonomikos srityje įgauna fiskalinės decentralizacijos formą. Fiskalinės decentralizacijos teorijai daugiausiai dėmesio pradėta skirti nuo XX a. antros pusės, Tiebout (1956), Musgrave (1959) ir Oates (1972) darbuose. Šie mokslininkai teigė, kad fiskalinė decentralizacija padeda skatinti išteklių paskirstymo veiksmingumą, viešųjų paslaugų teikimo efektyvumą bei didesnę skaidrumą (Aristovnik, 2012). Remiantis Oates' 1972 m. suformuluota decentralizacijos hipoteze, federalinės valstybės

³⁰ Šiaulių universiteto Viešojo administravimo katedros magistrantė, Architektų g. 1, LT-78366 Šiauliai, Lietuva
stanyte.valda@gmail.com

gali efektyviau teikti viešąsias paslaugas ir gėrybes tuomet, kai vietinio ir regioninio lygmens politikos formuotojai yra arčiau žmonių, nes geriau suprantami jų poreikiai (Bröthaler, Getzner, 2011). Tačiau tam, kad valstybės valdymas būtų efektyvus, tiek centrinės, tiek vietinės valdžios institucijoms reikalingas pakankamas finansavimas tam tikroms funkcijoms įgyvendinti. Finansinių išteklių paskirstymo principą atskiruose valdžios lygiuose įprasmina fiskalinė decentralizacija (Alexeev, Habodaszova, 2012).

Problema: pasaulio šalyse vis plačiau naudojama viešųjų finansų decentralizacija, tačiau retai vertinamas decentralizacijos lygmuo konkrečioje valstybėje. Šiame straipsnyje siekiama parodyti, kad fiskalinės decentralizacijos lygmens vertinimo metodikų yra ir jas nesudėtinga taikyti praktiškai. Atlikta fiskalinės decentralizacijos metodikos analizė paaiškina fiskalinės decentralizacijos lygio nustatymo metodiką ir praktinį jos taikymo reikalingumą.

Straipsnio objektas: fiskalinė decentralizacija

Šio straipsnio **tikslas:** susisteminti mokslinius šaltinius, apimančius fiskalinės decentralizacijos procesus, pateikiant fiskalinės decentralizacijos apskaičiavimo metodiką.

Uždaviniai:

1. Susisteminti mokslinį požiūrį analizuojant fiskalinės decentralizacijos sampratą ir koncepciją, išskiriant fiskalinės decentralizacijos struktūros komponentus, dažniausiai akcentuojamus mokslinėje literatūroje;
2. Pateikti fiskalinės decentralizacijos indekso apskaičiavimo metodiką, analizuojant taikymo galimybes.
3. Išanalizuoti fiskalinės decentralizacijos lygį pasirinktose valstybėse.

Metodai: mokslinės literatūros analizė, statistinių duomenų analizė, sisteminimas ir apibendrinimas.

Fiskalinės decentralizacijos samprata

Fiskalinės decentralizacijos koncepciją analizavo tiek Lietuvos, tiek užsienio mokslininkai. Vieni mokslininkai (Thiessen, 2004; Alexeev, Habodaszova, 2012) fiskalinę decentralizaciją apibrėžia gana siaurai, kiti (Astrauskas, 2007; Davulis, 2007, 2009, 2012; Baltušnikienė, 2004; Aristovnik, 2012; Davulis, Peleckis, Slavinskaitė, 2013) šią sąvoką supranta kaip gana kompleksinę reiškinį.

1 lentelė

Fiskalinės decentralizacijos apibrėžimai

Apibrėžimas	Autoriai
Fiskalinė decentralizacija reiškia centrinės valdžios įgaliojimų perdavimą tvarkyti viešuosius finansus ir teikti paslaugas žemesniems valdymo lygmenims.	Tanzi (1995)
Tai procesas, kurio metu konkrečių viešojo valdymo lygių subjektų sprendimų priėmimo ir jų įgyvendinimo atsakomybė valstybės finansų srityje perskirstoma žemesniųjų valdymo lygių subjektų fiskalinės autonomijos didėjimo link.	Boex (2001)
Fiskalinė decentralizacija yra multidimensinis reiškinys, aprėpiantis atskirų valdymo lygių išlaidų ir pajamų, finansinių pervedimų paskirstymo ir skolinimosi mechanizmus, jų tarpusavio sąveiką plėtojant regioninės ir vietos valdžios subjektų fiskalinę autonomiją.	Baltušnikienė (2004)
Fiskalinė decentralizacija reiškia įgaliojimų tarp skirtingų valdžios lygmenų pasidalijimą rinkti mokesčines pajamas ir priimti sprendimus dėl išlaidų per teisinę sistemą.	Thiessen (2004)
Fiskalinė decentralizacija suvokiama kaip vietos valdžios institucijų finansinio nepriklausomumo stiprinimas, atibojant vietos ir centrinės valdžios funkcijas viešajame ekonomikos sektoriuje ir skiriant tinkamus finansinius išteklius funkcijų įgyvendinimui.	Davulis (2007, 2009, 2012); Davulis, Peleckis, Slavinskaitė (2013)
Vietos savivaldybės vidinės decentralizacijos forma, kai centralizacija vietos savivaldybėje mažinama savivaldybės tarybos sprendimais suteikiant teises subjektams, teikiantiems administracines ir viešąsias paslaugas, savarankiškai (nustatytose ribose) paskirstyti ir panaudoti jiems skiriamus iš savivaldybės biudžeto ir (ar) sukauptus iš kitų šaltinių finansinius išteklius.	Astrauskas (2007)
Fiskalinė decentralizacija suprantama kaip aukštesnio lygmens valdžios institucijų funkcijų ir įgaliojimų perdavimas žemesnio lygmens valdžios institucijoms priimti sprendimus dėl finansinių išteklių paskirstymo ir vietinių mokesčių rinkimo.	Boschmann (2009)
Fiskalinė decentralizacija yra viešųjų išlaidų ir pajamų paskirstymas tarp valdžios lygių ir diskrecijos suteikimas vietos valdžios institucijoms priimti sprendimus dėl biudžeto per mokesčių tarifų nustatymą ir išteklių paskirstymą.	Krtalic, Borovčak (2011)
Fiskalinė decentralizacija reiškia vietos valdžios institucijų sugebėjimą ir galią nustatyti bei rinkti mokesčius ir pajamas, valdyti viešuosius išteklius bei nustatyti išlaidas už viešųjų paslaugų teikimą.	Aristovnik (2012)
Fiskalinė decentralizacija apibrėžiama kaip lokaliai surinktų mokesčių pajamų dalis	Alexeev, Habodaszova

Šaltinis: sudaryta autorės.

Išanalizavus 1 lentelėje pateiktus apibrėžimus galima teigti, kad fiskalinė decentralizacija gali būti suprantama kaip: procesas; decentralizacijos forma; funkcijų paskirstymas; išlaidų ir pajamų paskirstymas; savarankiškumo didinimas. Išanalizavus apibrėžimus pastebima, kad juose dažniausiai akcentuojama žemesniųjų valdymo lygmenų atsakomybė renkant finansinius išteklius ir juos paskirstant, tačiau neakcentuojamos skolinimosi galimybės bei valstybės dotacijos, kaip fiskalinės decentralizacijos struktūrinės dalys. Apibendrinus fiskalinės decentralizacijos apibrėžimus galima teigti, kad fiskalinė decentralizacija – tai procesas, kurio metu regioninio ar savivaldybių lygmens valdžios institucijoms perduodama atsakomybė savarankiškai tvarkyti finansinius išteklius. Tokio fiskalinės decentralizacijos apibrėžimo bus laikomasi šiame straipsnyje.

Mokslinėje literatūroje fiskalinės decentralizacijos koncepcija skaidoma į komponentus. Fiskalinės decentralizacijos struktūrinių dalių išskyrimas padeda geriau suprasti jos turinį. Dažniausiai fiskalinė decentralizacija skaidoma į išlaidų paskirstymą, mokesčių paskirstymą, finansinius pervedimus bei skolinimosi mechanizmą (žr. 2 lentelę). Vo (2008) išskiria panašius elementus, nors jie pavadinti šiek tiek kitaip. Galima teigti, kad šie komponentai išskirti pagal savivaldybių įgaliojimus tam tikrose srityse. Baskaran (2010) fiskalinę decentralizaciją suskaidė į mažiausiai elementų, neakcentuodamas skolinimosi galimybių. Įdomią fiskalinės decentralizacijos sandarą pateikė Inanga, Osei–Wusu (2004), papildomai išskyre tokias struktūrines dalis, kaip palanki aplinka, prieiga prie investicinio kapitalo, funkcijų paskirstymas. Šių mokslininkų pateikta fiskalinės decentralizacijos sandara labiausiai nutolusi nuo kitų mokslininkų išskirtų fiskalinės decentralizacijos komponentų.

2 lentelė

Fiskalinės decentralizacijos struktūra

Autorius, metai	Išskirti komponentai
Bird (2000); Davulis (2007, 2009); Baltušnikienė (2004, 2009); Bröthaler, Getzner, (2011); Aristovnik (2012)	<ul style="list-style-type: none"> •Išlaidų paskirstymas •Mokesčių paskirstymas •Finansiniai pervedimai •Skolinimosi mechanizmas
Inanga, Osei-Wusu (2004)	<ul style="list-style-type: none"> •Vietinės valdžios pajamos •Palanki aplinka •Funkcijų paskirstymas •Prieiga prie investicinio kapitalo •Finansinių pervedimų sistema tarp skirtingų valdžios lygmenų
Vo (2008)	<ul style="list-style-type: none"> •Sprendimai dėl išlaidų •Apmokestinimo ir pajamų rinkimo įgaliojimai •Skolinimosi įgaliojimai •Finansiniai pervedimai
Boschmann (2009)	<ul style="list-style-type: none"> •Išlaidų paskirstymas ir autonomija •Pajamų paskirstymas ir autonomija •Tarpvyriausybinių pervedimų sistema • Fiskalinė drausmė •Valstybės tarnybos taisyklės •Politinė atskaitomybė
Baskaran (2010)	<ul style="list-style-type: none"> •Išlaidų decentralizacija •Mokesčių decentralizacija •Dotacijų paskirstymas
World Bank	<ul style="list-style-type: none"> •Išlaidų paskirstymas •Pajamų paskirstymas •Finansiniai pervedimai •Skolinimosi mechanizmas

Šaltinis: sudaryta autorės.

Mokslinėje literatūroje fiskalinė decentralizacija dažniausiai skirstoma į fiskalinę dekoncentraciją, delegavimą ir devoliuciją (Kaiser, 2006; Astrauskas, 2007; Boschmann; 2009; Baltušnikienė, 2009). Dekoncentravimas iš visų trijų decentralizacijos formų yra silpniausia forma. Remiantis Astrausku (2007), savivaldybės lygmeniu dekoncentravimas gali būti vertikalus ir horizontalus. Horizontalaus

dekoncentravimo atveju didinamas savivaldybės administracijos padalinių specializavimas ir skaičius, steigiamos naujos organizacinės struktūros. Įgaliojimus gavusiems vietos savivaldybės administracijos padaliniais garantuojama tam tikra diskrecija³¹ veikti teikiant administracines paslaugas ir administruojant viešąsias paslaugas bei nustatoma tam tikra atsakomybė už jų vykdomą veiklą, priimamus sprendimus, naudojamus finansinius ir materialinius išteklius. Vertikalaus dekoncentravimo atveju vyksta įgaliojimų veikti perdavimas savivaldybės administracijos struktūriniais - teritoriniais padaliniais ir (ar) jų skaičiaus didinimas ir (ar) diskrecijos veikti bei naudoti finansinius išteklius didinimas. Delegavimas yra šiek tek stipresnė decentralizacijos forma nei dekoncentravimas. Delegavimo atveju atsakomybė, veikimo laisvė, funkcijos ir finansiniai ištekliai perduodami iš centrinių valstybės valdymo subjektų įvairiems teritorinio valdymo subjektams, valstybinėms įmonėms, gyvenamųjų namų bendrijoms, specialios paskirties regionams, regioninės plėtros institucijoms ar specialioms projektų įgyvendinimo padaliniais. Šie subjektai įpareigojami laikantis teisės aktais nustatytos tvarkos ir taisyklių vykdyti perduotas funkcijas (Astrauskas, 2007). Trečioji fiskalinės decentralizacijos rūšis – devoliucija. Ši sąvoka suprantama, kaip įstatymais pagrįstas veikimo laisvės, atsakomybės, valdymo funkcijų ir išteklių perdavimas iš valstybės valdymo subjektų savaveiksmiškumo pagrindais veikiančioms vietos ir (ar) regioninėms savivaldybėms. Pastaroji fiskalinės decentralizacijos rūšis suteikia daugiausiai laisvės veikti žemesniesiems valdymo lygmenims. Devoliucijos apibrėžimas netiesiogiai leidžia suvokti, kad žemesniųjų valdymo lygių valdžios organai, turėdami tam tikrą autonomijos laipsnį, yra atskaitingi ne valstybės valdymo subjektams, bet vietos ar regiono rinkėjams (Baltušnikienė, 2009).

Apibendrinant galima teigti, kad fiskalinė decentralizacija kompleksiška koncepcija, viešųjų finansų teorijoje įgyjanti vis didesnę reikšmę. Nors ši teorija yra plačiai analizuojama, tačiau mokslininkai vis dar nesutaria dėl fiskalinės decentralizacijos apibrėžimo bei struktūros.

Fiskalinės decentralizacijos lygio apskaičiavimas

Fiskalinės decentralizacijos lygis įvairiose valstybėse skiriasi. Įvertinti fiskalinės decentralizacijos laipsnį vienoje ar kitoje valstybėje nėra lengvas uždavinys, kadangi mokslininkai, nagrinėjantys žemesnių valdymo lygių finansinio savarankiškumo fenomeną įvairiose šalyse, dažnai vadovaujasi nevienodais fiskalinės decentralizacijos lygį apibrėžiančiais kriterijais (Baltušnikienė, 2004). Fiskalinės decentralizacijos rodiklius veikia tokie rodikliai, kaip valstybės valdymo forma, valstybės dydis, gyventojų skaičius, pajamų lygio kitimas ir bendrojo vidaus produkto rodiklio dydis. Valstybių, kurios pasižymi aukštu pajamų lygiu, fiskalinės decentralizacijos rodikliai yra didesni (Raipa, Backūnaitė, 2004).

Fiskalinės decentralizacijos lygį apskaičiuoti galima įvairiais būdais. Woller and Phillips (1998) siūlė fiskalinės decentralizacijos lygį apskaičiuoti remiantis 4 būdais (Vo, 2009).

1. Įvertinus vietos valdžios pajamų lygį bendrose valdžios pajamose;
2. Įvertinus pajamų, iš kurių atimamos dotacijos, lygį bendrose valdžios pajamose.
3. Įvertinus vietinės valdžios išlaidų lygį bendrose valdžios išlaidose.
4. Įvertinus vietinės valdžios išlaidų lygį bendrose valdžios išlaidose, atėmus gynybos ir socialinės apsaugos išlaidas.

Panašius fiskalinės decentralizacijos apskaičiavimo metodus galima rasti Davoodi, Zou (1998), Zhang, Zou (1998), Yilmaz (1999), Lin, Akai, Sakata (2002), Thieben (2003), Raipa, Backūnaitė (2004) darbuose. Tačiau, kaip teigia Vo (2009) šie būdai nematuoja vietinės valdžios autonomijos ir yra nepakankamai išsamūs metodai.

Siekdamas patobulinti minėtus fiskalinės decentralizacijos apskaičiavimo metodus, australų mokslininkas D. H. Vo sukūrė fiskalinės decentralizacijos indekso apskaičiavimo metodologiją. Fiskalinės decentralizacijos lygį galima apskaičiuoti remiantis matematinėmis formulėmis, atsižvelgiant į du aspektus (Vo, 2008):

1. fiskalinę autonomiją (savarankiškumą),
2. fiskalinę svarbą (angl. fiscal importance).

Fiskalinė autonomija, arba savarankiškumas, pirmiausia susijęs su įgaliojimų mokestinėje srityje ir atsakomybės už viešųjų gėrybių ir paslaugų teikimą paskirstymu. Pagrindinė fiskalinės autonomijos sąlyga yra mokesčių tarifų ir bazės nustatymas. Jie gal būti keičiami atsižvelgiant į pajamų poreikį. Kuo didesnis fiskalinės autonomijos lygis, tuo mažiau savivaldybės priklausomos nuo valstybės skiriamų dotacijų. Tačiau reikėtų paminėti, kad net tokiu atveju, kai savivaldybės negauna jokių valstybės dotacijų, negalima teigti,

³¹ Bendriausiu požiūriu diskrecija – tai teisės normų ribojama erdvė, kurioje teisės subjektai gali įgyvendinti savo pasirinkimą ir, kurioje priimamas sprendimas yra jo laisvė spręsti, kaip atrodo tinkama rezultatas (Baltušnikienė, 2009)

kad savivaldybės pasižymi didele fiskaline autonomija, jeigu jų biudžetuose dominuoja visoje valstybėje bendri mokesčiai, kurių tarifai ir bazė yra nustatyti centralizuotai. Deja, praktikoje įgaliojimų pasiskirstymas mokestinėje srityje yra gana sudėtingas (Vo, 2008; Bröthaler, Getzner, 2011).

3 lentelė

Vietinių mokesčių klasifikacija, remiantis savarankiškumo laipsniu

Kategorija	Apibūdinimas
a)	Savivaldybės lygmens valdžios institucijos nustato mokesčio tarifą ir mokesčio bazę
b)	Savivaldybės lygmens valdžios institucijos nustato tik mokesčio tarifą
c)	Savivaldybės lygmens valdžios institucijos nustato tik mokesčio bazę
d)	Susitarimas dėl mokesčio paskirstymo:
(d.1)	Savivaldybės lygmens valdžios institucijos nusprendžia pajamų paskirstymą
(d.2)	Pajamų padalinimas gali būti keičiamas tik su Savivaldybės lygmens valdžios institucijų pritarimu
(d.3)	Pajamų padalijimas aukštesnio lygmens valdžios institucijų vienašališkai gali būti pakeistas įstatymu
(d.4)	Pajamų padalijimas aukštesnio lygmens valdžios institucijų vienašališkai gali būti keičiamas kiekvienais metais pagal biudžeto įstatymus
e)	Centrinė valdžia nustato mokesčio tarifą ir mokesčio bazę

Šaltinis: Alexandru, Roxana, Oana, 2011, p. 374

Mokslinėje literatūroje buvo keletas studijų, kurios siekė kiekybiškai įvertinti subnacionalinio lygmens fiskalinę autonomiją. Vieną išsamiausių studijų parengė Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (toliau – OECD). Ši studija vadinasi *Taxing Powers of State and Local Government* (1999). Joje pateikta metodinė sistema, kurioje nurodyta subnacionalinio lygmens mokesčių klasifikacija, atsižvelgiant į autonomijos laipsnį ir nustatymo būdą (Alexandru, Roxana, Oana, 2011). Subnacionalinio lygmens mokesčių autonomijos klasifikacija pateikiama 1 lentelėje. Darant prielaidą, kad mokesčiai gali būti nustatomi savarankiškai ir vietos valdžios institucijos turi įstatymo leidybos teisę užtikrinant fiskalinę autonomiją, mokestinės pajamos yra klasifikuojamos į penkias kategorijas. Šios kategorijos yra nustatytos atsižvelgiant į kontrolės laipsnį ir suranguotos mažėjančia tvarka nuo didžiausio lygio mokestinių galių iki mažiausio lygmens. Kategorija a) vaizduoja visišką galią nustatant mokesčio tarifus ir bazę; kategorija b) – galią nustatyti mokesčio tarifus; kategorija c) - galią nustatant mokesčio bazę; kategorija d) vaizduoja mokesčių paskirstymo tvarką; kategorijos e) atveju nėra jokių galių nustatant mokesčių bazę ir tarifus. Siekiant detalizuoti mokesčių paskirstymo tvarką kategorija d) suskirstyta į keturias rūšis (Blöchliger, Rabesona, 2011). Remiantis šia mokestinių galių klasifikacija, galima nustatyti fiskalinės autonomijos lygį valstybėje.

Antroji fiskalinės decentralizacijos sudedamoji dalis – fiskalinė svarba – dalis viso viešojo sektoriaus fiskalinės veiklos, kurios imasi savivaldybės. Kaip teigia Vo (2008), kuo daugiau lėšų yra išleidžiama savivaldybių lygmenyje, tuo didesnė fiskalinė svarba. Didžiausia fiskaline decentralizacija pasižyminčiose valstybėje labai didelė dalis išlaidų atsiranda būtent vietos savivaldos lygmenyje.

Taigi remiantis Vakarų Australijos universiteto mokslininko Vo (2008) pateiktomis formulėmis, fiskalinės decentralizacijos indeksas (FDI) skaičiuojamas sudauginus fiskalinės autonomijos indeksą (FA) su fiskalinės svarbos indeksu (FI) ir iš gauto rezultato ištraukus šaknį:

$$FDI = \sqrt{FA * FI}$$

Tam, kad būtų galima apskaičiuoti fiskalinės autonomijos ir fiskalinės svarbos indeksus taip pat reikalingos formulės. Taigi fiskalinės autonomijos indeksas skaičiuojamas remiantis tokia formule:

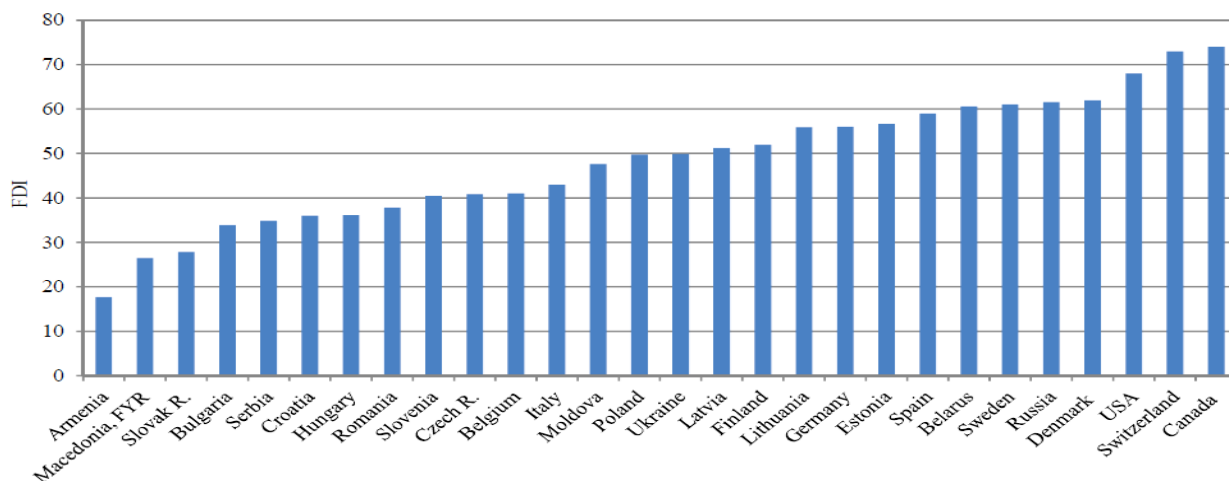
$$FA = \frac{\sum_{i=1}^P OSR_i}{\sum_{i=1}^P E_i} \quad 0 \leq FA \leq 1^5$$

Šioje formulėje OSR – vietinės valdžios savarankiškai gaunamos pajamos; E - vietinės valdžios išlaidos. Fiskalinės svarbos indeksas skaičiuojamas pagal tokią formulę:

$$FI = \frac{\sum_{i=1}^P E_i}{TE}$$

Šioje formulėje E - savivaldybių išlaidos; TE - visos viešojo sektoriaus išlaidos visais valdžios lygiais.

Atsižvelgiant į gautus rezultatus visiška fiskalinė decentralizacija būna tada, kai fiskalinės autonomijos ir fiskalinės svarbos indeksai yra lygūs 1. Ir priešingai, jeigu šie indeksai lygūs 0 arba 0,1, tuomet valstybėje vyrauja visiška fiskalinė centralizacija. Fiskalinės decentralizacijos lygis taip pat gali būti išreikštas procentais, gautą rezultatą padauginus iš 100. Tačiau nei visiška fiskalinė centralizacija, nei visiška fiskalinė decentralizacija praktikoje neegzistuoja. Pagrindinis šio metodo privalumas tai, kad leidžia lyginti valstybes tarptautiniu mastu ir tokią plačią koncepciją, kaip fiskalinė decentralizacija sutalpina į vieną indeksą.



1 pav. Fiskalinės decentralizacijos vidurkis pasirinktose Rytų Europos ir OECD valstybėse³²

Šaltinis: Aristovnik, 2012, p. 8

1 pav. pateikti fiskalinės decentralizacijos rodikliai pasirinktose valstybėse. Kaip matome, aukščiausias fiskalinės decentralizacijos indeksas yra tose valstybėse, kurios jau ilgą laiką yra demokratinės valstybės (Švedija, Danija, Šveicarija). Įdomu tai, kad Lietuva taip pat priskiriama prie tų valstybių, kuriose fiskalinės decentralizacijos lygis gana aukštas. Reikėtų paminėti, kad siekiant įvertinti realų fiskalinės decentralizacijos lygį valstybėje reikia išsamių tyrimų, kadangi kiekviena valstybė unikali: skiriasi politinė, ekonominė bei teisinė situacija šalyje.

Apibendrinant galima teigti, kad visi išvardinti fiskalinės decentralizacijos lygio apskaičiavimo metodai yra gana aiškūs ir nesudėtingi. Tačiau geriausias būdas įvertinti fiskalinės decentralizacijos indeksą yra australų mokslininko Vo pateikta metodika. Reikėtų paminėti, kad vienas svarbiausių aspektų apskaičiuojant fiskalinės decentralizacijos indeksą yra naujos ir išsamios informacijos turėjimas.

Išvados

Nors fiskalinės decentralizacijos koncepcija analizuojama daugiau nei 60 metų, tačiau vis dar nėra sutariama dėl šios teorijos apibrėžimo bei turinio. Mokslininkai fiskalinę decentralizaciją apibrėžia dvejopai: plačiuoju arba siauruoju požiūriu bei išskiria įvairius komponentus, taip šią teoriją padarydami dar sudėtingesne.

Nors fiskalinės decentralizacijos lygmenį galima matuoti naudojant įvairius metodus, tačiau tam dėmesio skiria ganėtinai mažai mokslininkų. Vis dėlto ne visi mokslinėje literatūroje išskirti metodai parodo realų fiskalinės decentralizacijos lygmenį valstybėje, kadangi matuoja tik kurį nors vieną fiskalinės decentralizacijos aspektą.

Galima teigti, nors objektyviai įvertinti fiskalinės decentralizacijos lygmenį valstybėje pakankamai sunku, tačiau šis vertinimas yra būtinas. Aukščiausi fiskalinės decentralizacijos rodikliai yra tose valstybėse, kuriose veikia stipri demokratija bei vietos savivalda.

³² 1993-2010 m.

The Analysis of fiscal decentralization determining methodology

Valda Stanytė

Summary

The theory of fiscal decentralization is analyzing more than 60 years. According to this theory, the major function of the state public sector is to provide public goods to the inhabitants of the country both at the state level and that of local governing. However, to realize these activities, adequate resources are necessary on both levels. The main principle of distribution of financial resources at different levels of governing is expressed in the rule of fiscal decentralization.

Problem: in the world countries are more and more used public finance decentralization, but rarely measured a level of fiscal decentralization in a given country.

The object of this article is fiscal decentralization.

The aim of this article is to systematize scientific sources, covering the fiscal decentralization process, in order to submit the methodology of fiscal decentralization index calculation. To achieve this purpose the following tasks are: firstly, to systemize scientific approach in analyzing conception of fiscal decentralization, distinguishing in scientific literature mostly emphasize components of fiscal decentralization, secondly, to submit a methodology of fiscal decentralization index measurement, thirdly, to analyze the level of fiscal decentralization in selected countries.

The article prepared by using scientific literature analysis, statistical analysis, systemization and generalization of research.

In the scientific literature, there is no unanimous definition of the concept of fiscal decentralization. Moreover, scientists analyzing fiscal decentralization provide different structural parts of it. Nonetheless, this theory can be described as the division of public expenditure and revenue among the government levels and the discretion given to the regional and local government to decide on their own budget through taxation on taxes. There are three types of fiscal decentralization: devolution, delegation and deconcentration.

There are variety of methods that could be used to measure the level of fiscal decentralization. The best method to measure fiscal decentralization level is fiscal decentralization index developed D. H. Vo (2009). The fiscal decentralization index consists of two main elements: the fiscal autonomy and the fiscal importance of local governments. The fiscal autonomy of local government mainly deals with the assignment of taxing powers, including supplementary tools such as intergovernmental fiscal transfers, subnational borrowing and the assignment of responsibility for the public provision of goods and services. Fiscal importance can be described as part of the overall public sector fiscal activities that are undertaken by the local government. In order to calculate this index is used mathematical formulas. Fiscal decentralization index ranges from 0 to 1. 0. The main conclusion is that the highest fiscal decentralization index is in the countries with a strong local self-government and democracy tradition (Sweden, Denmark, Switzerland, ect.).

Key words: fiscal decentralization, fiscal autonomy, fiscal importance, fiscal decentralization index.

Literatūra

1. Alexeev, M., Habodaszova, L. (2012). Fiscal decentralization, corruption and the shadow economy. *Public Finance & Management*, Vol. 12, Issue 1.
2. Aristovnik, A. (2012). Fiscal decentralization in Eastern Europe: a twenty-year perspective. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Issue 37E
3. Astrauskas, A. (2007). Decentralizacija vietos savivaldybėje: esmė, turinys ir formos. *Viešojo politika ir administravimas*, Nr. 20.
4. Baltušnikienė, J. (2009). Viešojo valdymo sistemos decentralizacija: turinys, pranašumai ir trūkumai. *Viešojo politika ir administravimas*, Nr. 27.
5. Baskaran, T. (2010). On the link between fiscal decentralization and public debt in OECD countries. *Public Choice*, No. 145.
6. Boex J. (2001). An Introductory Overview of Intergovernmental Fiscal Relations. Georgia State University, Fiscal Policy Resource Center.
7. Boschmann, N. (2009). Fiscal decentralization and options for donor harmonisation. Prieiga per internetą: http://www.delog.org/cms/upload/pdf/Fiscal_Decentralisation.pdf.
8. Bröthaler, J., Getzner, M. (2011). Fiscal autonomy and total government expenditure: an Austrian case-study. *International Advances in Economic Research*, Vol. 17, Issue 2.

9. Davulis, G. (2007). The analysis of finance system of Lithuanian local authorities. *Intelektinė ekonomika*, Nr. 1.
10. Davulis, G. (2009). Analysis of a situation on local taxes in Lithuania. *Intelektinė ekonomika*, Nr. 1(5).
11. Davulis, G. (2012). Institute of local taxes in Lithuania: its status and possibilities of development. *Intelektinė ekonomika*, Nr. 4(16).
12. Davulis, G., Peleckis K., Slavinskaitė, N. (2013). Development of local municipality taxes and principles of fiscal policy in Lithuania. *American International Journal of Contemporary Research*, Vol. 3, No. 8.
13. Davulis, G., Slavinskaitė, N. (2012). The realization of fiscal decentralization principle and local taxes in Lithuania. *Vadyba*, Nr. 1(20).
14. Krtalic, S., Borovčak, B. Š. (2011). Aspects of fiscal decentralization in Croatia. The 5th International Scientific Conference “Entrepreneurship and Macroeconomic Management: Reflections on the World in Turmoil”.
15. Raipa, A., Backūnaitė, E. (2004). Decentralizacijos reformų teoriniai ir taikomieji aspektai. *Viešojo politika ir administravimas*, Nr. 7.
16. Vo, D. H. (2008). The economics of measuring fiscal decentralization. Part II: new fiscal decentralization indices, discussion paper 18.14. Prieiga per internetą: http://www.celt.uwa.edu.au/data/assets/pdf_file/0010/94267/08_14_Vo.pdf
17. Vo, D. H. (2009). Fiscal decentralization in Vietnam: lessons from selected Asian nations. *Journal of the Asia Pacific Economy*, Vol. 14, Issue 4.
18. World Bank. Intergovernmental fiscal relations. Prieiga per internetą: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscal.htm>.

Priedas Nr.5

Žemės mokesčio tarifai didžioje Lietuvos savivaldybėse 2013 m.

Savivaldybė	Žemės paskirtis	Tarifas %
Šiaulių m.	Mėgėjų sodų žemės sklypai	0,28
	Gyvenamųjų teritorijų, daugiabučių, individualių, daugiaaukščių ir mažaukščių namų teritorijos, visuomeninės paskirties teritorijos	0,62
	Pramonės ir sandėliavimo objektai, inžinerinės infrastruktūros, atliekų saugojimo, rūšiavimo ir utilizavimo teritorijos	1,13
	Kitos žemės ūkio paskirties žemė	0,52
	Komercinės paskirties objektų teritorijos ir rekreacinės teritorijos	0,87
	Kitos paskirties žemė	1
	Apleista ir nenaudojama žemė	Tarifai padidinami 4 kartus
Vilniaus m.	Komercinės bei pramonės ir sandėliavimo naudojimo žemė	0,4
	Nenaudojami žemės sklypai	3
	Kitos paskirties žemė	0,3
	Gyvenamųjų teritorijų žemė	0,6
	Pramonės ir sandėliavimo paskirties žemė	1,2
	Kitos paskirties žemė	1
	Nenaudojama žemė, kuri įtraukta į nenaudojamos žemės sklypų sąrašą ir apleisti žemės ūkio naudmenys	2
Klaipėdos m.	Gyvenamųjų teritorijų žemė	0,4
	Komercinės paskirties objektų teritorijų žemė	0,6

	Pramonės ir sandėliavimo objektų teritorijų žemė	0,7
	Mėgėjų sodų žemės sklypai	0,1
	Žemės ūkio paskirties žemė	0,3
	Kitos paskirties žemė	0,7
	Nenaudojami žemės sklypai	4
Panevėžio m.	Mėgėjų sodų žemės sklypai	0,26
	Kitos žemės ūkio paskirties žemė	0,43
	Gyvenamosios ir visuomeninės paskirties teritorijų žemė	0,59
	Pramonės ir sandėliavimo objektų, inžinerinės infrastruktūros, bendro naudojimo, atliekų saugojimo, rūšiavimo ir utilizavimo teritorijų žemė	1,20
	Komercinės paskirties objektų teritorijų ir rekreacinių teritorijų žemė	0,88
	Kitos paskirties žemė	1
	Apleistos ir nenaudojamos žemės sklypai	4

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis savivaldybių tarybų sprendimais.