

**ŠIAULIŲ UNIVERSITETAS  
SOCIALINIŲ MOKSLŲ FAKULTETAS  
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO KATEDRA**

**Giedrė SKARBALIŪTĖ**  
Vadybos studijų programos studentė

**SAVIVALDYBĖS FINANSŲ VALDYMO  
EFEKTYVINIMO GALIMYBĖS: TAURAGĖS RAJONO  
SAVIVALDYBĖS ATVEJIS**

Magistro darbas

Šiauliai, 2015

**ŠIAULIŲ UNIVERSITETAS  
SOCIALINIŲ MOKSLŲ FAKULTETAS  
VIEŠOJO ADMINISTRAVIMO KATEDRA**

**Giedrė SKARBALIŪTĖ**

**SAVIVALDYBĖS FINANSŲ VALDYMO  
EFEKTYVINIMO GALIMYBĖS: TAURAGĖS RAJONO  
SAVIVALDYBĖS ATVEJIS**

Magistro darbas

Socialiniai mokslai, Vadyba (ISVAM12)

**Darbo vadovė:**

**doc. dr. Laima LIUKINEVIČIENĖ**

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

---

(Studento parašas)

Giedrė Skarbaliūtė. Savivaldybės finansų valdymo efektyvinimo galimybės: Tauragės rajono savivaldybės atvejis. Vadybos (spec. viešasis administravimas) magistrantūros studijų baigiamasis darbas. Mokslinė vadovė – doc. dr. Laima Liukinevičienė. Šiaulių universitetas, viešojo administravimo katedra. Šiauliai, 2015. 112 p. (126 p.).

## **SANTRAUKA**

Giedrė Skarbaliūtė

Savivaldybės finansų valdymo efektyvinimo galimybės: Tauragės rajono savivaldybės atvejis.  
Magistro darbas.

Menka partnerystė tarp valstybės ir vietos valdžios institucijų, mažas piliečių įtraukimas į vietos valdžios sistemą, teisinės bazės nuolatinė kaita, nepakankamai efektyvus savivaldybių finansavimo mechanizmas lemia išsamios savivaldybės finansų valdymo efektyvinimo galimybių analizės poreikį. Šiuo aspektu magistro darbe išanalizuota vietinių finansų valdymo efektyvumo galimybių apžvalga teorinėje plotmėje: išnagrinėti efektyvumo ir veiksmingumo sąvokų skirtumai, užsienio savivaldybių gerosios praktikos pavyzdžiai finansų valdymo srityje bei vietos savivaldos finansų valdymo efektyvumo didinimo elementai. Lietuvos Respublikos norminių aktų, strateginių dokumentų, Tauragės rajono savivaldybės dokumentų, turinčių įtakos vietos finansų valdymui, analizė bei kiekybinė statistinių Lietuvos ir Tauragės rajono duomenų analizė leido įvertinti Tauragės rajono esamą būklę ir lėšų valdymo situaciją. Interviu tyrimas Tauragės rajono savivaldybėje suteikė galimybę įvertinti finansų valdymo efektyvinimo galimybes Tauragės rajono savivaldybėje ir sukonstruoti efektyvaus lėšų valdymo, vietos savivaldoje, modelį.

## **SUMMARY**

Giedre Skarbaliute

Financial management Efficiency Opportunities of Municipality: The Case of Taurage District.  
Master's work.

For what partnership between the state and local authorities, low involvement of citizens in local government system, the legal framework of constant change, insufficiently efficient municipal financing mechanism leads to a comprehensive municipal financial management need for analysis for Efficiency Opportunities. In this respect this master's final paper analyzed the efficiency of local financial management an overview theoretical standpoint: examine the efficiency and effectiveness of the differences in concepts, foreign municipal best practices in financial management and local government financial management efficiency elements. Normative acts of the Republic of Lithuania, strategic documents, Cesis District documents affecting local financial management, statistical analysis and quantitative Lithuania and Cesis district data analysis enabled the assessment of the current state of Cesis District and funds management situation. Interview survey Taurage District of Council provided an opportunity to assess the financial management Efficiency Opportunities Cesis District Municipality and construct effective management of funds, local self-governance model.

# TURINYS

SANTRAUKA .....	3
LENTELĖS.....	7
PAVEIKSLAI.....	8
PAGRINDINIŲ TERMINŲ IR SĄVOKŲ ŽODYNAS .....	9
SANTRUMPŲ SĄRAŠAS.....	10
<b>ĮVADAS .....</b>	<b>11</b>
<b>1. TEORINĖ SAVIVALDYBĖS FINANSŲ VALDYMO EFEKTYVINIMO GALIMYBIŲ APŽVALGA .....</b>	<b>18</b>
1.1 Vietinių savivaldybių finansai .....	18
1.1.1 Savivaldybių biudžeto formavimas.....	20
1.1.2 Savivaldybių biudžeto sandara .....	26
1.1.3 Finansų valdymas savivaldoje ir šio proceso problematika.....	28
1.2 Savivaldybės finansų valdymo efektyvumas ir efektyvumo didinimo elementai .....	33
1.2.1 Efektyvumo samprata .....	33
1.2.2 Strateginis požiūris į viešojo sektoriaus efektyvumą.....	37
1.2.3 Gero valdymo principų taikymas vietos savivaldoje .....	44
1.3 Savivaldybių finansų valdymo praktika užsienio valstybėse.....	49
<b>2. TAURAGĖS RAJONO SAVIVALDYBĖS FINANSŲ VALDYMO ANALIZĖ 2009-2013 METŲ LAIKOTARPIU .....</b>	<b>56</b>
2.1 Metodologinės tyrimo gairės .....	56
2.1.1 Darbo plano schemos analizė ir darbo objekto operacionalizacija.....	56
2.1.2 Tyrimo metodologijos pagrindimas: metodų taikymo ypatumai.....	66
2.2 Socialinė ir ekonominė būklė bei jos kitimo tendencijos Tauragės rajone.....	67
2.3 Dokumentų analizė .....	71
2.3.1 Išorinių finansų valdymo efektyvumo vietos savivaldoje veiksnių (PEST) analizė Tauragės r. savivaldybėje.....	71
2.3.2 Vidinių finansų valdymo efektyvumo vietos savivaldoje veiksnių (SSGG) analizė Tauragės r. savivaldybėje.....	77
2.4 Savivaldybės atstovų nuomonės tyrimas finansų valdymo efektyvinimo klausimais Tauragės rajono savivaldybėje .....	86

2.5 Tauragės rajono savivaldybės finansų valdymo efektyvinimo galimybių modelis ir jo pagrindimas.....	103
<b>IŠVADOS</b> .....	107
<b>REKOMENDACIJOS</b> .....	109
<b>LITERATŪRA</b> .....	110
<b>PRIEDAI</b> .....	115

## LENTELĖS

1 lentelė Biudžeto proceso etapai .....	22
2 lentelė Savivaldybės biudžeto formavimo principai .....	23
3 lentelė Savivaldybės biudžeto formavimo metodai .....	24
4 lentelė Finansų valdymo turinio požiūriai .....	29
5 lentelė Viešojo sektoriaus finansų valdymo proceso etapai .....	30
6 lentelė Efektyvumo ir rezultatyvumo sąvokos viešojo sektoriaus veiklos optimizavime .....	34
7 lentelė Efektyvumo sampratą aiškinantys politikos modeliai.....	35
8 lentelė Efektyvus finansų valdymas viešajame sektoriuje.....	36
9 lentelė Strateginio planavimo sistemų, taikomų Lietuvos ir Europos Sąjungos savivaldybėse pagrindiniai skirtumai .....	41
10 lentelė Gero valdymo apibrėžimai skirtingų autorių .....	45
11 lentelė Gero valdymo principų traktuotė .....	46
12 lentelė Gero biudžetinio finansavimo teorija ir prasto biudžetinio finansavimo praktika.....	47
13 lentelė Austrijos ir Lietuvos vietos savivaldų formų palyginimas.....	50
14 lentelė Vidurio ir Rytų Europos valstybių savivaldybių plotai bei jų gyventojų skaičius.....	51
15 lentelė Viešojo sektoriaus finansų valdymo efektyvinimo modeliai .....	53
16 lentelė Problemų laukas .....	56
17 lentelė Tiesioginio mero rinkimų privalumai .....	72
18 lentelė Lietuvos ekonomikos raida 2011-2013 m.....	73
19 lentelė Valstybės tarnautojai dalyvavę mokymuose .....	80
20 lentelė Stiprybių, Silpnybių, Galimybių ir Grėsmių (SSGG) analizė.....	84
21 lentelė Informantų sociodemografinė charakteristika.....	86
22 lentelė Bendruomenių dalyvavimas savivaldybės biudžeto formavime .....	91
23 lentelė Finansų planavimas .....	94
24 lentelė Finansų decentralizacijos poveikis savivaldybės rodikliams .....	97
25 lentelė Vidaus kontrolės poveikis finansų valdymui .....	101

## PAVEIKSLAI

1 pav. Finansų sistema .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
2 pav. Lietuvos savivaldybių biudžeto pajamų struktūra.....	27
3 pav. Lietuvos savivaldybių biudžetų asignavimai .....	28
4 pav. Strateginio planavimo sistema pagal posistemes .....	40
5 pav. Tyrimo etapai .....	59
6 pav. BVP pasiskirstymas Lietuvos apskrityse .....	67
7 pav. Tiesioginių užsienio investicijų dinamika 2009–2012 m. laikotarpiu Tauragės apskrityje	68
8 pav. Nedarbo lygis Tauragės apskrityje 2009-2013 m. ....	69
9 pav. Tauragės rajono savivaldybės biudžeto rengimo ir tvirtinimo schema.....	81
10 pav. Tauragės r. savivaldybės biudžeto pajamų dinamika 2009-2013 m. ....	82
11 pav. Efektyvaus finansų valdymo modelis savivaldybėje .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
12 pav. Bendrasis vidaus produktas, tenkantis vienam gyventojui 2009–2012 m. ....	124
13 pav. Tiesioginės užsienio investicijos Tauragės apskrityje ir Lietuvoje 2009–2012 m .....	124
14 pav. Vidutinis metinis užimtųjų Tauragės regione 2009–2012 m. ....	125



## PAGRINDINIŲ TERMINŲ IR SĄVOKŲ ŽODYNAS

### D

**Decentralizacija** - dalies centrinės valdžios funkcijų perleidimas, priklausymas vietos valdžios organams, įgaliojimų ir atsakomybės perdavimas iš centrinių valdymo subjektų pavaldiems valdymo subjektams ar viešoms organizacijoms<sup>1</sup>.

### P

**Pliuralizmas** - skirtingų, bet lygiateisių partijų, organizacijų, pažiūrų ir t. t. buvimas visuomenėje (valstybėje), gali būti traktuojamas, kaip daugelio požiūrių toleravimas<sup>2</sup>.

### S

**Subsidiarumas** - sprendimų priėmimo principas: sprendimai turi būti priimami tuo lygmeniu, kuriame jie yra veiksmingiausi. Tai atspindi idėją, kad valstybės institucijos turi atlikti tik tas funkcijas, kurios negali būti efektyviau įvykdomos mažesnių, lokalesnių valdžios vienetų<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Astrauskas, A. (2007). Decentralizacija vietos savivaldybėje: esmė, turinys ir formos. *Viešoji politika ir administravimas*, 20, 15-18.

<sup>2</sup> Šindeikis, A. (2013). Žodžio laisvė ir jos ribų kaita per du atkurtos nepriklausomybės dešimtmečius. *Jurisprudencija*, 20 (3), p. 1023-1060.

<sup>3</sup> Krasauskas, R. (2013). *Kolektyvinė darbo teisė: vadovėlis*. Vilnius: MRU, p. 129-131.

## **SANTRUMPŲ SĄRAŠAS**

**BVP** – Bendrasis vidaus produktas

**ES** – Europos sąjunga

**LLRI** – Lietuvos laisvosios rinkos institutas

**LSI** – Lietuvos savivaldybių indeksas

**TUI** – Tiesioginės užsienio investicijos

**VPVI** – Viešosios vadybos ir politikos institutas

**VŠĮ** – Viešoji įstaiga

## IVADAS

**Darbo aktualumas.** Savivaldos principų įgyvendinimas turi neginčijamą prioritetą plėtojant demokratinius procesus šiuolaikinėse demokratijos šalyse. Visos demokratinės valstybės, įskaitant ir Lietuvą, siekdamos tobulinti bei efektyvinti viešojo administravimo sistemą, remiasi ne tik tradiciniu viešojo administravimo principu, bet ir gero valdymo (angl. Good governance) principais. Geras valdymas sudaro prielaidas racionaliai tvarkyti viešuosius reikalus, efektyviai naudojant resursus (t.y. užtikrinti efektyvų viešųjų finansų išteklių valdymo uždavinius: atskaitomybę, dalyvavimą, nuspėjamumą ir skaidrumą) siekiant visuomenės gerovės, garantuojant žmogaus teises (Domarkas, 2005). Mokslinėje literatūroje pabrėžiama Gero valdymo savivaldos institucijose svarba, nes ji yra arčiausiai piliečių (Drechsler, 2004; Gaulė, 2010; Doornbos, 2004; Raipa, 2010; Ladi, 2008; Barcevičius, 2008). Savivaldybė yra pagrindinis mechanizmas, sujungiantis bendruomenės poreikius ir valstybės politiką, todėl nuo to, kokiais principais bus vadovaujamosi ir kaip efektyviai bus valdomi finansai, priklauso visų vykdomų programų rezultatai, o kartu ir miesto vystymosi perspektyvos. Savo ruožtu savivaldos institucijos turi nuolat tobulinti savo veiklą ir siekti, kad jų veikla būtų valdoma efektyviai, laikantis teisingumo, nešališkumo, lygybės, atvirumo ir kt. principų (Šaparnienė, 2010).

Tiek išsivysčiusių šalių praktika, tiek ir finansų teorija rodo, kad efektyvus viešųjų finansų valdymas svarbus visos šalies ekonomikai, jos vystymuisi, valstybės ekonominės politikos ir valstybės tikslų įgyvendinimui. Turimos lėšos negali būti skiriamos kitiems tikslams, kaip įstatymų priskirtoms funkcijoms įgyvendinti bei programoms vykdyti. Ne viena ES šalis turi gerosios praktikos pavyzdžių, kaip efektyviai valdyti savivaldybes. Atlikta A. Junevičiaus, S. Ereminaitės (2012) Austrijos vietos savivaldos sistemos analizė<sup>4</sup> parodė, kad pastarosios šalies patirtis ir praktika gali būti geru pavyzdžiu kitoms šalims, kaip galima tikslingai ir kryptingai vystyti ir plėtoti visą savivaldos sistemą užtikrinant efektyvų finansų valdymą. Austrijos administraciniam valdymui būdingas pliuralizmas ir subsidarumas bei aktyvus piliečių dalyvavimas priimant sprendimus. Atsižvelgiant į Austrijos savivaldybės finansų valdymo patirtį, galima teigti, kad šios šalies politinė sistema turi nemažai teigiamų savybių, kurias

---

<sup>4</sup> Junevičius, A., Ereminaitė, S. (2012) Austrijos ir Lietuvos savivaldos sistemos lyginamoji analizė. *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 3, p. 447–460.

tikslinga šiandien analizuoti (Junevičius, Ereminaitė, 2012). Taigi, galima teigti, kad *mažas komunikacijos laipsnis tarp valstybės ir vietos valdžios institucijų, nepakankamas autonomijos suteikimas vietos savivaldos įstaigoms bei menkas bendruomenės įtraukimo į vietos savivaldos sistemą mechanizmas sprendžiant vietos problemas Lietuvos savivaldos sistemoje* parodo savivaldybės finansų valdymo efektyvinimo galimybių analizės poreikį ir aktualumą. Lietuvos vietos savivaldos sistemoje per mažai skatinamas piliečių domėjimasis ne tik problemų sprendimo būdais, bet ir svarbiausiais šalies teisės aktais. Atsižvelgiant į tai, kad vietos savivaldos institucijos susiduria su įvairaus pobūdžio probleminiais klausimais, piliečiai turėtų būti skatinami aktyviau dalyvauti savivaldos institucijų veiklose. Tuo tarpu atlikta V. Kondratienės (2012) savivaldybės valdymo teisinio reglamentavimo analizė<sup>5</sup> parodė, kad *Lietuvoje subsidiarumo principas valstybės valdymo sistemai decentralizuoti yra taikomas nepakankamai efektyviai*, nes nėra sukurtas subsidiarumo principo taikymo kontrolę užtikrinantis teisinis ir institucinis reguliavimas. Taigi realus valstybės valdymo sistemos decentralizavimas nėra kontroliuojamas, o sprendimų priėmimas valstybėje vykdomas iš esmės piliečiams nedalyvaujant.

Lietuva turėtų ko šioje srityje pasimokyti ir galėtų perimti bei pritaikyti sukauptą įvairiose savivaldos sistemos srityse patirtį. Pasikartojantis kasmetinis LR savivaldybių biudžetų mažėjimas ne visada leidžia kelti ambicingus strateginius uždavinius ir tikėtis geresnių rezultatų viešajame valdyme. Pasak K. Ehrhart, S. R. Schwarz-Jung, H. Welge (1996), biudžetas ir jo finansų valdymas – viena iš svarbiausių savivaldybių politinių diskusijų temų, kai nustatomi savivaldybių finansinės veiklos rėmai, priimami sprendimai, ar verta ir kaip savivaldybėms investuoti. Autorė V. Naraškevičiūtė (2008) savo tyrime, atsižvelgdama į valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų santykį Lietuvoje ir kitose valstybėse, atskleidė savivaldybių biudžetų formavimo, finansinių išteklių valdymo problematiką Lietuvoje. Atlikta V. Naraškevičiūtės (2008) Kauno, Šiaulių, Panevėžio miestų savivaldybių biudžetų analizė<sup>6</sup> parodė, kad savivaldybių galimybės užsidirbti pajamų yra menkos, didžiausia dalis pajamų gaunama iš gyventojų pajamų mokesčio, kuris skiriamas savivaldybėms pagal gyventojų skaičių. Tokia

---

<sup>5</sup> Kondratienė, V (2012). Subsidiarumo kaip Europos Sąjungos teisės principo taikymas Lietuvos valstybės valdymo sistemai decentralizuoti. *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 2, p. 331–343.

<sup>6</sup> Naraškevičiūtė, V. (2008). Savivaldybių biudžetų formavimo ir asignavimų naudojimo problemos Lietuvoje. *Ekonomika ir vadyba*, Nr. 13, p. 149-156.

savivaldybių finansavimo sistema neužtikrina savivaldybių savarankiškumo ir veiklos veiksmingumo. Tuo tarpu kai kurie mokslininkai (Junevičius, Ereminaitė, 2012; Kondratienė, 2012), nagrinėjantys subsidiarumo reiškinį savivaldybės finansų valdyje, teigia, kad ne vien biudžeto dydis lemia valdžios efektyvumą ir jos veiklos kokybę, o Lietuvoje taip ir neužbaigta administracinė-teritorinė reforma neįpareigoja vietos valdžios institucijų bendradarbiauti su pilietine visuomene. Atsižvelgiant į tai, galima teigti, kad *bendruomeniškumo stiprinimas tarp valstybės ir vietos valdžios institucijų daugiausia priklauso nuo savivaldybės žmogiškųjų išteklių ir jų veiklos realizavimo kokybės ir tik paskui nuo biudžeto.*

Strateginiu požiūriu finansų valdymas paaiškinamas veiklos rezultatų perspektyva, kuri sudaro prielaidas įgyvendinti viešojo valdymo reformas (Gaidienė, 1998, p. 5-9). Viešasis, taigi kartu ir savivaldybių valdymas, reikalauja reformos, kuri apimtų įvairių rūšių išteklių taupymą, racionalių sprendimų priėmimą, programinius valdymo elementus, naujų motyvacinių inovacijų pagrindus. Vykstantys pokyčiai turi orientuotis ne į tradicinį viešojo administravimo valdymą, o į šiuolaikinį gerąjį valdymą, reikalauti peržiūrėti tradicines normatyvines orientacijas, įveikti nuolat atsinaujinančius trukdžius nes tik taip įmanomas viešųjų institucijų veiklos efektyvinimas ir tobulinimas (Raipa, 2009, p. 22-32).

Apibendrinant mokslinėje literatūroje diskutuojamus savivaldos sistemos trūkumus, ***galima išskirti pagrindines savivaldybių finansų valdymo problemas Lietuvoje:*** menka partnerystė tarp valstybės ir vietos valdžios institucijų, mažas piliečių įtraukimas į vietos valdžios sistemą, teisinės bazės nuolatinė kaita, nepakankamai efektyvus savivaldybių finansavimo mechanizmas. Tai lemia išsamios savivaldybės finansų valdymo efektyvinimo galimybių analizės poreikį. Mokslo ir technologijų plėtra bei globalizacijos procesai sąlygoja valstybių valdymo reformas, įskaitant ir vietos savivaldos reformas, kurių metu veikiami valstybių ekonominiai ir socialiniai rodikliai bei demokratijos plėtros procesai (Paulikas, 2013, 197-211). Remiantis užsienio šalių patirtimi, magistro baigiamajame darbe identifikuojami pagrindiniai Tauragės rajono savivaldybės finansinių išteklių valdymo probleminiai aspektai ir sudaromas finansų valdymo efektyvinimo galimybių modelis. Pastarasis savivaldybės finansų valdymo tobulinimo pavyzdys orientuotas į savivaldybių veiklos efektyvumą ir tokiu būdu gali prisidėti prie viešojo sektoriaus institucijų efektyvumo didinimo, kitų savivaldybių veiklos rodiklių gerinimo.

**Darbo problema.** Spartūs XXI amžiaus mokslo ir technologijų plėtros procesai pasaulyje, lėmę valstybių valdymo reformas, įskaitant ir vietos savivaldos reformas, sudaro palankias prielaidas nuolatiniam piliečių reikalavimų augimui viešojo valdymo institucijoms. Viešojo valdymo efektyvumo problemas nagrinėjančių mokslininkų (Pollitt, Bouckaert, 2003; Puškorius, 2006; Raipa, 2007, 2009, 2010, 2011; Paulikas, 2013) teigimu, siekiant įveikti nuolat besikeičiančios globalios aplinkos procesus, savivaldybės yra priverstos atitinkamai tobulinti veiklos valdymą diegiant naujus finansų valdymo efektyvinimo metodus bei suteikiant savivaldos institucijų valdymui naujų bruožų, struktūrinių ir funkcinių elementų. Kitaip tariant, turi būti tobulinami jau žinomi klasikiniai finansų valdymą savivaldybėse reguliuojantys elementai.

Savivaldybių finansų valdymo ypatumus nagrinėjantys autoriai (Naraškevičiūtė, 2008; Raju, 2012; Astrauskas, 2007; Davulis, 2006; Moore, 2001; Dubauskas, 2011) akcentuoja finansų, skirtų savivaldybių funkcijų vykdymui, nepakankamumo problemą. Anot autorių, savivaldybėms skiriamas per mažas finansavimas, o vykdant savarankiškas funkcijas savivaldybėse iškyla finansų valdymo efektyvinimo problema. Todėl šiame darbe atliekama finansų valdymo efektyvinimo galimybių savivaldybėse analize siekiama patobulinti savivaldybių finansų valdymą ir kontrolę, biudžeto planavimą ir jo procedūras, o taip pat spręsti klausimus, susijusius su savivaldybių savarankiškumu. Atlikta O. Raju (2012) savivaldybių biudžeto analizė Estijoje<sup>7</sup> parodė, kad savivaldybių finansavimo sistema, paremta pajamų mokesčiu ir centrinės valdžios teikiama parama, lemia didelę nelygybę tarp savivaldybių, o pajamų mokesčio dalies bei tiesioginės paramos, skirtos savivaldybėms, mažėjimas Estijoje lėmė savivaldybių finansinės padėties blogėjimą, t. y. iki 2009 m. savivaldybių biudžetas, pasižymėjęs augimu, jau nuo 2009 m. pradėjo sparčiai mažėti (11,2 proc.). Viešosios institucijos privalo patenkinti piliečių poreikius ir lūkesčius, todėl turi ieškoti būdų, kaip patobulinti savo veiklą. Visuomenė reikalauja iš savivaldos institucijų efektyvumo, naujų veiklos formų, nuolat gerėjančių veiklos rodiklių. Autoriai Ch. Pollitt, G. Bouckaert (2003, 2010, 2011), tirdami savivaldybių valdymo reformavimo kryptis, pastebi, jog daugelyje valstybių vykdomos reformos neturint aiškaus teorinio pagrindimo ir nesistemiškai, todėl sunku tikėtis efektyvumo didinimo viešajame sektoriuje. Pastarųjų autorių Ch. Pollitt, G. Bouckaert (2011) pristatomas viešojo

---

<sup>7</sup> Raju, O (2012). Economic crisis and local governments budget in Estonia. *Region Formation & Development Studies*, No. 3, p. 177-189.

sektorius reformos modelis, kuris koncentruojasi į efektyvumo paieškas, teigia, jog reikalingi kitokie išteklių perskirstymo ir paskirstymo mechanizmai, galintys pasiekti greitų pokyčių savivaldybės finansų valdyme atsižvelgiant į efektyvumą, lygybę, taupymą. Tokiame požiūryje galima įžvelgti trūkumą tokį, kad į efektyvumą čia žūrima daugiau kaip į ekonominę sąvoką ir mažai į piliečių atstovavimą savivaldybės valdyme<sup>8</sup>.

Lietuvoje tobulinama viešojo administravimo sistema<sup>9</sup>, siekiant, kad ji labiau atitiktų demokratinio, decentralizuoto ir efektyvaus valdymo principus. Tačiau viešojo administravimo sistemos sudedamoji dalis – vietos savivalda – susiduria su daugeliu neišspręstų problemų, iš kurių svarbiausia, pasak Miškinio ir Seliavos (2005) yra savivaldybėms pavestų funkcijų ir joms atlikti reikalingų finansinių išteklių neadekvatumas. Pasak pirmame XXI amžiaus dešimtmetyje rašiusių mokslininkų (Astrauskas, 2003; Buškevičiūtė, 2006; Rimas, Stačiokas, 2002 ir kt.), vietinių finansų problematikai Lietuvoje skiriama per mažai dėmesio: neatskleidžiamos esamų problemų priežastys, padariniai, galimi sprendimų būdai, efektyvumo didinimo galimybės. Todėl atsižvelgiant į mokslo ir technologijų plėtros bei globalizacijos procesus, kaip svarbią baigiamojo darbo problemą, galima išskirti savivaldybių finansų valdymo efektyvinimą. Politiniai, ekonominiai, socialiniai pokyčiai verčia savivaldybes nuolat peržiūrėti savo veiklos vizijas bei atsinaujinti prisitaikant prie aplinkos pokyčių. Verta paminėti, kad net vienos iš didžiausių pasaulio ekonomikų gali susidurti su didelėmis savivaldybių pajamų ir išlaidų valdymo problemomis. Kaip teigia J. Gapšys (2013), savivaldos skolos Kinijoje dėl pernelyg greito ir netvaraus jų augimo 2013 m. pasiekė per 30 proc. šalies BVP<sup>10</sup>. Toks augimo tempas pradėjo kelti nerimą kai po pasaulinės finansų krizės savivaldybės šioje šalyje aktyviau skolinti pradėjo, kad išlaikytų ūkio augimo tempą finansuodamos infrastruktūros, būsto ir kitus projektus. Taigi šis darbas orientuojasi į savivaldybių veiklos efektyvumo problemų sprendimą per konkrečios (Tauragės) savivaldybės finansų valdymo galimybių paiešką. Efektyvus finansų valdymas savivaldybėse suteiktų realias galimybes padidinti įtaką miestų ir rajonų vystymuisi ūkiniame

---

<sup>8</sup> Bileišis, M. (2012). *Institucinis Vyriausybės veiklos aspektas Lietuvos viešajame valdyme*. Socialiniai mokslai, vadyba ir administravimas. *Daktaro disertacija*. Vilnius: MRU.

<sup>9</sup> Viešosios politikos ir vadybos institutas (2013). *Viešojo administravimo tobulinimo tendencijos: Lietuvos ir Europos šalių vertinimas*, p. 20-81. [interaktyvus] [žiūrėta: 2014-10-06]. Prieiga per internetą: <<http://www.lrvk.lt/bylos/LESSED%20projektas/Dokumentai/va%20tobulinimo%20tendencijos%20galutines%20ataskaita%20su%20rekomendacijomis%2011%2003.pdf>>

<sup>10</sup> Gapšys, J. (2013). *Kinijos savivaldybių skolos išaugo 70%*. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-07-30]. Prieiga per internetą: <<http://vz.lt/article/2013/12/31/kinijos-savivaldybiu-skolos-isaugo-70>>.

gyvenime. LLRI kasmet atlieka tyrimą apie savivaldybių veiklą (skaičiuojamas jų veiklos indeksas). Geriausia savivaldybė laikoma tokia, kuri taupo mokesčių mokėtojų pinigus, gyvena pagal savo pajamas, skaidriai naudoja biudžeto lėšas. Ji savo veikloje neriboja vartotojų pasirinkimo, skatina konkurenciją, neapkrauna žmonių mokesčiais, mažina biurokratinę našta, savo funkcijoms vykdyti efektyviau panaudoja finansinius išteklius. Pagal tai Kauno rajono savivaldybė yra lyderių grupėje jau ne pirmus metus iš eilės<sup>11</sup>. Tuo tarpu Tauragės rajono savivaldybės situacija prasta (2011 m. BVP sudaro tik 2 proc. visos šalies sukuriamo BVP). Nors Tauragės rajonas yra strategiškai geroje vietoje, tačiau socialiniai-ekonominiai rodikliai yra žemiausi. Todėl galima teigti, kad savivaldybės finansiniai ištekliai nėra efektyviai naudojami, savo ruožtu efektyvus valdymas užtikrintų rajono plėtimąsi. Apibendrinant baigiamojo darbo įvade atskleistas mokslinėje literatūroje minimas savivaldos veiklos efektyvumo bei finansų valdymo problemas, galima kelti tokius probleminius klausimus:

*Kaip efektyvus savivaldybės finansų valdymas šiandien siejasi su kitais gero valdymo savivaldybėje principais? Kokius teorinius ir praktinius modelius efektyvinant finansų valdymą savivaldybėje šiandien siūlo mokslas? Kokius finansų valdymo gerinimo savivaldybėse modelius taiko kitos valstybės? Kokias galimybes (išorines ir vidines) finansų valdymo tobulinime turi Tauragės rajono savivaldybė ir kurios iš jų taikytinos ir kitose panašaus efektyvumo savivaldybėse?*

**Darbo reikšmingumas.** Atlikti savivaldybių veiklos tyrimai „Savivaldos institucijų socialinis politinis teisingumas“, Puškorius (2006); „Kas tobulinta savivaldybių administracijų organizacinėse struktūrose“, Astrauskas, Pukėnienė (2008); „Vietos bendruomenė ir savivaldybė“, Nefas, Kernagyte (2009); „Vietos demokratijos funkcionavimo objektas – savivaldybė“, Nefas (2012), „Ar didėja savivaldybių savarankiškumas?“, Žakaitienė (2012) ir kt. parodė, kad Lietuvos savivaldai trūksta ne tik demokratinio valdymo patirties, bet ir supratimo, kokia seniūnijos veikla yra efektyvi ir kaip turi būti valdomi finansiniai ištekliai, neiškrentant iš gerojo valdymo konteksto. Baigiamojo darbo reikšmingumą parodo finansų valdymo efektyvinimo galimybių identifikavimas konkrečioje Tauragės rajono savivaldybėje bei jų pagrindimas siekiant pritaikyti ir kitose savivaldybėse. Parengtas ir pristatomas universalus

---

<sup>11</sup> Žukauskas, V. (2011). Lietuvos savivaldybių indeksas 2011. [interaktyvus] [žiūrėta: 2013-10-06]. Prieiga per internetą: <[http://files.lrinka.lt/analitiniai%20darbai/Lietuvos\\_savivaldybiu\\_indeksas\\_2011.pdf](http://files.lrinka.lt/analitiniai%20darbai/Lietuvos_savivaldybiu_indeksas_2011.pdf)>



finansų valdymo efektyvinimo modelis leis nustatyti tobulintinas vietos savivaldų veiklos sritis siekiant gerinti savivaldybių finansų valdymo efektyvumą.

**Darbo objektas** – finansų valdymo efektyvumas savivaldybėje.

**Darbo tikslas** – modeliuoti Tauragės rajono savivaldybės finansų valdymo efektyvinimo galimybes.

**Darbo uždaviniai:**

1. Išanalizuoti mokslinėje literatūroje pateikiamus teorinius ir praktinius finansų valdymo efektyvinimo modelius bei pateikti savivaldybių finansų valdymo kryptis ES valstybėse.
2. Išanalizuoti kokias savivaldybės finansų valdymo tobulinimo galimybes numato Lietuvos Respublikos, Europos Sąjungos bei Tauragės rajono strateginiai dokumentai.
3. Atlikti Tauragės rajono socialinės-ekonominės būklės bei Tauragės rajono savivaldybės finansų valdymo analizę 2009-2013 m. laikotarpiu.
4. Parengti Tauragės rajono savivaldybės finansų valdymo efektyvinimo modelį ir pagrįsti jo taikymo galimybes kitose panašiose savivaldybėse.

**Darbo metodai.** Pasitelkus *mokslinės literatūros analizę* išnagrinėti vietiniai finansai ir jų valdymas (biudžeto formavimo ir sandaros pagrindiniai aspektai), efektyvumo bei veiksmingumo sąvokų skirtumai, užsienio savivaldybių gerosios praktikos pavyzdžiai finansų valdymo srityje, vietos savivaldos finansų valdymo efektyvumo didinimo elementai. *Lietuvos Respublikos įstatymų, teisės aktų, strateginių dokumentų, Tauragės rajono savivaldybės dokumentų* (strateginių veiklos planų, veiklos programų) turinio *analizė* leido numatyti finansų valdymo tobulinimo galimybes vietos savivaldoje. *Kiekybinė statistinių* Lietuvos ir Tauragės rajono *duomenų* (socialinių - ekonominių, biudžeto pajamų - išlaidų lygio rodiklių) *analizė* leido įvertinti Tauragės rajono esamą būklę ir lėšų valdymo situaciją. Atliktas *kokybinis* (giluminis interviu) *tyrimas* Tauragės rajono savivaldybėje, kuris suteikė galimybę įvertinti finansų valdymo efektyvinimo galimybes Tauragės rajono savivaldybėje. Visų minėtų darbo metodų pagalba sukonstruotas efektyvaus lėšų valdymo, vietos savivaldoje, modelis.

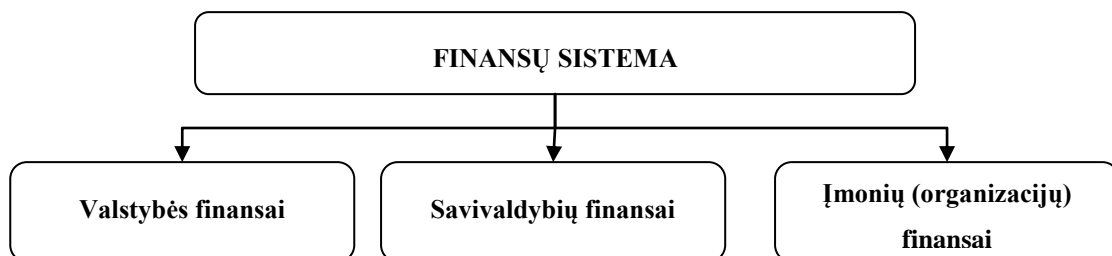
Teorinė darbo analizė buvo pristatyta Tauragės rajono savivaldybės tarybos komitetų posėdyje (2014 m. gruodžio 15 d.). Pranešimas „Savivaldybės finansų valdymo efektyvinimo galimybės: Tauragės rajono savivaldybės atvejis“.

# 1. TEORINĖ SAVIVALDYBĖS FINANSŲ VALDYMO EFEKTYVINIMO GALIMYBIŲ APŽVALGA

## 1.1 Vietinių savivaldybių finansai

Demokratinėje valstybėje veikia dvi *viešosios valdžios sistemos: valstybės valdymas ir vietos savivalda*. Valstybės bei savivaldybių institucijų kompetencija ir funkcijos yra atskirtos. Taigi, politinis ir administracinis mechanizmas Lietuvoje yra decentralizuotas. Decentralizavimo procesas įgauna vadinamosios fiskalinės decentralizacijos formą, kuri suvokiama kaip vietinės valdžios finansinio savarankiškumo didinimas atskiriant vietinės ir centrinės valdžios funkcijas, atitinkamai paskirstant ir finansinius išteklius šioms funkcijoms vykdyti (Puškorius, 2006, p. 128-130; Davulis, 2006, p. 40-45; Baltušnikienė, 2004, p. 89-100; Astrauskas, 2007, p. 15-18).

Nagrinęjant vietinius finansus pirmiausia būtina apibrėžti ne tik pastarųjų sąvoką, bet ir finansų sistemos sąvoką. Instituciniu požiūriu viešojo sektoriaus *finansų sistema* yra finansinių elementų, kurių paskirtis yra aprūpinti valstybę pinigineis lėšomis, būtinomis valstybės funkcijoms vykdyti, visuma (Raipa, 2010, p. 134). Finansų sistemą puikiai iliustruoja žemiau esantis paveikslas.



1 pav. Finansų sistema

Šaltinis: sudaryta darbo autoriaus, remiantis E. Buškevičiūte (2008).

Pagal E. Buškevičiūtę (2008) *finansų sistemą sudaro* trys pagrindiniai blokai: *valstybės finansai* (t.y. valstybės biudžetas, valstybės socialinis draudimas, sveikatos draudimas: valstybinis ir privatus); *savivaldybių finansai* (t.y. savivaldybių biudžetai ir nebiudžetiniai fondai); *įmonių (organizacijų) finansai* (valstybiniai ir privatus).

*Valstybės finansai* apibrėžiami kaip valstybės reglamentuojamų piniginių santykių, susijusių su centralizuotų piniginių išteklių, būtinų valstybės funkcijoms vykdyti, visuma (Naraškevičiūtė, Lakštutienė, 2007, p. 6-11). Vietinės valdžios vykdomų uždavinių realizavimo sėkmingumas priklauso nuo valstybės finansinio pagrindo stiprumo, teritorijos finansinio potencialo išsiplėtojimo lygio ir vietinių finansinių išteklių valdymo efektyvumo. Kiekvienam valdžios atstovui visuomenė iškelia savo reikalavimus, ne visada paremtus finansinėmis galimybėmis, valstybės ištekliais. Parengtoms viešosioms programoms ir projektams dažnai neskiriama valstybės biudžeto lėšų (Stačiokas, Rimas, 2002).

Raipos (2010) teigimu, vietos savivaldybių savaveiksmiškumą užtikrina finansiniai resursai ir laisvė jais naudotis savo veikloje. Finansinė autonomija yra esminė vietos savivaldos dalis – savivaldybės turi teisę pačios nustatyti savo pajamas ir išlaidas. Jų finansiniai resursai turi atitikti funkcijas, kurias jos turi vykdyti. Savivaldybių finansiniai ištekliai turi būti proporcingi Konstitucijoje ir įstatymuose nustatytoms funkcijoms.

I. Skačkauskienė (2012) pateikia du savivaldybių finansų apibrėžimus: 1. ***Savivaldybių finansai*** – tai ekonominiai piniginiai santykiai, susiję su savivaldybių piniginių išteklių fondų sudarymu ir panaudojimu; 2. ***Savivaldybių finansai*** - yra lėšų, reikalingų teritorijos socialinei – ekonominei plėtrai, gyventojų gyvenimo kokybės gerinimui, formavimas ir panaudojimas.

E. Buškevičiūtė (2008) ***savivaldybių finansus*** apibūdina kaip visumą piniginių santykių, kuriems esant sudaromi ir naudojami finansinių išteklių fondai, skirti savivaldybių poreikiams tenkinti bei funkcijoms vykdyti.

Savivaldybių (vietiniai) finansai yra decentralizuotų finansų dalis. Kadangi vietos valdžios organai turi atspindėti tam tikros teritorijos žmonių interesus, pagrindiniai jų veiklos uždaviniai turėtų būti susiję su žmonių gyvenimo kokybės gerinimu, reikalingų paslaugų teikimu (komunalinės, transporto, švietimo, socialinės ir kt.). Vietinės valdžios vykdomų uždavinių realizavimo sėkmingumas priklauso nuo šios valdžios finansinio pagrindo stiprumo, teritorijos finansinio potencialo išsiplėtojimo lygio ir vietinių finansinių išteklių valdymo efektyvumo (Davulis, 2006).

Ypač vaizdingai finansų svarbą išryškina profesorius V. Jurgutis (1996): „Beveik kiekvienas žmonijos istorijos lapas rodo didelę finansų reikšmę ekonominei, kultūrinei ir politinei tautos raidai. Todėl gal ir ne be pagrindo sakoma, kad tikroji kiekvienos tautos konstitucija yra jos finansų sutvarkymas“. „Finansų mokslas ieško kelių kaip tinkamai aprūpinti viešosios teisės

organizacijas arba trumpai – viešąjį ūkį ištekliais ir tikslingai tuos išteklius tvarkyti bei naudoti. Be tų išteklių viešasis ūkis (valstybė ir savivaldybės) negalėtų atlikti savo tautinių, kultūrinių ir politinių uždavinių. Centrinė viešojo ūkio ašis, tuo pačiu, žinoma, ir centrinė finansų mokslo ašis yra mokesčiai“. (Jurgutis, 1996, p. 254-256).

Taigi, finansų politika ypač ryškiai pasireiškia per mokesčių politiką. Mokesčių paskirstymas tarp centrinių ir vietinių valdžios struktūrinių padalinių grindžiamas tuo, kad nėra veiksminga visas arba daugumą apmokestinimo galių suteikti vyriausybei, nes ribojami vietinės valdžios institucijų fiskalinis savarankiškumas bei atsakomybė. Europos vietos savivaldos chartijoje pabrėžiama, kad vietinės valdžios institucijos bent dalį finansinių išteklių gauna iš vietos mokesčių ir rinkliavų. Kita vertus, pernelyg plačios autonomijos suteikimas vietinės valdžios institucijoms taip pat gali būti nepriimtinas makroekonominio stabilumo bei visuomenės išteklių efektyvaus paskirstymo požiūriu (Puškorius, 2006, p. 128-129).

Apibendrinant galima teigti, kad vietos savivaldybių savaveiksmiškumą užtikrina finansiniai resursai ir laisvė jais naudotis savo veikloje. Skirtingi autoriai, nepaisant laiko ir iššūkių „savivaldybės finansų“ sąvoką supranta panašiai. Savivaldybės finansai apibūdinami kaip piniginių santykių visuma, skirta savivaldybių poreikiams ir funkcijoms vykdyti ir panaudoti. Viešųjų finansų struktūros sklandžiam funkcionavimui reikia, kad kiekvienas šalies valdymo lygis turėtų jam priskirtoms funkcijoms įgyvendinti pakankamus pajamų šaltinius, kurie nelemtų neigiamų fiskalinių padarinių (pvz., sumenkėjusių vietos valdžios pastangų sutelkti išteklius, vietos biudžetų deficito ir pan.).

Pagal Liušin, Slepov (2006) pagrindiniai savivaldybių finansų elementai yra: savivaldybių biudžetas, savivaldybių kreditas, savivaldybių biudžetinės organizacijos. Svarbiausias iš jų – savivaldybių biudžetas. Jo formavimas analizuojamas sekančiame poskyryje.

### **1.1.1 Savivaldybių biudžeto formavimas**

Prieš pradėdant analizuoti vietinės valdžios biudžeto formavimo ypatumus, pirmiausia būtina aptarti LR biudžetinę sandarą, biudžetą kaip procesą bei biudžeto formavime taikomus principus, metodus.

Taigi, *LR bendrą valstybės biudžetinę sandarą sudaro* dvi biudžeto grandys: **valstybės ir savivaldybių (vietos) biudžetai**, kurių visuma sudaro nacionalinį biudžetą. *Nacionalinis biudžetas* apibūdinamas kaip ekonominių piniginių santykių visuma, kuriems esant sudaromi ir naudojami valstybės funkcijoms ir uždaviniams įgyvendinti skirti pinigų fondai. Per nacionalinį biudžetą sukaupiamos įvairių nuosavybės formų įmonių ir gyventojų pajamos, kurios panaudojamos šalies ūkiui finansuoti, socialinėms – kultūrinėms reikmėms tenkinti, šalies vidaus ir užsienio saugumui stiprinti, valstybinio valdymo organams išlaikyti, valstybės skolai administruoti ir kt. (Buckiūnienė, Meidūnas, Puzinauskas, 2003).

Valstybės biudžetinė sistema formuojama ir funkcionuoja remiantis tam tikrais principais: *realumas* (biudžete turi būti teisingai pateiktos pajamos ir išlaidos); *subalansuotumas* (išlaidos lygios planuojamų pajamų ir deficito finansavimo šaltinių sumai); *viešumas* (biudžetas skelbiamas viešai); *vienovė* (išreiškiamą bendrą biudžeto pajamų ir išlaidų klasifikaciją ir standartizuotais finansiniais dokumentais); *programinis sudarymas* (biudžeto asignavimų skyrimas tam tikroms programoms finansuoti) (Kazlauskienė, 2012).

LR nacionalinis biudžetas suformuojamas naudojant LR valstybės biudžetą ir LR savivaldybių biudžetuose sukauptus piniginius fondus. Tai leidžia LR nacionalinį biudžetą vadinti valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų konsoliduota visuma. Beje, šis biudžetas neapima savivaldybių biudžetams skirtų valstybės biudžeto asignavimų (Buškevičiūtė, 2008).

Pagrindinė LR biudžeto nacionalinė grandis – *LR valstybės biudžetas*. Tai Seimo patvirtintas valstybės biudžeto pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams. Žemiausia LR biudžetinės sistemos grandis – savivaldybių biudžetai. *Savivaldybės biudžetas* – tai savivaldybės tarybos patvirtintas savivaldybės biudžeto pajamų ir asignavimų planas biudžetiniams metams. Pateikti apibrėžimai rodo, kad bet kokio lygio biudžetą sudaro pajamos ir išlaidos (asignavimai), kurių struktūra priklauso nuo kompetencijos tarp atitinkamų valdžios lygių paskirstymo.

Pereinant prie vietinio lygio biudžetų sudarymo A. Raipa (2003) teigia, kad tam, kad savivaldybės galėtų atlikti savo funkcijas, būtina turėti nemažus piniginius išteklius. Didžiąją šių išteklių dalį turi savivaldybių biudžetai. Kiekviena savivaldybė turi savarankišką biudžetą (LR vietos savivaldos įstatymas 23 straipsnis, 2008). Jų parengimas ir vykdymas yra svarbiausia teritorinių vienetų finansinės veiklos sritis. Vietos biudžete atsispindi visi ekonominiai, socialiniai – politiniai ir organizaciniai vietinės valdžios sprendimai, susiję su vietinio

reikšmingumo klausimais. Svarbu pažymėti tai, kad savivaldybių biudžetai yra formuojami be deficito (Buškevičiūtė, 2008).

*Biudžeto procesas* – tai vienas po kito einantys etapai, prasidedantys nuo biudžeto sudarymo ir baigiantis jo vykdymu. Pirmiausia biudžetas yra rengiamas. Po to jis peržiūrimas ir priimamas. Biudžetas gali būti priimamas su pakeitimas ar be jų. Jei biudžetui pritariama, kitame etape jis vykdomas. Galiausiai rezultatai turi būti įvertinami. Dažniausiai tikrieji duomenys gali šiek tiek skirtis nuo patvirtinto biudžeto. Šiems pokyčiams daro įtaką neefektyvus planavimas arba nekontroliuojami veiksniai. Visi svyravimai turi būti detalai išanalizuoti. Ši analizė reikšminga rengiant kitą biudžetą.

K. Levišauskaitė ir G. Ruškys (2003), biudžeto procesą apibūdina kaip įstatymiškai reglamentuotą valstybinių ir vietinių valdžios organų veiklą, susijusią su valstybinių ir vietinių biudžetų sudarymu ir vykdymu. Valstybės biudžeto sudarymo etapus puikiai iliustruoja žemiau esanti lentelė.

1 lentelė

### Biudžeto proceso etapai

Biudžeto etapas	Biudžeto etapo turinys
1. <i>Biudžeto projekto sudarymas</i>	Čia numatomos pagrindinės valstybės politinio, ekonominio, socialinio plėtojimo kryptys, nustatoma biudžetinių lėšų apimtis ir asignavimai. LR valstybės biudžeto projekto sudarymą organizuoja LR Vyriausybė (biudžeto projektą rengia Finansų ministerija) maždaug 10 mėnesių iki biudžetinių metų pradžios. Jis rengiamas trejiems metams remiantis strateginio planavimo principais, Biudžeto sandaros įstatymu, kitais įstatymais, šalies ūkio plėtros makroekonominėmis prognozėmis, Vyriausybės veiklos programa, ilgalaikiu strateginiu veiklos planu ir patvirtintais preliminariais biudžeto rodikliais, taip pat valstybės biudžeto asignavimų valdytojų pateiktomis programomis ir išlaidų sąmatų projektais.
2. <i>Biudžeto projekto svarstymas</i>	Ne vėliau kaip prieš 75 kalendorines dienas iki biudžetinių metų pabaigos Vyriausybė Seimui pateikia atitinkamų metų Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymo projektą. Vyriausybė, prieš teikdama projektą Seimui, pateikia jį Lietuvos savivaldybių asociacijai.
3. <i>Biudžeto projekto priėmimas ir biudžeto patvirtinimas.</i>	Seimas Valstybės biudžetą ir savivaldybių biudžetų finansinius rodiklius vieneriems biudžetiniams metams svarsto ir privalo patvirtinti įstatymu ne vėliau kaip prieš 14 kalendorinių dienų iki biudžetinių metų pradžios. Seimui balsavimu patvirtinus biudžeto projektą, jis tampa įstatymu. Savivaldybių tarybos biudžetus patvirtina per du mėnesius nuo valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo.
4. <i>Biudžeto sudarymas ir kontrolė</i>	LR Valstybės biudžeto vykdymą organizuoja Vyriausybė. Jo įvykdymo ataskaitą rengia Finansų ministerija, svarsto Vyriausybė ir tvirtina Seimas. Savivaldybių biudžetų vykdymą organizuoja savivaldybių administracijų direktoriai, biudžeto įvykdymo ataskaitas tvirtina savivaldybių tarybos ir pateikia Finansų ministerijai. Savivaldybių biudžeto įvykdymo suvestinę ataskaitą rengia Finansų ministerija ir pateikia Vyriausybei kartu su Valstybės biudžeto įvykdymo ataskaita. Valstybės biudžeto vykdymo kontrolę atlieka Valstybės kontrolė, savivaldybių – Valstybės kontrolė ir savivaldybių kontrolieriai.
5. <i>Atsiskaitymas už biudžeto vykdymą</i>	Finansų ministerija parengia LR valstybės biudžeto ataskaitą, kuri teikiama LR Seimui tvirtinti. LR Seimas tvirtina praėjusių metų biudžeto įvykdymo ataskaitą.

Formuojant savivaldybių biudžetus, turi būti laikomasi tam tikrų principų: realaus kasos darbo, biudžeto balanso, biudžeto pilnumo, biudžeto viešumo, biudžeto teisingumo ir aiškumo, bruto įvertinimo, individualaus įvertinimo ir kt. Įgyvendinant šiuos principus (žr. 2 lentelė), galima suformuoti subalansuotą, efektyvų, skaidrų savivaldybės biudžetą, sudarant galimybes visuomenei aktyviai dalyvauti jo formavimo procese.

2 lentelė

### Savivaldybės biudžeto formavimo principai

Principo pavadinimas	Principo turinys
<i>Realaus kasos darbo principas</i>	įpareigoja į biudžeto projektą įtraukti tik realiai numatomas gauti pajamas ir realiai savivaldybių funkcijoms įvykdyti teksiančias išlaidas.
<i>Biudžeto balanso principas</i>	biudžeto projekto pajamos ir išlaidos, įvykdymo ataskaitoje pateiktos pajamos ir išlaidos turi būti subalansuotos.
<i>Biudžeto pilnumo principas</i>	į biudžeto projektą turi būti įtrauktos visos savivaldybės gaunamos pajamos ir patirtos išlaidos.
<i>Biudžeto viešumo principas</i>	biudžetas turi būti pateiktas viešam svarstymui.
<i>Biudžeto teisingumas ir aiškumas</i>	biudžetas turi būti rengiamas remiantis savivaldybės turimais dokumentais.
<i>Bruto įvertinimo principas</i>	biudžeto pajamos ir išlaidos turi būti vienos nuo kitų atskirtos ir visos įtrauktos į biudžeto projektą.
<i>Individualaus įvertinimo principas</i>	visos pajamos ir išlaidos turi būti pateiktos atskirais punktais atsižvelgiant į pajamų kilmę, išlaidų paskirtį.
<i>Nuolatinis funkcijų atlikimas</i>	savivaldybėms skiriamas finansavimas turi būti pakankamas jų funkcijoms atlikti.
<i>Bendras išlaidų padengimas</i>	visos biudžeto pajamos turi būti skiriamos savivaldybės numatytoms išlaidoms padengti.
<i>Taupumo ir ekonomiškumo principas</i>	visos lėšos būtų naudojamos siekiant maksimalaus rezultato.

Šaltinis: sudaryta darbo autoriaus, remiantis Kazlauskiene (2012) cit. Levišauskaitė, Ruškys (2003); Buckūnienė (2005); Buškevičiūtė (2008); Finkler (2005); Naraškevičiūtė, Lakštutienė (2009).

Pateiktoje 2 lentelėje išvardinti savivaldybės biudžeto formavimo principai gali būti apibrėžiami kaip svarbiausi reikalavimai savivaldybių biudžetams, kuriuos įgyvendinant savivaldybių finansų valdymo veikla tampa racionalesnė ir kryptingesnė. Anot V. Naraškevičiūtės, A. Lakštutienės (2007), biudžeto formavimo principai turi didžiulę įtaką ekonominiams procesams valstybėje, o šių principų ignoravimas – lengviausias ir ekonominiu požiūriu neefektyviausias. Kaip vieną iš svarbiausių 2 lentelėje pateiktų biudžeto formavimo principų galima išskirti *biudžeto balanso* principą, nes labai svarbu, kad būtų išlaikyta pusiausvyrą

tarp biudžeto pajamų ir išlaidų. Tik racionaliai paskirstytos išlaidos gali būti įvertintos kaip efektyvios ir ekonomiškai pagrįstos.

Užsienio autorių patirtį apibendrina K. Ehrhart, S. R. Schwarz – Jung, H. Welge (1996), kurie išanalizavę nustatė, kad savivaldybių veiklą reglamentuojantys įstatymai numato tokius privalomus biudžeto formavimo principus: nuolatinio funkcijų atlikimo; taupumo ir ekonomiškumo; biudžeto balanso; biudžeto teisingumo ir aiškumo; realaus kasos darbo; biudžeto pilnumo; bruto įvertinimo; individualaus vertinimo; bendro išlaidų padengimo; viešumo.

Ypatingą dėmesį užsienio autoriai (Blore, Devas, Slater, 2004; Erhart, 1996; Helpap, David, 2012 ir kt.) skiria savivaldybių biudžetų subalansavimui. Biudžeto balanso principas teigia, jog biudžetas kiekvienais metais privalo būti subalansuotas, tai reiškia, kad turi būti išlaikyta pusiausvyra tarp biudžeto pajamų ir išlaidų. Jei ir labai taupant bei atsakingai naudojant visas biudžeto pajamas, biudžeto subalansuoti vis tik nepavyksta, tai privaloma tvarka priimama biudžeto saugos koncepcija, kurioje turi būti nurodyta, per kiek laiko biudžetas bus vėl subalansuotas. Tačiau buvo pastebėta, jei būtų siekiama tik paties biudžeto sudarymo, atskirai pagal administracinio valdymo ir nuosavybės valdymo biudžetus, subalansavimo, iš to būtų mažai naudos, nes metų pabaigoje galintis išryškėti deficitas finansiškai ap sunkintų būsimojus biudžetinius metus. Todėl biudžeto balanso principas reikalauja ir metinės ataskaitos subalansavimo. Biudžetas laikui bėgant gali būti „koreguojamas“ priimant papildomus biudžeto projektus, kurie labiau atitiktų pasikeitusias savivaldybės pajamų ir išlaidų realijas. Be to, biudžeto balanso principas taikomas ir savivaldybės finansiniam planui, apimančiam artimiausius penkerius metus. Tai reiškia, jog savivaldybės planuojamos pajamos ir išlaidos turi būti subalansuotos tiek visam penkerių metų laikotarpiui, tiek ir atskirai kiekvieniems metams.

Atlikti audito tyrimai parodė, kad formuojant bei vykdam Lietuvos savivaldybių biudžetus yra išlaikomi viešumo ir skaidrumo principai. Tuo tarpu taupumo ir ekonomiškumo principai daugumoje savivaldybių nėra įgyvendinami.

Be aukščiau minėtų savivaldybių formavimo principų, savivaldybių biudžetų praktikoje naudojami ir tam tikri biudžetų formavimo metodai. Jie analizuojami 3 lentelėje.

3 lentelė

### Savivaldybės biudžeto formavimo metodai

Biudžeto metodas	Biudžeto metodo turinys
„Augančio biudžeto“ sudarymo	Čia dėmesys skiriamas nedideliems pokyčiams tarp gretimų, vienas po kito einančių, biudžetų, pripažįstant, kad ankstesniais biudžetiniais metais teiktų paslaugų ar vykdytų



<i>metodas</i>	veiklų rūšys bei išlaidų joms lygis bus naujojo biudžeto projekto pagrindas. Biudžeto projektas rengiamas tikslinant išlaidas dėl infliacijos poveikio ir dėl numatomų nebeteikti paslaugų arba dėl numatytos vykdyti naujos veiklos naujaisiais biudžetinėmis metais. Praktiškai naujas biudžetas formuojamas tik atnaujinant praėjusių metų biudžetą.
<i>Nustatytų ribų (fiksotų limitų) metodas</i>	Savivaldybės tarybos komitetams suteikiamos galimybės parengti kuruojamo sektoriaus išlaidų sąmatą, patieks nustatant veiklą ir jos finansavimo prioritetus, kai iš anksto žinoma atskiriems sektoriams skiriamų išlaidų bendra apimtis.
<i>Siekiamų rezultatų ir jų pagrindu išplėstojo programinio sudarymo metodas</i>	Pagrindinis dėmesys skiriamas tikslams ir programoms įvertinti. Biudžetas skirstomas į programines sritis, o iš savivaldybės tarybos komitetų ir administracijos skyrių, atsakingą už tam tikrą sektorių ar sritį, reikalaujama konkrečių veiklos planų. Metodas tinkamas esant sklandžiai savivaldybės strateginio valdymo sistemai, gebančiai objektyviai reaguoti į aplinkos pasikeitimus, laiku formuoti strategines kryptis ir kontroliuoti veiklos pokyčius.
<i>Kritinių dydžių metodas (pokyčių planavimo)</i>	Čia dėmesys skiriamas naujai savivaldybės veiklai bei pajamų ir išlaidų palnuojamam padidėjimui. Pripažįstama, kad pagrindiniais ir ankstesniais metais vykdyta savivaldybės veikla ir tam panaudoti finansiniai ištekliai išliks pastovūs arba tik nedaug pasikeis.
<i>„Nulinio pagrindo“ biudžeto formavimo metodas</i>	Nuolatos peržiūrimos ir tikslinamos savivaldybės vykdomos programos, kurių įgyvendinimas ar finansavimas gali kisti dėl įvairių priežasčių ir savivaldybės institucijų sprendimų. Nuolatinio vykdomosios valdžios veiklos, visų jai reikalingų išteklių paskirstymo įvertinimo ir efektyvių ribotų išteklių panaudojimo būdų paieškos modelis ir įgijo vietos biudžetų sudarymo praktikoje „nulinio pagrindo“ metodo pavadinimą. Biudžeto sudarymas blokais – išlaidų paskirstymas tam tikram skaičiui savivaldybės sektorių. Dėl didelių žmogiškųjų išteklių sąnaudų šis metodas taikomas retai.

Šaltinis: sudaryta darbo autoriaus, remiantis Stačiokas, Mažeika, Rupšys (2003); Naraškevičiūtė, Lakštutienė (2009).

Kaip matyti aukščiau pateiktos lentelės, savivaldybių biudžetų praktikoje aptinkami penki biudžeto formavimo metodai: augančio biudžeto, nustatytų ribų, kritinių dydžių, nulinio pagrindo bei siekiamų rezultatų ir jų pagrindu išplėstojo programinio sudarymo metodas.

Šiuo metu Lietuvos savivaldybėse yra taikomas programinio biudžeto sudarymo metodas. LR Seimas 1998 m. priėmė rezoliuciją „Dėl LR biudžeto sandaros koncepcijos“, kuria tiek Vyriausybė, tiek ir savivaldybės sudarinėdamos ir vykdydamos savo biudžetus yra įpareigtos vykdyti būtent programinio biudžeto sudarymo metodą.

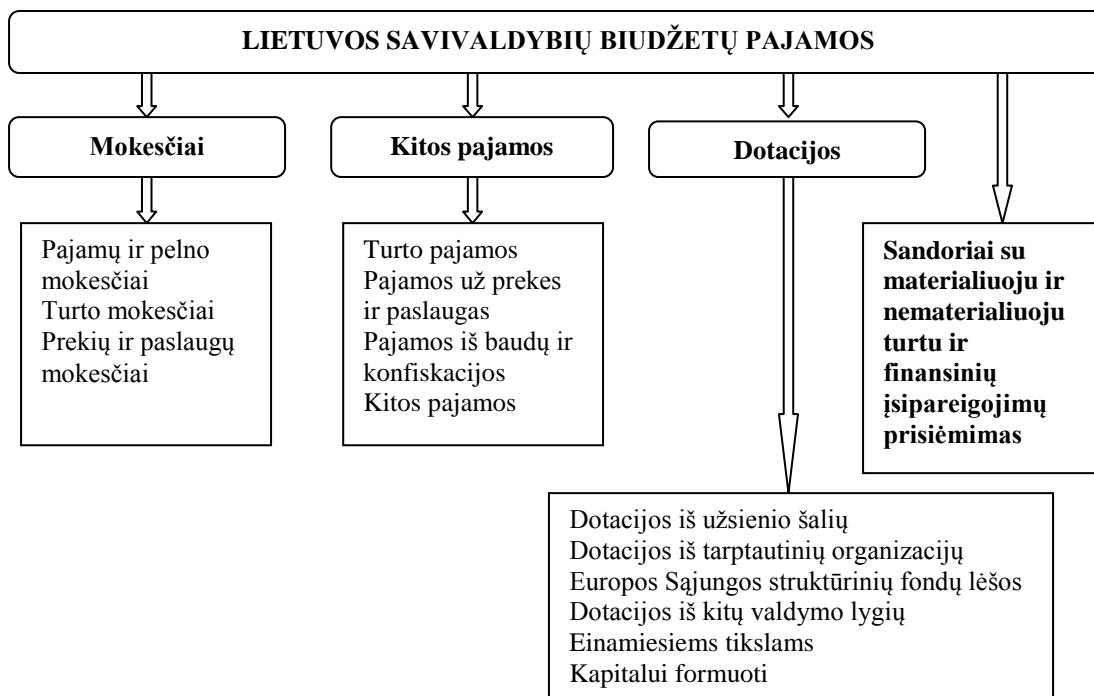
Apibendrinant galima teigti, kad Lietuvoje egzistuojanti dviejų pakopų finansų sistema leidžia savivaldybėms disponuoti savarankiškais biudžetais. Savivaldybių biudžetas traktuojamas kaip savivaldybės tarybos patvirtintas savivaldybės biudžeto pajamų ir asignavimų planas biudžetinėms metams. Jame atsispindi visi ekonominiai, socialiniai – politiniai ir organizaciniai vietinės valdžios sprendimai, susiję su vietinio reikšmingumo klausimais. Savivaldybių biudžetų principų ir metodų įgyvendinimas leidžia suformuoti subalansuotą, efektyvų bei skaidrų vietinį biudžetą, sudarant galimybes visuomenei aktyviai dalyvauti jo sudarymo procese. Galima teigti, kad Lietuvos savivaldybių finansų sistema nėra labai nutolusi nuo kitų ES šalių ir remiasi panašiomis biudžeto formavimo taisyklėmis. Savivaldybės turėdamos savo biudžetus gali

savarankiškai disponuoti pajamomis ir išlaidomis. Jos taip pat turi teisę gauti papildomų finansinių lėšų (t.y. dotacijų) iš valstybės biudžeto. Kaip ir kitų šalių valdžios organai, taip ir Lietuvos savivaldybės turi galimybę skolintis (su tam tikra kontrolės sistema). Būtina konstatuoti, kad savivaldybių biudžetų rengimo procesas yra sudėtingas, kurį reglamentuoja nemažai įvairių įstatymų ir kitų teisės aktų. Galima teigti, kad gerai organizuotas biudžeto projekto rengimas, svarstymas ir tvirtinimas bei patvirtinto biudžeto vykdymas ir kontrolė yra pagrindiniai savivaldybės finansų efektyvaus tvarkymo elementai. Ir tik šie elementai gali užtikrinti savivaldybės lėšų naudojimo našumą bei garantuoti planuojamų išlaidų finansavimą.

### 1.1.2 Savivaldybių biudžeto sandara

Kaip jau buvo minėta, savivaldybės biudžetą sudaro pajamos ir išlaidos, skirtos savivaldybės funkcijoms ir patvirtintoms programoms vykdyti.

Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas nustato 3 savivaldybių biudžetų pajamų šaltinius: mokesstinės pajamos, nemokesstinės pajamos, valstybės biudžeto dotacijos. Savivaldybių biudžetų pajamos savivaldybių biudžetams priskiriamos vadovaujantis Biudžeto sandaros įstatymu. Lietuvos savivaldybių biudžetuose esančios pagrindinės pajamų grupės pateiktos 2 pav.



## 2 pav. Lietuvos savivaldybių biudžeto pajamų struktūra

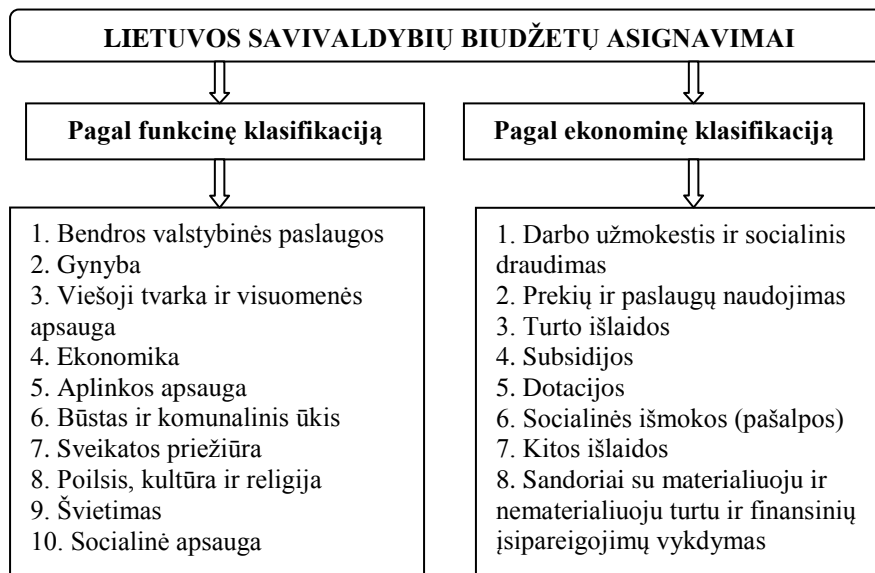
Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis V. Kazlauskiene, (2012) cit. Meidūnas, Puzinauskas (2003); Levišauskaitė, Ruškys (2003); Buckūnienė (2005); Buškevičiūtė (2008); Finkler (2005); Naraškevičiūtė, Lakštutienė (2009).

*Savivaldybių biudžetų pajamas sudaro:* pajamos iš mokesčių, gaunamos į savivaldybių biudžetus; pajamos iš savivaldybių turto; baudos; vietinės rinkliavos; savivaldybių biudžetinių įstaigų pajamos, gautos už teikiamas paslaugas; pajamos už savivaldybių lėšų likučius einamosiose sąskaitose; pajamos, gautos Vyriausybės nustatyta tvarka paskirsčius lėšas už parduotus ir išnuomotus ne žemės ūkio paskirčiai valstybinės žemės sklypus; valstybės biudžeto dotacijos ir kitos pervestos lėšos; kitos Lietuvos Respublikos įstatymų nustatytos pajamos; negrąžintina finansinė parama (piniginės lėšos) (LR biudžeto sandaros įstatymas, 22 straipsnis, 2012).

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

1. Savivaldybėms įstatymų deleguotoms valstybės funkcijoms vykdyti.
2. Savivaldybių tarybų patvirtintoms programoms vykdyti.

Pasak M. Arimavičiūtės, A. Astrausko, A. Bakavecko ir kt. (2006), Lietuvos savivaldybių asignavimus galima klasifikuoti naudojant funkcinę ir ekonominę klasifikacijas. 3 pav. atvaizduoja Lietuvos savivaldybių biudžetų asignavimų klasifikaciją.



### 3 pav. Lietuvos savivaldybių biudžetų asignavimai

Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis V. Kazlauskienė, (2012) cit. Finkler (2005); Levišauskaitė, Ruškys (2003); Buckūnienė (2005); Naraškevičiūtė, Lakštutienė (2009), Buškevičiūtė (2008).

Kaip buvo minėta, LR valstybės biudžetas ir Savivaldybių biudžetai formuoja Lietuvos nacionalinį biudžetą.

E. Buškevičiūtės (2008) teigimu, Lietuvos savivaldybių fiskalinės teisės yra ribotos ir jų vaidmuo formuojant savo biudžetines pajamas nepakankamas, nes praktiškai savivaldybėms yra paliekama tik teisė savarankiškai planuoti biudžeto asignavimus. Vietos biudžetuose stokojama lėšų einamosioms išlaidoms finansuoti ir ypač kapitalui investuoti.

Arimavičiūtė, Astrauskas ir kt. (2006) teigia, kad pasaulio ir ES šalyse vietos savivaldos institucijos naudojami finansinio savarankiškumo įvairovė, nes nacionalinės vyriausybės vis labiau supranta, kad išplėtus pajamų iš mokesčių dalį, operatyviau galima spręsti vietines problemas (t.y. statyti būtinus socialinės infrastruktūros objektus, padengti miestų rekonstravimo, kelių, parkų tvarkymo sąnaudas ir pan.), neprašant lėšų iš valstybės biudžeto. Tada mažėja valstybės biudžeto deficitas, sparčiau auga nacionalinė ekonomika.

Nepaisant savivaldybių finansų vaidmens unitarinėse ir federacinėse valstybėse skirtumų, šalyse, kuriose vadovaujama rinkos ekonomikos valdymo principais, kad gyvenimo kokybės užtikrinimo funkcija perkeliama iš valstybės į vietinį lygmenį. Ne išimtis ir Lietuva. Kad savivaldybių finansų vaidmuo vietiniuose biudžetuose didėja, rodo perskirstoma vis didesnė per valstybės finansų sistemą sukaupiama lėšų dalis. Didėjant vietinių valdžios organų vaidmeniui ir jų įtakai valstybės gyvenimui, didėja vietinis ūkis, tampa sudėtingesnės vietinių valdžios organų funkcijos. Savivaldybių biudžetai vis dažniau reikalingi ekonominiams procesams reguliuoti, daro įtaką gamybinių jėgų pasikeitimui, formuoja teritorinę infrastruktūrą. Taip pat jie svarbūs vykdant socialines programas, finansuojant didėjančias socialines išlaidas (Kazlauskienė, 2012).

#### 1.1.3 Finansų valdymas savivaldoje ir šio proceso problematika

Tiek finansų teorija, tiek ir išsivysčiusių šalių praktika rodo, kad viešųjų finansų valdymas yra svarbus visos šalies ekonomikai, jos vystymuisi, valstybės ekonominės politikos ir valstybės tikslų įgyvendinimui. Lietuvoje šis klausimas ypač svarbus tobulinant valstybės valdymą, siekiant geresnių rezultatų, siekiant vykdyti ES keliamus reikalavimus bei įsisavinti ES finansinę paramą (Daujotaitė, Mackevičius, 2011).

Finansų valdymas vienų autorių aiškinamas strateginiu požiūriu bei patikimo finansų valdymo principų įgyvendinimu, kitų – pagrindinių finansų valdymo etapų ir tikslų išskirimu. Plačiau finansų valdymo turinys analizuojamas žemiau esančioje lentelėje.

4 lentelė

### Finansų valdymo turinio požiūriai

Autoriai	Finansų valdymo turinys
LR vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas. <i>Valstybės žinios</i> . 2002, Nr. 123-5540	<i>Finansų valdymas</i> suprantamas kaip procesas, kur svarbu vadovautis strateginiu požiūriu ir patikimo finansų valdymo principais. Strateginis požiūris paaiškinamas veiklos rezultatų perspektyva, kuri sudaro prielaidas įgyvendinti viešojo valdymo reformas. Tuo tarpu patikimo finansų valdymo sąvoka apima <i>ekonomiškumo, efektyvumo, rezultatyvumo</i> bei <i>skaidrumo</i> principų laikymąsi. Patikimo finansų valdymo principai yra esminiai viešųjų finansų valdymo principai.
Gero finansų valdymo principai, 2002	<i>Finansų valdymas</i> įgyvendina gero finansų valdymo principus: efektyvumas, ekonomiškumas, rezultatyvumas. <i>Ekonomiškumo</i> principu nustatoma, kad organizacijų veiklos vykdymui reikalingi ištekliai turi būti pateikti laiku, pakankamos apimties ir kokybės bei mažiausios kainos, tuo tarpu <i>efektyvumo</i> principu nustatoma, kad turi būti siekiama geriausio panaudotų išteklių ir pasiektų rezultatų santykio. Kitas <i>rezultatyvumo</i> principas rodo tai, kad turi būti pasiekti konkretūs nustatyti tikslai ir planuoti rezultatai.
<i>Daujotaitė (2011)</i>	Finansų valdymo proceso nuoseklumo požiūriu siūloma išskirti septynis pagrindinius etapus: <i>tikslų nustatymas, planavimas, biudžeto sudarymas, įgyvendinimas ir valdymo kontrolė, atskaitomybė, paskesnioji kontrolė ir auditas bei įvertinimas</i> , taip pat keturis pagrindinius valdymo tikslus: <i>veiklos rezultatų valdymas, operacijų valdymas, išteklių valdymas ir biudžeto valdymas</i> .
<i>LR Finansų ministerija (2011)</i>	siūlo finansų valdymą, viešajame sektoriuje, skirstyti į keturis etapus: <i>finansų planavimas; stebėseną ir atskaitomybę; finansinės rizikos valdymas ir vidaus kontrolė; finansinės informacijos naudojimas</i> .

Kaip matyti iš 4 lentelės, D. Daujotaitė (2011) finansų valdymą traktuoja kaip procesą, kurį nuoseklumo požiūriu sudaro net septyni finansų valdymo pagrindiniai etapai. Tuo tarpu Finansų ministerija (2011) finansų valdymą skirsto į keturis etapus, pastaruosius tikslinga analizuoti plačiau. Taigi, finansų valdymo etapų bendrumus ir skirtumus aiškina žemiau esanti lentelė.

5 lentelė

### Viešojo sektoriaus finansų valdymo proceso etapai

D. Daujotaitė (2011) išskiria 7 etapus		LR Finansų ministerija (2011) išskiria 4 etapus	
Etapas	Turinys	Etapas	Turinys
<i>1. Veiklos tikslų įgyvendinimas</i>	Šis finansų valdymo etapas apima institucijos tikslus, kurie atspindi veiklos lūkesčius ir yra veiklos rezultatų valdymo tikslas. Taip pat šis etapas yra susijęs su 7 etapu – įvertinimu, kuris parodo, kad šio etapo rezultatų valdymo tikslas yra veiklos rezultatyvumo vertinimas, įgalinantis svarstyti dėl tikslų atnaujinimo.	<i>1. Finansų planavimas</i>	Efektyvus finansų planavimas viešajame sektoriuje yra susijęs su ilgalaikiu ir nuolatiniu vertinimu, kaip ištekliai paskirstomi efektyviam viešųjų paslaugų teikimui ir kokia nauda gaunama iš šių paslaugų panaudojant finansinius išteklius.
<i>2. Planavimas</i>	pagrįstas operacijų ir išteklių valdymo tikslais, siekiančiais suplanuoti veiklas, išteklius, struktūrą, kurie leistų pasiekti nustatytus tikslus ir užtikrinti tinkamą kokybę.	<i>2. Stebėseną ir atskaitomybę.</i>	Stebėseną ir atskaitomybę susijusi su vidiniu ir išoriniu reglamentavimu ir reikalavimų įgyvendinimu.
<i>3. Biudžeto sudarymas</i>	pagrįstas operacijų, išteklių ir biudžeto valdymo tikslais ir apima veiklos, išteklių bei finansų biudžetų sudarymą.	<i>3. Finansinės rizikos valdymas ir vidaus kontrolė</i>	Finansinės rizikos valdymas ir vidaus kontrolė padeda subalansuoti pinigų srautus, turtą ir įsipareigojimus.
<i>4. Įgyvendinimo ir valdymo kontrolė</i>	pagrįsta operacijų, išteklių ir biudžeto valdymo tikslais, siekiančiais įgyvendinti ir valdyti veiklos procesus, išteklių sunaudojimą bei užtikrinti tinkamą apskaitos ir vidaus kontrolės lygmenis.	<i>4. Finansinės informacijos naudojimas sprendimų priėmimui</i>	Vadovybė, priimdama sprendimus turi įvertinti įvairioms veikloms skiriamų finansinių išteklių sukuriama naudą.
<i>5. Atskaitomybė</i>	pagrįsta operacijų, išteklių ir biudžeto valdymo tikslais, siekiančiais parodyti esamą padėtį, teikiant veiklos, įplaukų ir išlaidų bei finansinės veiklos ataskaitas.		
<i>6. Paskesnioji kontrolė ir auditas</i>	pagrįstas operacijų ir išteklių valdymo tikslais, siekiančiais nustatyti operacijų valdymo efektyvumą ir išteklių sunaudojimo ekonomiškumą.		
<i>7. Įvertinimas</i>	parodo, kad rezultatų valdymo tikslas (t.y. pirmasis etapas) yra veiklos rezultatyvumo vertinimas, įgalinantis svarstyti dėl tikslų atnaujinimo.		

Saltinis: sudaryta darbo autoriaus, remiantis D. Daujotaite (2011) ir LR Finansų ministerijos (2011) duomenimis.

Pažymėtina, kad finansų valdymo proceso metu nustatomos veiklos kryptys ir būdai, kaip efektyviausiai panaudoti turimus ir planuojamus gauti finansinius išteklius misijai vykdyti bei numatytiems tikslams pasiekti. Galima teigti, kad visuose finansų valdymo subprocesuose (jų įgyvendinime) susiduriama su tam tikromis problemomis. Pastarosios analizuojamos žemiau.

#### *Tikslų nustatymas*

Remiantis atliktais UAB Ekonominės konsultacijos ir tyrimai (EKT) (2010) duomenimis, nustatyta, kad Lietuvos savivaldybėse stokojama pagrįstos planuose iškeltų tikslų ir uždavinių įgyvendinimo galimybių analizės. Taip pat atlikta parengtų strategijų įgyvendinimo efektyvumo analizė, parodė, kad realioje savivaldybių veikloje buvo nesilaikyta ar nutolta nuo strateginiuose planuose deklaruotų prioritetų bei iškeltų tikslų. O tai lemia ne itin gerą institucijos strateginių veiklos planų kokybę ir turimų finansinių išteklių panaudojimo efektyvumą. Dažnai aptinkami sudėtingi tikslų apibūdinimai, jų gausa ir smulkumas bei nesugebėjimas juos susieti į griežtas sistemas, neleidžia juos tikslingai kaskaduoti vykdytojams bei valdyti laike. Be to, esti nepakankamas savivaldos institucijų struktūrinių padalinių ir valstybės tarnautojų veiklos sąryšis su pačių institucijų tikslais ir uždaviniais.

#### *Planavimas*

Nepakankami savivaldybių viešojo administravimo specialistų gebėjimai strateginio planavimo srityje. Akivaizdu, jog siekiant didinti savivaldybės valdymo veiklos efektyvumą, yra būtina ugdyti viešojo administravimo specialistų strateginio valdymo žinias bei įgūdžius, t.y. savivaldybių specialistams dabar aktualus ne tik strateginio rajono ar miesto plėtros planavimo išmanymas, tačiau taip pat būtini ir gebėjimai efektyviai įgyvendinti sukurtą strategiją, valdyti pokyčius bei pritraukti regiono plėtrai ne tik biudžeto, bet ir kitus finansinius išteklius. Dar viena akcentuotina problema – planavimo procese paprastai didelę sumaištį įneša pokyčiai savivaldybių politiniame lygmenyje. Į valdžią atėję nauji politikai dažnai neturi reikiamos patirties viešojo administravimo ir ypač strateginio planavimo srityse, kas savo ruožtu neigiamai įtakoja savivaldybės finansų panaudojimo efektyvumą (LR vidaus reikalų ministerija, 2007).

#### *Biudžeto sudarymas ir įgyvendinimas*

Bryson, J. M. (2011) teigia, kad turėtų būti visiškai įgyvendintas biudžeto rengimas ir vykdymas vadovaujantis strateginio planavimo principu. Dažnai savivaldybių lėšos naudojamos ne pagal iškeltus prioritetus. Siekiant efektyviau naudoti turimus išteklius, reikia nustatyti aiškius

prioritetus ir siektinus rezultatus, o turimus ribotus išteklius nukreipti šių prioritetų įgyvendinimui. Taip pat pastebima, kad rengiant metinį savivaldybės biudžeto projektą bei tvirtinant savivaldybės veiklos metinius prioritetus dažnai neatsižvelgiama į strateginiame plane numatytas priemones ir jų įgyvendinimo terminus. Kasmet savivaldybės taryba tvirtinta savivaldybės veiklos metinius prioritetus, tačiau savivaldybės biudžetas formuojamas neatsižvelgiant į patvirtintus prioritetus.

#### *Vidaus kontrolė ir auditas*

Vidaus kontrolės ir audito srityje nemaža dalis finansų valdymo problemų yra susijusios su nepakankama vidaus kontrole ir vidaus audito vaidmeniu valstybiniame viešųjų finansų sektoriuje. Matyt, savivaldos institucijose turėtų būti tobulinamos egzistuojančios vidaus kontrolės sistemos bei taikomos naujos procedūros, užtikrinamas skaidrumas iki žemiausio išlaidų lygio (Dubauskas, 2009).

#### *Atskaitomybė*

Savivaldybių finansų valdymo skaidrumo ir viešumo didinimo srityje Lietuvoje dar nėra įgyvendinti finansų valdymo skaidrumo ir viešumo principai, nėra aiškiai reglamentuotas finansinės atskaitomybės sudarymas. Reiktų tobulinti viešojo sektoriaus apskaitos sistemą bei apskaitos organizavimą, diegiant tarptautinių apskaitos standartų normas ir principus. Būtina skelbti informaciją apie finansinės veiklos rezultatus, ypač apie konkrečių programų vykdymui skirtas ir panaudotas lėšas. Be abejo, reiktų ieškoti įvairių būdų, kaip pateikti informaciją apie savivaldos finansus visuomenei ir skatinti jos aktyvesnį dalyvavimą svarstant biudžeto reikalus. Tai būtina adaptuoti ir politinėms partijoms rengiant savo programas, kaip ir rinkėjams kontroliuoti, ar deklaruojami biudžetiniai pažadai po to vykdomi (Puškorius, 2006; Dubauskas 2009; Daujotaitė, 2011).

Lietuvoje dar ne viskas padaryta, kad savivaldybių finansai būtų naudojami ir valdomi veiksmingai. Anot S. Puškoriaus (2006), pažymėtina, kad bet kokio pobūdžio problemos vietos savivaldos srityje sprendimas yra tiesiogiai ir netiesiogiai susijęs su savivaldos teisiniu reglamentavimu.

Apibendrinant galima teigti, kad norint efektyviai valdyti vietos savivaldos finansus yra svarbūs visi finansų valdymo subprocesai. Bent vieno elemento „sušlubavimas“ gali sąlygoti netinkamą savivaldybės finansų panaudojimą. Svarbu jau nuo pat pradžių tinkamai nustatyti aiškius prioritetus ir siektinus rezultatus, o turimus ribotus išteklius nukreipti šių prioritetų



įgyvendinimui (t.y. tinkamai planuoti finansus). Rengiant savivaldybės biudžetą tikslinga tvirtinti mažiau prioritetų, tačiau akcentuoti būtent tuos, kurie turi didžiausią poveikį miesto plėtrai. Siekiant didinti savivaldybės valdymo veiklos efektyvumą, būtina ugdyti viešojo administravimo specialistų strateginio ir finansų valdymo žinias bei įgūdžius. Taip pat reikėtų ieškoti įvairių būdų, kaip pateikti informaciją apie savivaldos finansus visuomenei (skatinti viešumo ir skaidrumo principų įgyvendinimą) ir skatinti jos aktyvesnį dalyvavimą svarstant biudžeto klausimus.

## **1.2 Savivaldybės finansų valdymo efektyvumas ir efektyvumo didinimo elementai**

### **1.2.1 Efektyvumo samprata**

Su efektyvumo sąvoka susiduriama ne tik privačiame bet ir viešajame sektoriuje. Tiek privačios įstaigos, organizacijos, tiek ir viešąsias paslaugas teikiančios organizacijos, vykdydamos savo veiklą, siekia efektyvumo. Jis neatsiejamas nuo bet kokios veiklos. Efektyvumas viešajame sektoriuje reiškia rezultatą (Bagdonas, Jucevičienė, 2000 remiasi Stoll, Fink, 1998). Arba bendrąją prasme „efektyvumas“ apibūdinamas kaip veiksmingo, produktyvaus rezultato siekimas minimaliomis sąnaudomis ir racionaliai panaudojant turimus išteklius (Mackevičius, 2007).

Siekiant aptarti valdymo efektyvumą viešajame sektoriuje, itin svarbu suprasti, kokios yra neefektyvaus viešojo valdymo priežastys: valdžios institucijų neveiklumas, nekompetentingas viešųjų programų ir projektų rengimas bei jų įgyvendinimas. Efektyvesnę viešųjų institucijų veiklą sąlygotų sistemingai pertvarkomas viešojo sektoriaus valdymas. Autorius A. Raipa (2002, p. 9) *viešojo sektoriaus efektyvumą* apibrėžia kaip racionalų išteklių panaudojimą, pozityvų organizacijos filosofijos ir organizacinės kultūros įvertinimą. Galima teigti, kad efektyvumas viešajame sektoriuje – tai kompleksinė problema, reikalaujanti sisteminių sprendimų teikiant viešąsias paslaugas.

Pagrindinis viešojo valdymo reformų tikslas pagal A. Raipą (2009) yra tiesiogiai paveikti sprendimų rengimą ir įgyvendinimą, planavimo, kontrolės ir vertinimo galimybes. Nuo efektyvaus viešųjų institucijų gebėjimo planuoti, efektyviai parengti ir priimti bei įgyvendinti sprendimus priklauso šalies ekonominė padėtis, įvaizdis, galimybės naudotis tarptautinių

organizacijų ekonomine ir politine parama. Kaip svarbiausia reformų efektyvumo sąlyga mokslinėje literatūroje (Puškorius, 2006; Raipa, 2010, Paulikas, 2013) nurodoma viešojo sektoriaus permanentinis modernizavimas, naujų modernizavimo struktūros elementų atsiradimas.

Efektyvumas glaudžiai susijęs su veiksmingumu (rezultatyvumu) bei produktyvumu. Todėl galima teigti, kad efektyvumas yra dviprasmiškas terminas, nes jis dažnai tapatinamas su produktyvumu arba veiksmingumu. Toliau pateiktoje 6 lentelėje išskiriami šių sąvokų skirtumai pagal J. Mikulį (2008).

6 lentelė

#### Efektyvumo ir rezultatyvumo sąvokos viešojo sektoriaus veiklos optimizavime

Sąvoka	Kryptys	Tikslas
<i>Efektyvumas</i>	Resursai panaudojami rezultatams pasiekti – laikas, pinigai ir kt.	Užtikrinti, kad tikslai būtų pasiekti efektyviausiu būdu: sąnaudų, sistemos, darbuotojų, procesų, funkcijų gerinimas efektyviam lėšų panaudojimui.
<i>Rezultatyvumas</i>	Gebėjimas pasiekti planuotus rezultatus – pažadų vykdymas.	Užtikrinti, kad sistema sąlygotų stabilų tikslų įgyvendinimą bei jų laikymąsi.

Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis J. Mikuliu (2008).

Remiantis pateikta 6 lentele, galima teigti, kad efektyvumą viešajame administravime galima išskirti į dvi sąvokas: *našumą* ir *rezultatyvumą*. *Našumas* gali būti suprantamas kaip išteklių panaudojimo veiksmingumas, kai norimas rezultatas pasiekiamas mažiausiomis įmanomomis sąnaudomis. Tai rodo, kad kad savivaldybės socialinio darbuotojo darbo našumas būtų tolygus kuo spartesnei jo darbo veiklai, tačiau tokiu atveju nepaisomas individualus laiko poreikis ir ignoruojama darbo kokybė. Tuo tarpu *rezultatyvumo* sąvokoje kokybės koncepcija išlieka apibrėžiant ją kaip tikslų pasiekimo laipsnį. Apibendrinant J. Mikulio (2008) požiūrį į viešojo sektoriaus veiklos optimizavimą, galima teigti, kad efektyvumo ir rezultatyvumo kategorijos yra ne prieštaringos, o viena kitą papildančios.

Kiti autoriai *veiksmingumą (rezultatyvumą)* aiškina kaip politikos ar programos nustatytų tikslų įgyvendinimo laipsnį panaudojus tam tikrą išteklių kiekį (Puškorius, 2002, p.33) Arba *veiksmingumas* – tai gauti rezultatai, palyginti su tikslais ir priklausantys nuo panaudotų išteklių tiems tikslams pasiekti (Puškorius, 2002, p.33 remiasi Handbook in Performance Auditing: Theory and Practice, 1999, p.27).

*Efektivumas viešosiose įstaigose* dažnai suprantamas kaip *efektyvi viešoji politika, efektyvūs sprendimai, racionalus išteklių naudojimas, pozityvūs organizacijos veiklos rezultatai ir stipri organizacinė kultūra* (Buškevičiūtė, Raipa, 2011, p.18).

*Efektывus sprendimas* yra tas išsirinktas sprendinys, kuris ne tik priimamas ir formalizuojamas, nes yra naudingas, racionalus, mažinantis neapibrėžtumus ir atitinkantis tikslus, bet ir turi prielaidų būti įgyvendintas, o jį įgyvendinus yra pasiekiami užsibrėžti tikslai ir sukuriama pageidaujama ir numatyta ateitis (Mikulskienė, 2011, p.12).

*Viešojo administravimo efektyvumas* - tai racionalus išteklių panaudojimas, pozityvus organizacijos filosofijos ir organizacinės kultūros įtvirtinimas (Puškorius, Raipa, 2002, p.9).

Pagal J. E. Lane (2001), *efektivumas* – veiksminga kriterijų sistema valdymo formoms ar institucijų veiklai įvertinti.

Nubrėžti aiškią ribą tarp viešojo ir privataus sektoriaus šiandieninėje valstybėje nėra lengva. Tad vienas iš stimulų atsirasti efektyvumo sąvokai yra viešojo ir privataus sektoriaus lyginimas ir aiškinimasis, kuri sritis ir kurios metodai yra geresni tam tikromis sąlygomis efektyviam valdymui pasiekti. Anot J. Buškevičiūtės, A. Raipos (2011), požiūrių į efektyvumą yra daug, todėl politikos modeliai pasižymi skirtingomis sampratomis, kaip matuoti efektyvumą (žr. 7 lentelę).

7 lentelė

### Efektivumo sampratą aiškinantys politikos modeliai

Koncepcija	Apibūdinimas	Autoriai
<i>Demografinis požiūris</i>	Vertinantis konteksto (struktūrinių veiksnių) įtaką efektyvumui remiantis kiekybiniais rodikliais ir korelacijų paieškomis, pripažįstamas kaip tinkamas vietinei ar regioninei valdžiai tirti. <i>Trūkumas</i> - iš anksto turima nuostata, tarkim, kad tam tikra sritis administruojama neefektyviai.	J. E. Lane (2001, p. 111).
<i>Politinis neoinstitucionalizmas</i>	Atsakas į elgesio teorijas ir kiekybinius metodus, žvelgiantis ne tik į formalią struktūrą, interesų konfigūraciją, bet ir į visuomenės – valstybės santykį ar net tarptautinį kontekstą. <i>Trūkumas</i> – išryškinamas struktūrų ilgalaikiškumas ir inertiškumas, sąlygojantis pokyčių painumą.	W. Parsons (2001, p. 296).
<i>Viešojo sektoriaus reformos modelis</i>	Teigiantis, jog reikalingi kitokie išteklių perskirstymo bei paskirstymo mechanizmai ir viskas gali būti greitai pakeista. Esminiai reformos modelio tikslai: efektyvumas, lygybė ir taupymas. <i>Trūkumas</i> - remiasi tik primityviu efektyvumo kaip našumo supratimu, tikimasi kintamųjų gausa paaiškinti procesus ir reformų kryptį.	Ch. Pollitt, G. Bouckaert (2003, p. 22).

Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis lentelėje pateiktais bibliografiniais aprašais.

Apibendrinant 7 lentelėje pateiktą efektyvumo sampratą aiškinančių politinių koncepcijų trūkumus, galima teigti, kad efektyvumo sąvoką tikslinga papildyti racionalumu (tikslingumu).

Anot A. Raipos (2007), be kiekybės ir kokybės matmenų svarbu įvertinti ir tikslo svarbą bei konkrečias priemones tam tikslui (rezultatui) pasiekti. Tokiu būdu efektyvumas pasipildo ekonominiais, socialiniais, teisiniais, techniniais elementais.

Toliau pateiktoje 8 lentelėje galima matyti, kad svarbi ir pasikartojanti tema akademinuose tyrimuose yra efektyvesnio finansų valdymo paieškos viešajame sektoriuje (Giedraitytė, Raipa, 2012; Daujotaitė, 2011; Gedvilaitė-Moan, Zakarevičius, 2010; Matusėvičius, 2002; Raipa, 2002).

8 lentelė

### Efektyvus finansų valdymas viešajame sektoriuje

Autoriai	Apibūdinimas
V. Giedraitytė, A. Raipa (2012, p. 609)	Procesas, pagrįstas operacijų ir išteklių valdymu siekiant suplanuoti veiklas, struktūrą, sprendimus, kurie leistų pasiekti nustatytus tikslus užtikrinant tinkamą kokybę.
D. Daujotaitė (2011, p. 1351)	Geriausio panaudotų išteklių ir pasiektų rezultatų santykio siekimas vadovaujantis patikimu strateginiu požiūriu.
A. Gedvilaitė-Moan, P. Zakarevičius (2010, p. 64)	Tikslingas strateginio planavimo principų naudojimas siekiant ne pelno, o veiklos rezultatų maksimizavimo duoto biudžeto viduje.
D. Matusėvičius (2002, p. 58).	Finansinių lėšų siejimas su siekiamais rezultatais arba jų poveikiu, t. y. sprendimų ir jų priėmimo elementais, susijusiais su planavimu, organizavimu, darbuotojų parinkimu, nurodymų teikimu, koordinavimu, atsiskaitymu, biudžeto vykdymu bei vertinimu.
A. Raipa (2002, p. 9)	Racionalus išteklių panaudojimas siekiant pozityvaus organizacijos filosofijos ir organizacinės kultūros įvertinimo.

Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis lentelėje pateiktais bibliografiniais aprašais.

Apibendrinant 8 lentelėje pateiktą informaciją, galima teigti, kad pagrindiniu uždaviniu siekiant finansų valdymo efektyvinimo viešajame sektoriuje galima laikyti *sisteminą organizacijų valdymo ir veiklos tobulinimą*, kuris įmanomas tik gerai žinant esamą šios srities situaciją. Anot A. Gedvilaitės-Moan, P. Zakarevičiaus (2010), vienas iš finansų valdymo efektyvinimo veiksnių yra *partnerystė*, apimanti pakankamai platų skirtingų organizacijų (viešojo, privataus), taip pat ir interesų grupių įvairių sąveikos formų spektrą. Kiekviena partnerystė siekiama apibrėžtų tikslų, kurie turi būti pasiekti esant tiems patiems ribotiems ištekliams, tik sujungiant skirtingų sektorių potencialą. Viešojo ir privataus sektoriaus partnerystė ne tik suteikia galimybę perimti abipusę praktiką, sukurti ir įdiegti efektyvesnes viešąsias paslaugas, bet ir leidžia kartu prisiimti atsakomybę bei pasidalinti rizika.

Rezultatyvi, veiksminga viešosios institucijos veikla neatsiejama nuo *efektyvių sprendimų*. B. Mikulskienė (2011), H. Simon (2003), A. Raipa (2001) *efektyvumą* apibrėžė per

priimamų sprendimų prizmę, teigdami, jog efektyvų sprendimą lemia daugelis elementų, kuriuos autoriai įvardija skirtingai. Jeigu H. Simon (2003) efektyvaus sprendimo sąvokoje akcentuoja naudą, racionalumą išteklių panaudojimo srityje, jų paskirstyme bei minimalias sąnaudas tikslui pasiekti, bei taip išryškina patį efektyvumo aspektą, B. Mikulskienė (2011) teigia, kad svarbiausia *efektyvaus sprendimo sąlyga* yra jo *realus įgyvendinimas*, siejamas su *tikslų realizacija*. H. Simon (2003) efektyvaus sprendimo sąvokoje taip pat remiasi viešumo principu: *efektyvus sprendimas* turi atspindėti viešuosius interesus, pasižymėti atvirumu.

Apibendrinant efektyvumo sampratos teorinę apžvalgą, galima teigti, kad viešojo sektoriaus finansų valdymo efektyvumas daugelio autorių suprantamas panašiai ir dažnai vienas kitą papildo. Pastaroji *sąvoka traktuojama kaip racionalus finansinių lėšų siejimas su siekiamais rezultatais (t. y. sprendimų ir jų priėmimo elementais, susijusiais su planavimu, organizavimu, darbuotojų parinkimu, nurodymų teikimu, koordinavimu, atsiskaitymu, biudžeto vykdymu bei vertinimu)*. Finansų valdymo efektyvumo sąvoka yra stipriai veikiama globalių pokyčių pasaulyje. Politiniai, ekonominiai, socialiniai pokyčiai verčia organizacijas nuolat peržiūrėti savo veiklos vizijas, misijas bei atsinaujinti prisitaikant prie aplinkos pokyčių. Nei viena organizacija (privati, viešoji ar visuomeninė) negali siekti efektyvios veiklos, jei ji nėra atvira sąveikauti su aplinka.

### 1.2.2 Strateginis požiūris į viešojo sektoriaus efektyvumą

A. Raipos (2011) teigimu, dažnai efektyvumo siekimas viešajame sektoriuje pakeičiamas samprotavimais apie efektyvumo galimybes, nes praktikoje itin nelengva įvertinti ir apskaičiuoti viešojo sektoriaus struktūrų veiklos poveikį visuomenei, aplinkai.

Dauguma specialistų sutinka, kad viešasis sektorius šiandien yra ne tik tikslingai realizuojantis visuomenei reikalingas programas ir teikiantis būtinas viešąsias paslaugas, bet ir siekiantis tai atlikti efektyviai, t.y. taupyti išteklius, tobulinti vadybinius veiklos metodus, lavinti ir motyvuoti darbuotojus (Tunčikienė, 2009; Raipa, 2011).

Anot A. Raipos (2007); J. Bivainio, Ž. Tunčikienės (2009), siekiant efektyvinti viešojo sektoriaus veiklą, racionaliau paskirstyti šaltinius, vaidmenis ir atsakomybę, užtikrinti

demokratinę sprendimų įgyvendinimo kontrolę ir vertinimą, nemažų galimybių gali teikti strateginis viešųjų institucijų veiklos planavimas.

*Viešojo sektoriaus institucijų strateginis planavimas* apibrėžiamas kaip institucijos veiklos ilgalaikės plėtros problemų nustatymas, tokių problemų sprendimo būdų bei priemonių numatymas (Bivainis, Tunčikienė, 2009). Tai procesas, kuriam vykstant būtina numatyti įvykius ir spręsti, kas įmanoma ir būtina daryti, kad organizacija pasinaudotų esamomis galimybėmis, gautų naudos ir savo viešojo administravimo funkcijas atliktų teisiškai nepriekaištingai ir efektyviai (Jančiauskas, Rekerta, 2001, p. 67).

Strateginis planavimas kaip efektyvi valdymo priemonė yra svarbi viešajam sektoriui. Viešojo sektoriaus institucijų strateginis planavimas pripažįstamas viena iš efektyviausių valstybės darnios plėtros priemonių. Šio sektoriaus institucijos veiklos būtinumą, sprendžiant valstybės plėtros problemas ir kartu įgyvendinant valstybės plėtros galimybes, pagrindžia strateginis institucijos veiklos planas (Bivainis, Tunčikienė, 2009). Kartu su jo įgyvendinimui parengtomis programomis ir projektais sisteminiu požiūriu yra tiek savivaldybių, tiek regionų bendruomenių plėtros pagrindas (Strateginių planų rengimo savivaldybėse tobulinimo rekomendacijos, 2008).

Planų rengimas ir įgyvendinimas sudaro prielaidas: efektyviai naudoti biudžeto lėšas, užtikrinti valstybei aktualių problemų sprendimą, plėtoti pilietinę visuomenę (Bivainis, Tunčikienė, 2009). Taip pat jis gali būti kaip pagrindas investicijų plėtrai regione, TUI pritraukimui ir ekonominiam vystymuisi (Strateginių planų rengimo savivaldybėse tobulinimo rekomendacijos, 2008).

Taigi, strateginis plėtros planas turėtų būti esminis savivaldybės dokumentas, kuris padėtų pritraukti investicijas, privatų kapitalą, gauti ES struktūrinių fondų paramą, plėtoti savivaldą ir demokratiją.

Strateginio planavimo (valdymo) poreikis susiformavo siekiant efektyviai įgyvendinti viešojo administravimo, teisinės sistemos ir kitų sričių reformas. Pasak V. Pučkoriaus (2005), organizacijų veikla be aiškiai suformuotos ir įteisintos strategijos, neturint aiškių ilgalaikių tikslų, yra neefektyvi ir net pasmerkta regresui ar žlugimui. Teigiama, kad norint kad organizacija veiktų sėkmingai ir demonstruotų efektyvius finansinius rezultatus, ji turi suderinti finansus su strategija (Lachotzki, Noteboom, 2005). Todėl strateginis valdymas neabejotinai yra svarbus ne tik privataus, bet ir viešojo sektoriaus organizacijoms.

Pasak S. Puškoriaus (2002), strateginis planavimas viešajame sektoriuje gali padidinti institucijų ir įstaigų ne tik finansų, bet ir visos veiklos efektyvumą. Tai lemia keletas veiksnių:

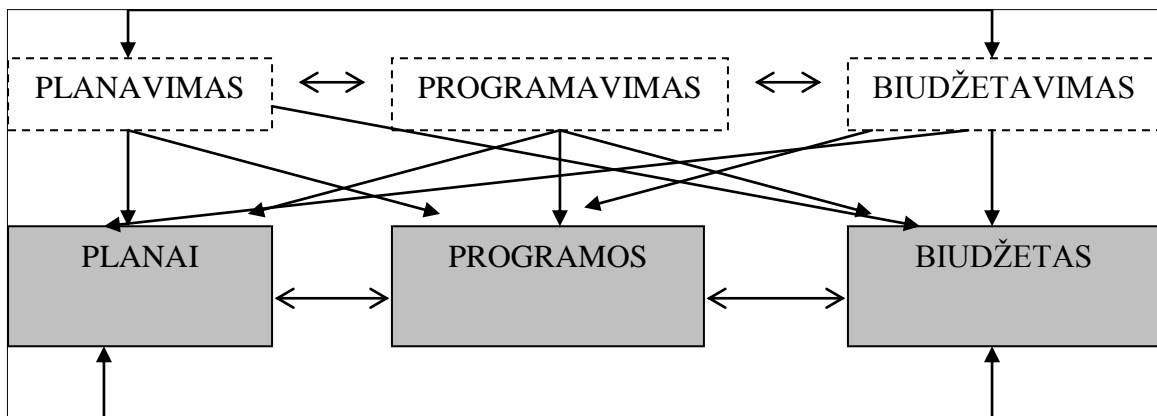
- ✓ pirma, atsiranda strateginio mąstymo ir strateginių veiksnių terpė;
- ✓ antra, išauga galimybė tobulinti sprendimų priėmimo procedūras viešajame administravime;
- ✓ trečia, strateginis planavimas padidina institucijų ir įstaigų atsakomybę už savo veiklą ir rezultatus;
- ✓ ketvirta, strateginis planavimas sudaro galimybes efektyviau panaudoti žmogiškąjį kapitalą;
- ✓ penkta, strateginis planavimas reikalauja labiau koordinuoti vidinius ryšius ir veiksmus institucijose ir įstaigose, taip pat ir ryšius su išorės kontragentais.

Strateginis planavimas tai greičiau metodologija, kurią įvaldžius galima tikėtis efektyvesnės veiklos. Tačiau kur kas dažniau organizacijų veikloje strateginis mąstymas ir veikla įsitvirtina palaipsniui, ir strateginio planavimo privalumai bei galimybės tampa vertybėmis ne iš karto, o po keleto organizacijos realizuotų strateginio planavimo ciklų, t.y. organizacijoms ir sprendimus priimančioms lyderiams sukaupus deramą planavimo patirtį. Jie privalo suprasti, kad strateginio planavimo sėkmė priklauso nuo to, kaip teoriniai strateginio planavimo modeliai, principai, procedūros bus siejami su realiomis organizacijos veiklos sąlygomis, su specifinėmis jų veiklos aplinkybėmis ir situacijomis (Raipa, 2003).

Strateginio valdymo procesas savivaldybėse gali turėti specifinių bruožų, padedančių sutelkti regiono arba vietos bendruomenę jai aktualioms problemoms spręsti ne tik institucionalizuotomis struktūromis, bet ir įvairiomis neformaliomis priemonėmis. Aktyvus ir kūrybingas savivaldybių strateginis valdymas padeda pasiekti ne tik jų socialinius ir ekonominius tikslus, bet ir iškelti tas problemas, kurios gali būti sprendžiamos tik nacionaliniu mastu. Be to, unikalūs regiono viešosios politikos bruožai turi būti derinami su Nacionalinio plėtros plano arba Bendrojo programinio dokumento rengimo ir įgyvendinimo ciklu. Finansinės perspektyvos prasme svarbu specifinių savivaldybės problemų sprendimą susieti su biudžeto planais (Puškorius, 2006).

Mokslinė literatūra *savivaldybės veiklos efektyvumą pirmiausia sieja su biudžeto suderinimu su strateginiais tikslais, įvertinant taktikas ir kokių lėšų reikės pasirinktai taktikai, siekiant įgyvendinti tikslus.*

Ilgą laiką Lietuvoje bendrojo plano rengimas, strateginio plano ir strateginio veiklos plano rengimas bei biudžeto rengimas buvo suvokiami kaip visiškai atskiri procesai. Tuo tarpu į šių dokumentų rengimą ir įgyvendinimą būtina žiūrėti kaip vieno proceso sudedamąsias dalis (Strateginių planų rengimo savivaldybėse tobulinimo rekomendacijos, 2008). Strateginio planavimo procesų integralumas pavaizduotas 4 paveiksle.



5 pav. **Strateginio planavimo sistema pagal posistemes**

Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos strateginių planų rengimo savivaldybėse tobulinimo rekomendacijomis.

Planavimo posistemėje rengiami ilgalaikiai planavimo dokumentai, Programavimo posistemėje rengiamos programos (Lietuvos atveju – strateginiai veiklos planai), Biudžetavimo posistemėje – biudžetas. Kaip matyti iš aukščiau pateiktos schemos, į ilgalaikio planavimo procesus, programų rengimą ir biudžeto procesus būtina žiūrėti kaip į sistemą, tai yra būtina išlaikyti sąsajas tiek tarp ilgalaikio planavimo dokumentų ir programų, tiek tarp ilgalaikio planavimo dokumentų ir biudžeto; tiek tarp programų ir biudžeto. Jei nors viena posistemė „iškrinta“ arba nesusiejama su kitomis yra didelė rizika, kad institucijos planai, programos ir biudžetas bus vykdomi ne kryptingai, o tai savo ruožtu lems prastus veiklos rezultatus. Šios sistemos esmė – ilgalaikio planavimo, programavimo ir biudžetavimo procesų apjungimas, kurio metu, išanalizavus alternatyvias programas, atrenkamos programos, maksimaliai tenkinančios ilgalaikius tikslus ir su mažiausiais įgyvendinimo kaštais (finansiniais, žmoniškaisiais, laiko ir t.t.) duodančios maksimalų efektą.



Taigi, efektyvumo didinimas reikalauja gilos analitinės veiklos, racionalaus išteklių valdymo, optimalaus politikos ir valdymo metodų panaudojimo rengiant ir įgyvendinant viešąsias programas (Raipa, 2011). „Sušlubavus“ bent vienam iš strateginio valdymo sistemos elementų, būtinas strateginio valdymo tobulinimas, kurio tikslas - pasiekti kokybiškų viešosios politikos rezultatų su ribotais resursais sustiprinant atsakomybę ir atskaitomybę už veiklos rezultatus.

Efektvios viešųjų institucijų veiklos tikisi mokesčių mokėtojai, finansuojantys viešąsias programas ir projektus. Nepaisant finansinių galimybių ribotumo, piliečių, jų grupių poreikiai ir reikalavimai viešosioms institucijoms nepaliaujamai auga. Ryškėja nusivylimas valdžios veiksmais, vyriausybės politika, nepasitikėjimas svarbiausiomis valstybės institucijomis bei jų teikiamomis paslaugomis, viešojo administravimo struktūrų ir personalo dažnu nesugebėjimu įveikti netvarkos, finansinių problemų, paplitusio teisinio nihilizmo ir kt. (Raipa, 2007).

Strateginio planavimo skirtumus Lietuvos ir ES savivaldybėse puikiai iliustruoja žemiau esanti lentelė.

9 lentelė

### **Strateginio planavimo sistemų, taikomų Lietuvos ir Europos Sąjungos savivaldybėse pagrindiniai skirtumai**

<b>Kriterijai</b>	<b>Lietuvos savivaldybės</b>	<b>Užsienio šalių savivaldybių patirtis</b>
<i>Vadovų požiūris</i>	Biudžeto skyriaus ir Ekonominės plėtros skyriaus vedėjai pristato biudžeto ir strateginio plano projektus svarstymui.	Meras pristato savivaldybės tarybai ir atskiroms politikų grupėms biudžetą ir strateginį veiklos planą. Meras veda strategines sesijas, diskusijas.
<i>Politikų įsitraukimas</i>	Politikai suaktyvėja metų gale, svarstant jau parengtą biudžeto ir SVP projektus.	Politikai įsitraukia į planavimą nuo pat pradžios, iš pradžių analizuoja praėjusių metų rezultatus, o pavasarį pradeda ruošti naujos strategijos rengimui.
<i>Kokybė, realumas, stabilumas</i>	Strateginis veiklos planas keičiamas beveik 12 kartų per metus (keičiant biudžetą). Tokiu būdu visiškai neužtikrinamas strateginio plano stabilumas. Atlikus dalinius strateginio plano pakeitimus, visas strateginis planas kompleksiskai nėra atnaujinamas. Tokiu būdu metų eigoje keletą kartų pakeitus strateginį planą, jis praranda realumą (nebeatitinka realybės terminai, finansavimo šaltiniai, rezultatų vertinimo rodikliai).	Strateginis veiklos planas metų bėgyje nekeičiamas. Po metų strateginiame plane numatytos priemonės koreguojamos, atsižveliant į šių priemonių efektyvumo vertinimo rezultatus. Pakeitus numatytą įgyvendinti priemonių mastą ar finansavimo apimtį, kompleksiskai keičiamas visas strateginis planas (uždaviniai, vertinimo rodikliai, terminai).
<i>Planavimo</i>	Strateginis veiklos planas rengiamas 3	Strateginis veiklos planas rengiamas visos

<i>periodas</i>	metams, tuo tarpu politikų kadencija trunka 4 metus. Į valdžią atėję nauji politikai dažnai neturi reikiamos patirties viešojo administravimo ir ypač strateginio planavimo srityse, kas savo ruožtu neigiamai įtakoja daugiapakopės strateginio planavimo sistemos nuoseklumą bei riboja jos efektyvumą.	kadencijos laikotarpiui – 4 metams. Politikai yra suinteresuoti strateginio plano įgyvendinimo efektyvumu, kadangi tai yra ir jų darbo vertinimo priemonė.
<i>Strateginio plano rengimo ir priežiūros koordinavimas</i>	Mažesnėse savivaldybėse už strateginio plano rengimo ir priežiūros proceso koordinavimą dažnai atsakingas 1 specialistas. Ne visose savivaldybėse yra atskiras strateginio planavimo skyrius.	Už strateginio plano rengimo ir priežiūros proceso koordinavimą atsakinga 2-3 specialistų darbo grupė bei meras. Savivaldybėse yra atskiri strateginio planavimo skyriai.
<i>Dokumentų tvirtinimo terminai</i>	Biudžetas ir Strateginis veiklos planas tvirtinami ankstyvą pavasarį.	Biudžetas ir Strateginis veiklos planas sekantiems metams tvirtinami einamųjų metų rudens pabaigoje. Gairės biudžetui ir SVP parengiamos dar birželio mėn., t.y. prieš pusę metų.
<i>Bendruomenės dalyvavimas strateginio planavimo procese</i>	Bendruomenės atstovai į strateginio planavimo procesą įtraukiami minimaliai, šis įtraukimas yra labiau formalus, kadangi į daugelį bendruomenės atstovų pastabų ir siūlymų yra neatsižvelgiama arba atsižvelgiama minimaliai. Socialinių-ekonominių partnerių apibendrinti vertinimai pateikiami metinėse strateginio plano įgyvendinimo ataskaitose.	Bendruomenė aktyviai dalyvauja strateginio planavimo procese bei strateginių planų įgyvendinimo eigos vertinime. Tam naudojamos apklausos, konferencijos, susitikimai, vietos ir užsienio šalių spaudos apžvalgos, diskusijos internete ir kitos visuomenės informavimo priemonės. Į bendruomenių pateiktus siūlymus atsižvelgiama.
<i>Strateginių planų įgyvendinimo stebėseną ir kontrolę</i>	Savivaldybėse reglamentuota strateginio plėtros plano priežiūros sistema įgyvendinama formaliai ir dažnai nepilnai. Strateginių planų įgyvendinimo stebėseną vykdoma fragmentiškai. Strateginių planų įgyvendinimo stebėseną apsunkina tai, kad daugelis strateginiuose planuose nustatytų vertinimo rodiklių yra neobjektyvūs, sunkiai pamatuojami, o daliai priemonių vertinimo rodikliai iš vis nėra numatyti.  Formalus požiūris į ataskaitas ir atsakomybes. Dalis ataskaitų nėra detalizuotos, atsakingi asmenys pateikia duomenis jiems patogia forma. Duomenys nėra vieningi, sunku užtikrinti jų kokybę.	Strateginių planų įgyvendinimo stebėsenai skiriamas pagrindinis dėmesys: strateginio plano įgyvendinimo eiga yra stebima, reguliariai matuojant vertinimo rodiklius bei fiksuojant pasiektus rezultatus. Atsižvelgiant į stebėsenos rezultatus, strateginio planavimo dokumentai yra koreguojami, neefektyvių priemonių atsisakoma. Pakeitus numatytų įgyvendinti priemonių mastą ar finansavimo apimtį, kompleksiskai keičiamas visas strateginis planas (uždaviniai, vertinimo rodikliai, terminai).  Savivaldybėse yra įdiegta subalansuotų veiklos vertinimo rodiklių sistema, apimanti vieningą tikslų ir priemonių rezultatų rodiklių (realių ir konkrečių) rinkinį. Tikslų ir priemonių rezultatų rodikliai vertinami ne tik savivaldybės, tačiau taip pat ir kiekvieno atsakingo padalinio lygmenyse.  Ataskaitos rengiamos reguliariai ir automatizuotai. Ataskaitų formos vieningos.
<i>Strateginio planavimo</i>	Strateginio plano rengimas trunka apie metus.	Strateginio plano rengimas trunka apie pusę

<i>procedūrų terminai</i>	<p>Ne visos numatytos strateginio planavimo procedūros įgyvendinamos. Daugelis šių procedūrų įgyvendinama pavėluotai.</p> <p>Vėlavimus sąlygoja detalaus funkcijų ir atsakomybių aprašymo nebuvimas, nenumatyta atsakomybė už veiklų vėlavimą.</p>	<p>metų.</p> <p>Procedūros įgyvendinamos tiksliai pagal nustatytą grafiką, vykdoma nuolatinė strateginio planavimo eigos kontrolė.</p> <p>Aiškios ir detalizuotos funkcijos ir atsakomybės.</p>
<i>Strateginiame plane numatytų priemonių įgyvendinimo terminai</i>	<p>Strateginio plano priemonės netolygiai išdėstytos laike. Daugelis strateginiame plane numatytų priemonių neįgyvendinama arba pradedamos įgyvendinti labai pavėluotai.</p>	<p>Strateginio plano priemonės bei numatytos veiklos griežtai išdėstytos laike, vykdoma reguliari priemonių įgyvendinimo terminų kontrolė. Jei veiklos vėluoja, stengiamasi išsiaiškinti vėlavimo priežastys, vykdomi vėlavimų prevencijos veiksmai.</p>
<i>Požiūris</i>	<p>Strateginis planavimas – formali sistema, būtina, siekiant gauti finansavimą iš valstybės biudžeto.</p> <p>Strateginis planavimą praktikoje įgyvendina savivaldybės administracijos specialistai, savivaldybės viešųjų ir biudžetinių įstaigų atstovai, o ypač bendruomenės atstovai įtraukiami minimaliai.</p>	<p>Strateginis planavimas padeda.</p> <p>Komandinis darbas – politikai, administracija, bendruomenė.</p> <p>Strateginis planavimas – padeda, o ne trukdo pamatyti veiklos rezultatus ir savo darbo prasmę.</p>
<i>Strateginių planų turinys</i>	<p>aplinkos, išteklių ir SSGG analizė; misijos formulavimas; strateginių tikslų nustatymas; savivaldos institucijos programų rengimas; savivaldos institucijos programų įgyvendinimas; savivaldos institucijos programų įgyvendinimo stebėseną ir kontrolė.</p> <p>Pagrindinis dėmesys skiriamas aplinkos ir SSGG analizės atlikimui, tačiau jų rezultatai nevisada sutampa su tolimesniuose etapuose iškeltais strateginiais tikslais ir numatytais įgyvendinti programomis.</p> <p>Savivaldos institucijos programų įgyvendinimo stebėsenai ir kontrolei skiriamas nepakankamas dėmesys.</p>	<p>esamų problemų analizė/SSGG analizė; misijos formulavimas; strateginių tikslų nustatymas, uždavinių formulavimas; strateginių tikslų ir uždavinių kaskadavimas, hierarchine sistema žemyn. savivaldos institucijos programų rengimas; programų koordinatorių paskyrimas, atsakomybių išgryninimas. savivaldos institucijos programų įgyvendinimas; savivaldos institucijos programų įgyvendinimo stebėseną ir kontrolė. Pasiektų rezultatų vertinimo rodikliai bei vertinimo reguliarumas.</p> <p>Pagrindinis dėmesys skiriamas programų įgyvendinimo stebėsenai ir kontrolei, sudarant aiškias ir detalias kiekybinių ir kokybinių vertinimo rodiklių sistemas.</p>

Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis LR Vidaus reikalų ministerijos strateginių planų savivaldybėse rengimo analize (2007).

Išanalizavus Lietuvos ir užsienio savivaldybių strategines planavimo sistemas, pastebimi ryškūs skirtumai. Galima teigti, kad užsienio savivaldybės remiasi nuoseklia, išsamia strateginio planavimo sistema su griežta kontrole ir stebėseną. Paremta aktyviu bendruomenės narių įtraukimu į strateginio planavimo procesą bei strateginių planų įgyvendinimo eigos vertinimą. Tuo tarpu Lietuvos savivaldybių patirtis byloja ką kitą: bendruomenės atstovai į strateginio

planavimo procesą įtraukiami minimaliai, strateginio plėtros plano priežiūros sistema įgyvendinama formaliai ir dažnai nepilnai, stebėseną vykdoma fragmentiškai ir kt.

Apskritai strateginį planavimą ES savivaldybės supranta kaip komandinį darbą, padedantį pamatyti veiklos rezultatus ir savo darbo prasmę. O Lietuvos savivaldybėms strateginis planavimas daugiau formali sistema, būtina siekiant gauti finansavimo.

Apibendrinant galima teigti, kad strateginis viešųjų organizacijų planavimas padeda efektyvinti viešojo sektoriaus veiklą, racionaliau paskirstyti šaltinius, vaidmenis ir atsakomybę, užtikrinti demokratinę sprendimų įgyvendinimo kontrolę ir vertinimą. Nuo viešųjų institucijų gebėjimo planuoti, efektyviai parengti ir priimti sprendimus, koordinuoti jų įgyvendinimą telkiant išteklius ir galimybes, priklauso visuomenės ekonominė situacija, valstybės pajėgumas ir įvaizdis integracijos procesuose, galimybės naudotis pasaulio politinių ir finansinių institucijų parama. ES struktūrinių pinigų panaudojimo siūlomos galimybės, sparti informacinių technologijų plėtra bei kiti šalyje vykstantys transformacijos procesai kelia naujus iššūkius savivaldos institucijų veiklai, sąlygoja poreikį didinti savivaldos finansų efektyvumą. Tuo tarpu efektyvi savivaldos institucijų veikla negalima neoptimizavus strateginio planavimo procesų Lietuvos savivaldybėse.

### **1.2.3 Gero valdymo principų taikymas vietos savivaldoje**

Finansai vietos savivaldoje turi būti valdomi neiškrentant iš gerojo valdymo konteksto. *Gerojo viešojo valdymo principai* – atsakomybė, skaidrumas, prognozuotumas ir dalyvavimas – yra svarbūs gero biudžetinio finansavimo instrumentai. Išsamus biudžetas, apimantis visas valdžios veiklas, į rezultatus orientuotas veiklos valdymas, biudžeto proceso skaidrumas, biudžeto kaip piliečių įgalinimo ir strateginio valdymo instrumento naudojimas yra svarbūs biudžetinės reformos elementai. Viešųjų finansų valdymo procese dalyvaujančios institucijos turi siekti stiprinti valdžios atsakomybę rinkėjams bei mokesčių mokėtojams ir užtikrinti geresnius fiskalinius rezultatus (Raipa, 2010, p. 149).

Anot Doornbos (2004), gero valdymo idėja iškilo 1989 - 1990 m. tarptautinėse finansinėse organizacijose, tokiose kaip Tarptautinis Valiutos Fondas (TVF), Pasaulio Bankas bei Jungtinės Tautos (JT). Gero valdymo koncepcija iškilo kaip teigiama ekstrapoliacija iš turimos neigiamos

patirties, kurios įgijo pastarosios organizacijos iš besivystančių šalių, stebint, kad finansinė pagalba nedavė joms jokio teigiamo rezultato. Būtent dėl to, šios organizacijos išskyrė atitinkamas institucijas, struktūras bei principus, dėl kurių trūkumo sunku pasiekti Gero valdymo.

Žemiau analizuojami Gero valdymo apibrėžimai skirtingų autorių ir organizacijų aspektu.

10 lentelė

### Gero valdymo apibrėžimai skirtingų autorių požiūriu

Autoriai	Gero valdymo apibrėžtis
Tarptautinis Valiutos Fondas (TVF) (2005)	Geras valdymas užtikrina teisėtumą, gerina viešojo sektoriaus veiksmingumą bei atskaitomybę ir kovoja prieš korupciją.
Pasaulio Bankas (1996)	Geras valdymas apima veiksmingas viešąsias paslaugas, nepriklausomą teisminę sistemą, užtikrinančią sutarčių vykdymą, atskaitingą viešųjų lėšų administravimą, pagarbą įstatymams ir žmogaus teisėms visuose valdžios lygmenyse, pliuralistinę institucinę struktūrą ir laisvą spaudą.
Jungtinių Tautų vystymo programa (1997)	Geras valdymas yra toks, kai išteklių paskirstymas ir jų valdymas yra nukreipiamas kaip atsakas iškilusioms bendrosioms problemoms spręsti. Jis yra apibūdinamas tokiomis charakteristikomis: piliečių dalyvavimu, skaidrumu, atskaitingumu, teisingumu, efektyvumu bei teisėtumu.
Pivoras, Visockytė (2011)	Geras viešasis valdymas suprantamas kaip dalyvavimu grįstas valdymas (dalyvaujамasis valdymas).
Žmogaus teisių stebėjimo institutas (2013)	Geras valdymas apima dalyvaujамąją demokratiją, aktyvų pilietiškumą, informacijos prieinamumą bei skaidrumą.
Negrut, Costache, Maftai (2010)	Geras valdymas akcentuoja piliečių įtraukimą į sprendimų priėmimo procesą, atsižvelgia į piliečių poreikius ir pageidavimus, numato efektyvesnį materialinių, žmogiškųjų, finansinių išteklių panaudojimą, nukreiptą prioritetiniams poreikiams tenkinti. Ši koncepcija reikalauja aukštesnio atsakomybės ir skaidrumo laipsnio vykdant visuomeninius procesus.

Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis Tarptautiniu Valiutos Fondu (2005); Pasaulio Banku (1996); Jungtinių Tautų vystymo programa (1997); Pivoru, Visockyte (2011); Žmogaus teisių stebėjimo institutas (2013); Negrut, Costache, Maftai (2010).

Jungtinių Tautų vystymo programoje (1997), apskritai valdymas suprantamas kaip politinių, ekonominių, administracinių įgaliojimų vykdymas siekiant tvarkyti šalies reikalus įvairiuose lygmenyse. Jis apima procesus, mechanizmus, institucijas, per kurias piliečiai ar jų grupės aiškiai išreiškia savo interesus, įgyvendina savo teises ir vykdo įsipareigojimus. Tuo tarpu Geras valdymas vykdomas dalyvaujant visiems sektoriams, yra skaidrus ir atskaitingas. Be to jis yra efektyvus ir teisingas, skatina įstatymų viršenybės principų laikymąsi. Ši koncepcija užtikrina, kad politiniai, socialiniai ir ekonominiai prioritetai būtų plačiai paremti bendru sutarimu visuomenėje ir tai, kad skurdžiausių bei labiausiai pažeidžiamų visuomenės narių balsai būtų išgirsti, priimant sprendimus dėl vystymui skirtų išteklių paskirstymo.

Taigi, kaip jau buvo minėta, Gero valdymo koncepcija remiasi Tarptautinių organizacijų interpretacija (TVF, Pasaulio Bankas, JT). Būtent Pasaulio Bankas pirmąkart suformulavo Gero valdymo sampratą (1992 m.). Pasaulio bankas (1992) išskiria tokius keturis pagrindinius gero valdymo principus: *atskaitomybė, teisės viršenybė, skaidrumas, informacijos apie valdžios veiksmus prieinamumas*.

Kanados Tarptautinė Plėtros Agentūra (1996, p. 22) gero valdymo koncepciją apibrėžia tokiais svarbiais aspektais:

❖ teisiškai pagrįstas ekonominės ir socialinės politikos vystymas ir įgyvendinimas;
❖ stiprus viešojo sektoriaus valdymas, remiantis profesionaliais administraciniais darbuotojais bei efektyviomis viešosiomis paslaugomis;
❖ teisiškai pagrįstos, prognozuojamos teisinės sistemos bei patikimos ir nepriklausomos teismų sistemos buvimas;
❖ labai žemas korupcijos lygis viešajame sektoriuje ir efektyvių mechanizmų buvimas, kovojant su korupcija, jei ji yra nustatoma;
❖ finansinis sąžiningumas ir atskaitomybė, remiantis tokiomis struktūromis, kurios yra atsakingos už finansinį skaidrumą ir atskaitomybę.

Kaip teigia autoriai (V. Negrut, M. P. Costache, J. Maftai ir kt. 2010) **geras valdymas** - tai nauja koncepcija skatinama pasaulio liberaliosios demokratijos šalininkų. Čia akcentuojamas piliečių įtraukimas į sprendimų priėmimo procesą, kuriame siekiama atsižvelgti į piliečių poreikius. Ši koncepcija numato efektyvesnę materialinių, žmogiškųjų ir finansinių išteklių panaudojimo būdą, nukreiptą prioritetiniams poreikiams tenkinti. Gero valdymo koncepcija reikalauja aukštesnio skaidrumo ir atsakomybės laipsnio vykdant visuomeninius procesus. Žemiau analizuojama Gero valdymo principų apibrėžtis.

11 lentelė

### Gero valdymo principų traktuotė

Principas	Turinys
<i>Dalyvavimas</i>	Visi žmonės turi turėti balsą, priimant sprendimus tiesiogiai arba per teisėtą atstovą, kuris atstovauja jų interesams. Pabrėžiami dalyvavimo gebėjimai ir jų ugdymas.
<i>Teisės viršenybės principas</i>	Teisinė sistema turėtų būti teisinga ir vykdoma nešališkai, remiantis žmogaus teisėmis.
<i>Skaidrumas</i>	Skaidrumas remiasi laisvu informacijos srautu. Institucijų procesai ir informacija apie juos turi būti suprantami visiems.
<i>Atsakomumas</i>	Institucijos ir procesai turi tarnauti visoms suinteresuotosioms šalims.
<i>Orientacija į sutarimą</i>	Geras valdymas remiasi skirtingų interesų derinimu ir plačiu susitarimu, kas bus naudingiausia visoms grupėms.
<i>Nešališkumu</i>	Visi piliečiai turi turėti galimybių pagerinti arba išlaikyti savo gerovę.
<i>Efektyvumas ir veiksmingumas</i>	Siekiama, kuo optimaliau patenkinti poreikius, geriausiai panaudojant turimus išteklius.

<i>Atskaitomybė</i>	Sprendimus priimanti valdžia, privatus sektorius ir pilietinės visuomenės organizacijos yra atskaitingi visuomenei.
<i>Strateginė vizija</i>	Lyderiai ir visuomenė ilgalaikiai įsivaizduoja perspektyvą, koks turi būti geras valdymas. Šis įsivaizdavimas remiasi istoriniu, kultūriniu ir socialiniu palikimu.

Šaltinis: sudaryta darbo autoriaus, remiantis TVF (2005); JT programa (1997); Pasaulio Banku (1995).

D. Šaparnienė (2010) teigia, kad geras valdymas turi šias charakteristikas: sąžiningi rinkimai, atstovavimas ir dalyvavimas (bendrininkavimas), reagavimas, produktyvumas ir efektyvumas, atvirumas ir skaidrumas, teisinė valstybė (teisinė valdžia, teisėtas valdymas), etiška elgsena, kompetencija ir pajėgumas, novatoriškumas (inovacija) ir atvirumas pokyčiams, tvarumas ir ilgalaikė orientacija, patikimas finansų valdymas, žmogaus teisės, kultūrinė įvairovė ir socialinė sanglauda (susitelkimas), atskaitomybė.

Pasak E. Pivoro, S. Visockytės (2011); E. Barcevičiaus (2008); svarbiausia gero valdymo vertybė – tai abipusis piliečių (bendruomenės) ir valdžios pasitikėjimas, bendradarbiavimas ir dalyvavimas, suinteresuotų piliečių įtraukimas į valdymą.

Remiantis gerojo viešojo valdymo principais formuojama gero biudžetinio finansavimo teorija. Šią teoriją ir prasto biudžetinio finansavimo praktiką atspindi žemiau esanti lentelė.

12 lentelė

### Gero biudžetinio finansavimo teorija ir prasto biudžetinio finansavimo praktika

<b>Gero biudžetinio finansavimo principai</b>	<b>Prasto biudžetinio finansavimo praktika</b>
<b><i>Išsamumas ir disciplina</i></b> – biudžetas turi apimti visas finansines valdžios operacijas. Politiniai sprendimai, turintys finansinį poveikį, turi būti priimami esant griežtiems biudžetiniams apribojimams ir atsižvelgiant į kitus konkuruojančius poreikius. Siekiant atitinkamų viešosios politikos tikslų, būtina pasirinkti geriausias jų įgyvendinimo priemones, t.y. turi būti susieti einamųjų poreikių ir investiciniai biudžetai.	<b><i>Paslėptas finansų valdymas</i></b> – pastangos apsaugoti tam tikrus interesus formuojant specialius nebiudžetinius fondus, investicinius biudžetus ar socialines programas, atskirtas nuo pagrindinio biudžeto.
<b><i>Legitimumas</i></b> – sprendimus priimantieji, kurie gali juos pakeisti įgyvendinant sprendimus, turi dalyvauti sprendimų priėmimo procese ir sutarti dėl viešosios politikos sprendimų.	<b><i>Biudžetavimas remiantis grynaisiais pinigais</i></b> – viešosios išlaidos atliekamos pagal turimų grynųjų pinigų kiekį, bet ne pagal iš anksto parengtą biudžetą.
<b><i>Lankstumas</i></b> – sprendimai turi būti priimami esant tam valdymo lygiui, kuriame yra sukaupiama visa įmanoma informacija.	<b><i>Trumpalaikis biudžetinis finansavimas</i></b> – valdžia orientuojasi į vienerių metų biudžetą, neatsižvelgdama į vidutinio laikotarpio finansinius poreikius, pavyzdžiui, į tęstinį projektų finansavimą.
<b><i>Prognuotumas</i></b> – norint viešąją politiką įgyvendinti veiksmingai ir efektyviai, reikalingas ilgalaikių ir trumpalaikių viešosios politikos tikslų subalansavimas ir stabilus, finansavimas tam tikru laiku.	<b><i>Prioritetų iškraipymas</i></b> – riboti finansiniai ištekliai išleidžiami greitai ir matomų rezultatų sudarymui finansuoti, atitinkamai mažinant finansavimo dydžius sritims, kurios pasižymi didesne socialine nauda, bet lėčiau kuriamais rezultatais, pavyzdžiui sveikatos apsauga, švietimas.
<b><i>Konkurencingumas</i></b> – esamos viešosios politikos tikslai ir	<b><i>Mažėjantis produktyvumas</i></b> – operatyvino

viešojo sektoriaus institucijų veiklos rezultatai yra analizės ir vertinimo objektai.	efektyvumo mažėjimas dėl viešojo sektoriaus darbuotojų daugėjimo, nepakankamo jų mokymo ir lavinimo, informacinių technologijų nepritaikymo viešajame sektoriuje.
<b>Sąžiningumas</b> – biudžetai rengiami remiantis objektyvia informacija apie viešųjų pajamų apimtį ir viešųjų išlaidų poreikį.	<b>Neįvykdomas planavimas ir biudžetinis finansavimas</b> – iš karto yra žinoma, kad biudžetas negalės būti įgyvendintas toks, koks yra parengtas, nes išlaidos viršija pajamas.
<b>Informuotumas</b> – tiksliai ir tam tikru laiku informacija apie kaštus, išėgias ir rezultatus.	<b>Pasikartojantis biudžetinis finansavimas</b> – biudžetas yra performuojamas per biudžetinius metus atsižvelgiant į kintančias ekonomines ir socialines sąlygas.
<b>Skaidrumas ir atskaitomybė</b> – sprendimų pagrindimas, įgyvendinimo kaštai ir rezultatai turi būti aiškiai pateikiami ir lengvai prieinami visuomenės nariams.	<b>Neformalus valdymas ir korupcija</b> – be formalių taisyklių, vadovaujama ir teisinėje bazėje neregamentuotomis procedūromis, atsiranda teisė korupcijai plėtotis.

Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis A. Raipa (2010); E. Buškevičiūte (2006) ir kt.

Apibendrinant 12 lentelėje pateiktą informaciją, galima teigti, kad gero biudžeto finansavimo teorija remiasi teisingu biudžeto suplanavimu, visų savivaldybės užduočių ir funkcijų tinkamu vykdymu, biudžeto pajamų ir asignavimų subalansavimu bei efektyviu ir ekonomišku asignavimų panaudojimu. Tuo tarpu Lietuvos savivaldybės dažniausiai susiduria su tokia prasto biudžetinio finansavimo praktika: mažėjančiu produktyvumu; korupcija, prioritetų iškraipymu.

Akcentuotina, kad Gero valdymo koncepcija apima tokius apibrėžimus ir principus, kuriais turėtų vadovautis valdžios struktūros ir atskiros institucijos, siekdamos efektyvaus valdymo. Raipos (2007) teigimu, efektyvios viešųjų institucijų veiklos tikisi mokesčių mokėtojai, finansuojantys viešąsias programas ir projektus. Nepaisant finansinių galimybių ribotumo, piliečių poreikiai ir reikalavimai viešosioms institucijoms auga. Ryškėja nusivylimas valdžios veiksmais, vyriausybės politika, nepasitikėjimas svarbiausiomis valstybės institucijomis bei jų teikiamomis paslaugomis, viešojo administravimo struktūrų ir personalo dažnu nesugebėjimu įveikti netvarkos, finansinių problemų, paplitusio teisinio nihilizmo bei visuomenės nepasitikėjimo „biurokratija“.

Apibendrinant galima teigti, kad išanalizavus Lietuvos ir užsienio mokslininkų Gero valdymo apibrėžties įvairovę galima daryti išvadą, kad yra mokslininkų manančių, kad galima išskirti tam tikrus bruožus, nuostatas, kurie turėtų sudaryti Gero valdymo sąvoką. Tuo tarpu Tarptautinių finansinių organizacijų bei daugelio kitų autorių požiūriu nurodoma, kad Gerą valdymą apibūdina tam tikri principai, kurie ir įrodo, ar įgyvendinamas valdymas, viešojo



sektorius institucijoje, yra geras. Galima teigti, kad Geras valdymas sudaro prielaidas racionaliai tvarkyti viešuosius reikalus, užtikrinant efektyvius viešųjų finansų išteklių valdymo uždavinius: atskaitomybę, dalyvavimą, nuspėjamumą ir skaidrumą. Vietos savivaldos institucijos yra pagrindinis mechanizmas, sujungiantis bendruomenės poreikius ir valstybės politiką, todėl nuo to, kokiais principais bus vadovaujama ir kaip efektyviai bus valdomi finansai, priklauso visų vykdomų programų rezultatai, o kartu ir miesto vystymosi perspektyvos. Savo ruožtu savivaldos institucijos turi nuolat tobulinti savo veiklą ir siekti, kad jų veikla būtų valdoma efektyviai, laikantis teisingumo, nešališkumo, lygybės, atvirumo ir kt. principų. Taigi, galima teigti, kad *Gero valdymo principų įgyvendinimas savivaldybėse gali prisidėti prie efektyvesnio finansų valdymo.*

### **1.3 Savivaldybių finansų valdymo praktika užsienio valstybėse**

Lietuvai integruojantis į Europos administravimo erdę be galo svarbu taip modernizuoti savo viešojo administravimo sistemą, kad ji atitiktų demokratinio decentralizuoto ir efektyvaus valdymo principus (Astrauskas, 2002). Viena iš viešojo administravimo sistemos sudėtinių dalių – vietos savivaldos posistemė. Visose iš sovietinės okupacijos išsivadavusiose Baltijos, Rytų bei Vidurio Europos valstybėse, išskyrus Lietuvą, vyko vietos savivaldos administracinės teritorinės reformos (Paulikas, 2013). Nors Lietuvoje nuo 1990 m. nuosekliai stiprinami savivaldybių ekonominiai ir teisiniai pagrindai tobulinant savivaldos institucinę sąrangą, vis dėl to išlieka nemažai problemų. Šiame skyriuje siekiama atskleisti svarbiausius administracinio valdymo bruožus bei savivaldos sistemų funkcionavimo principus kitose šalyse, kurie gali turėti įtakos efektyviam savivaldybių finansų valdymui.

Atliktas A. Junevičiaus, S. Ereminaitės (2012) tyrimas<sup>12</sup>, pritaikius lyginamosios analizės metodą savivaldų sistemoms tirti užsienio šalyse, parodė, kad Lietuvai būtų tikslinga perimti kai kuriuos Austrijos politinės sistemos elementus: *įtraukti bendruomenes į vietos savivaldos sistemą suteikiant joms juridinį statusą atstovauti ir dalyvauti sprendžiant vietos problemas.* Vietos savivalda Austrijos Respublikoje yra regioninė. Tokios savivaldos sistemos esminis skirtumas, palyginti su Lietuvos savivaldos sistema, yra tas, kad vietos savivaldos institucijoms suteikta

---

<sup>12</sup> Junevičius A., Ereminaitė S. (2012) Austrijos ir Lietuvos savivaldos sistemos lyginamoji analizė. *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 3, p. 447–460.

autonomija ir jos turi suteiktus įgaliojimus veikti bendruomeniniais tikslais. Šalies poreikiai atsispindi vietos savivaldos institucijų veikloje, todėl toliau 13 lentelėje pateiktas Austrijos Respublikos ir Lietuvos Respublikos vietos savivaldos formų palyginimas.

13 lentelė

### Austrijos ir Lietuvos vietos savivaldų formų palyginimas

VIETOS SAVIVALDOS FORMA						
Austrijos Respublika				Lietuvos Respublika		
<i>Teritorinė (bendruomeninė) savivalda</i>	<i>Funkcinė apskričių savivalda</i>			<i>Teritorinė (bendruomeninė) savivalda</i>		
	<i>Kultūrinė savivalda</i>	<i>Socialinė savivalda</i>	<i>Pilietinė savivalda</i>	<i>Savivaldos teisė</i>	<i>Savitvarka</i>	<i>Savaveiksmiškumas</i>
Skirtingų vietos savivaldos institucijų, bendruomenių iniciatyvų veikimas atskirose apygardose.	Atskirų komitetų organizuojant pasitarimus, posėdžius ar apvaliuosius stalus funkcijų reiškiamasi kilus atitinkamai problemai konkrečioje apskrities vietos savivaldos institucijoje.			Vietos savivaldos institucijų veikimas organizuojant atskirų savivaldybių ir seniūnijų veiklą suteikiant Lietuvos vietos valdžiai vykdytojo vaidmenį ir nesuteikiant vietinės valdžios institucijoms reikalingos veikimo laisvės.		

Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis A. Junevičiumi, S. Ereminaitė (2012); Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymu (1994).

Kaip matyti iš 13 lentelės, vietos savivaldos funkcionavimas Austrijoje apima dvi sritis (teritorinę ir funkcinę), tuo tarpu Lietuvoje tik vieną sritį (teritorinę). Austrijos funkcinė savivalda reiškiasi kilus atitinkamai problemai konkrečioje apskrities vietos savivaldos institucijoje, tai garantuoja, kad sprendimo alternatyvos bus teisingai įvertintos ir pasirinktos. Austrijoje savivaldos sistemoje finansų valdymas nukreiptas į tokias svarbiausias funkcijas: švietimo sistemos tobulinimas, socialinių garantijų gyventojams užtikrinimas, ekonomikos plėtra, miesto planavimas, saugumo bendruomenės nariams užtikrinimas (Junevičius, Ereminaitė, 2012). Nors Lietuvos Respublikos Vyriausybė siekia padidinti valstybės valdymo institucijų administracinius gebėjimus efektyviau panaudoti valdymui skirtas biudžeto lėšas, tačiau, kaip galima pastebėti iš 13 lentelės, bene svarbiausia problema yra ta, kad Lietuvoje tebeegzistuoja vienpakopė vietos savivaldos sistema. Taigi Lietuvos politinė ir administracinė aplinka pernelyg centralizuota. Tai taip pat parodo, kad Lietuvos savivaldos sistema per daug

abejinga piliečių įtraukimui į naujų projektų įgyvendinimą, jų domėjimuisi problemų sprendimo būdais, svarbiausiais šalies teisės aktais.

Viena iš svarbiausių vietos valdžios funkcijų yra būtinų paslaugų vietos bendruomenėms organizavimas efektyviai panaudojant valdymui skirtus finansinius išteklius. Atliktas V. Pauliko (2013) vietos savivaldos administracinių teritorinių reformų Lietuvoje ir kitose valstybėse tyrimas<sup>13</sup> parodė, kad vietos valdžia paslaugų teikimo procese sugeba geriau išnaudoti tai vietovei būdingas specifines sąlygas negu nutolusios nuo vietos reikalų centrinės ar regioninės valdžios administracijos. Visos Rytų ir Vidurio Europos valstybės, išskyrus Lietuvą, išsivadavusios iš sovietinės okupacijos, per paskutinį XX amžiaus dešimtmetį vykdė administracines teritorines reformas suformuojant jų atskirus darinius. Tokių reformų tikslas buvo siekti, kad vietos savivalda taptų vietos demokratijos išraiškos priemone bei vietinių paslaugų teikėja. Tai daryti valstybės skatino ir jų noras integruotis į Europos Sąjungą bei prisiderinti prie jos iškeltų savivaldos organizavimo bei regioninės politikos formavimo ir įgyvendinimo reikalavimų. Anot V. Pauliko (2013), vietos valdžios sprendimų priėmimo proceso operatyvumas priklauso nuo vietos savivaldybių atstovų informuotumo apie vietos bendruomenių reikalus lygio, kurį nulemia savivaldybių teritorijų dydis bei jose gyvenančių gyventojų skaičius.

Taigi Europos Sąjungos valstybėse narėse, siekiant aktyvesnio vietos bendruomenių dalyvavimo politikos formavimo, sprendimų priėmimo ir jų įgyvendinimo procesuose dėl vietos bendruomenių reikalų bei racionalių valdymui skirtų lėšų naudojimo, vyksta nuolatinis administracinių teritorinių reformų procesas. Šių reformų procese susiformavusių I pakopos vietos savivaldos administracinių teritorinių vienetų dydžiai kai kuriuose Vidurio ir Rytų Europos valstybėse pateikti 14 lentelėje.

14 lentelė

#### Vidurio ir Rytų Europos valstybių savivaldybių plotai bei jų gyventojų skaičius

Valstybė	Gyventojai (tūkst.)	Plotas (km <sup>2</sup> )	I pakopos savivaldybių (sk.)	Gyventojų savivaldybėje (sk.)	Savivaldybės plotas (km <sup>2</sup> )
<i>Vengrija</i>	10038	93029	3175	3160	29
<i>Lenkija</i>	38116	312685	2478	15380	126
<i>Čekija</i>	10430	78868	6249	1670	13

<sup>13</sup> Paulikas, V. (2013). Vietos savivaldos administracinės teritorinės reformos Lietuvoje ir kitose valstybėse. *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 2, p. 197–211.

<i>Slovakija</i>	5406	49034	2891	1870	17
<i>Slovėnija</i>	2022	20273	210	9630	97
<i>Vokietija</i>	82120	357027	12329	6655	29
<i>Austrija</i>	8344	83871	2357	3540	36
<i>Lietuva</i>	3358	65308	60	55965	1088

Šaltinis: sudaryta darbo autoriaus, remiantis EU sub-national governments<sup>14</sup>

Kaip rodo 14 lentelės duomenys, Lietuvos savivaldybių teritorijos dydis (1088 km<sup>2</sup>) daugiau apie 22 kartus viršija vidutinį pateiktų Vidurio ir Rytų Europos valstybių savivaldybių teritorijų (49,57 km<sup>2</sup>) dydį. Atsižvelgiant į tai, kad Lietuvoje yra 550 seniūnijų, galima apskaičiuoti, kad vidutiniškai kiekvienai iš jų atitenka po 118,74 km<sup>2</sup> teritorijos, t. y. dvigubai daugiau nei vidutiniškai tenka realiai veikiančiai Vidurio ir Rytų Europos valstybės savivaldybei. Be to iš pateiktų 14 lentelėje duomenų, galima pastebėti, kad vidutiniškai vienoje Lietuvos savivaldybėje gyvena po 55965 gyventojus, tuo tarpu, kai vidutiniškai vienoje iš pateiktų 14 lentelėje Vidurio ir Rytų Europos šalių šis skaičius yra apie 9 kartus mažesnis (vidutiniškai 5986 gyventojų). Kaip nurodo V. Paulikas (2013), tarp vietos savivaldai tenkančių vykdyti funkcijų neretai iškyla prieštaravimų, kurių priežastis savivaldybių teritorijų dydis. Aktyvaus pilietiškumo reiškinys valstybėse gali formuotis tik bendrų reikalų tvarkymo pagrindu. Jeigu piliečiai yra nutolinami arba visiškai nušalinami nuo dalyvavimo sprendimų priėmimo procese dėl savo bendruomenės reikalų tvarkymo – nebelieka galimybių formuotis pilietinei visuomenei valstybėje. Vietos bendruomenių narių siekis dalyvauti vietos bendruomenės aktualių politinių sprendimų priėmimo procese yra lengviau realizuojamas mažesnėse savivaldybių teritorijose su mažesniu gyventojų skaičiumi, todėl tai skatina vietos savivaldos teritorinių vienetų smulkinimo procesą (Daugirdas, Mačiulytė, 2006; Maynzyuk, Dzbygyr, 2010; Orban, Chen, Koehn, 2003).

Atlikti tyrimai JAV, Austrijoje ir kitose demokratinėse šalyse parodė, kad yra labai aiškių įrodymų dėl mažesnio vietos bendruomenių narių politinio aktyvumo dalyvaujant vietinės reikšmės politiniuose procesuose stambiuose vietos savivaldos organuose (Maynzyuk, Dzbygyr, 2010; Daugirdas, Mačiulytė, 2006; Janice, 2006). Autoriaus I. E. Rose (2002) atliktas Danijos,

<sup>14</sup> EU sub-national governments: 2008 key figures 2009/2010 edition. [interaktyvus] [žiūrėta: 2013-10-06]. Prieiga per internetą: <[http://www.ccre.org/docs/nuancier\\_2009\\_en.pdf](http://www.ccre.org/docs/nuancier_2009_en.pdf)>

Nyderlandų ir Norvegijos vietos savivaldos tyrimas<sup>15</sup> parodė, kad stambiose vietos savivaldos padaliniuose egzistuoja negatyvi koreliacija tarp municipaliteto dydžio bei jame gyvenančių žmonių aktyvumo dalyvaujant vietos bendruomenių narių susirinkimuose, pasirašant peticijas bei kontaktuojant su savivaldybių tarnautojais. Tuo tarpu Ch. A. Larsen (2002) atliktas Danijos savivaldos sistemos tyrimas<sup>16</sup>, paremtas ilgalaikėmis reprezentatyviomis apklausomis, parodė, kad nėra statistiškai reikšmingo skirtumo tarp didelių ir mažų savivaldybių, kai gyventojai vertina jų skaidrumą, pasitikėjimą politikais, politikų pažadų vykdymą, nors vis dėlto rinkiminių aktyvumas yra didesnis mažose savivaldybėse.

Autoriai A. Rusaw (2007); G. A. Boyne (2003); Pollitt, Bouckaret (2000) viešojo sektoriaus veiklos efektyvumui didinti išskiria keturis modelius (žr. 15 lentelę).

15 lentelė

### Viešojo sektoriaus finansų valdymo efektyvinimo modeliai

MODELIAI	<i>Galutinių priemonių</i>	<i>Pavienių būdų</i>	<i>Pliuralistinis</i>	<i>Individualus ir socialinis</i>
<b>Dėmesio centras</b>	Vidinės sistemos ir Procesai	Vienos organizacijos dalies ir aplinkos sąsaja	Socialinis/ ekonominis	Organizacinis per individą
<b>Pokyčių varomoji jėga</b>	Prasta sistemos Veikla	Galimybė kurti, pasikartojanti problema aplinkoje	Krizė arba sudėtinga socialinė problema	Pareigų/darbo kaita, asmeninis augimas
<b>Vadovavimas</b>	Strateginis, dažnai iš viršaus į apačią	Decentralizuotas	Padalintas	Savaiminis
<b>Koordinuojančios sistemos</b>	Sudėtingos struktūrinės ir procedūrinės	Paprastos procedūrinės	Sudėtingos, remiasi savanoriška naryste	Sudėtingos, naudojimas žmogiškųjų išteklių vadyba/organizaciniais ryšiais
<b>Pagrindiniai instrumentai</b>	Strateginis planavimas, kokybės vadyba, reorganizavimas	Atsinaujinimo projektai, kaip maži laimėjimai	Bendrų taisyklių kūrimas	Mokymasis ir vystymas, karjeros valdymas
<b>Problemos</b>	Ilgalaikis išsipareigojimas, išteklių netinkamumas	Problemos atsinaujina, įgaliojimai	Dialogas, politiniai tikslai, tęstinumas	Pakankami ištekliai, išsipareigojimas organizacijai, perdavimas

<sup>15</sup> Rose, I. E. (2002). Municipal Size and Local Non-electoral Participation: Findings from Denmark, the Netherlands and Norway. *Environment and Planning: Government and Policy*, No. 20, p. 829–851

<sup>16</sup> Larsen, Ch. A. (2002). Municipal Size and Democracy: A Critical Analysis of the Argument of Proximity Based on the Case of Denmark. *Scandinavian Political Studies*, No. 4, p. 317-332.

Šaltinis: Sudaryta autoriaus, remiantis C. Rusaw (2007), A. Gedvilaitė-Moan, P. Zakarevičius, (2010).

Pateiktoje 15 lentelėje išskirtus modelius autoriai A. Rusaw (2007); G. A. Boyne (2003); Pollitt, Bouckaret (2000); Gedvilaitė-Moan, Zakarevičius (2010) apibendrina nurodydami jų pagrindines taikymo priemones siekiant efektyvesnio finansų valdymo viešajame sektoriuje:

*1 modelis* – aprėpiantis racionalią problemų sprendimo metodologiją;

*2 modelis* – pokyčių įgyvendinimas, taikant pavienius būdus;

*3 modelis* – sujungiantis įvairialypes daugybines sudedamąsias dalis (požiūrius, interesus, poreikius);

*4 modelis* – koncentruotis į individų ir grupių minčių ir elgesio modelių kaitą, kaip pokyčių darbe siekimo priemonę.

Rudzkienė, Jasinavičius (2006); E. Chlivickas (2007); Nutt, Backoff, (1993); A. C. Rusaw (2007); Wilson (1989) teigia, kad vienas svarbiausių organizacijos kaitos elementų yra darbuotojų mokymas, įvairių kompetencijų lavinimas, kurios padėtų spręsti darbe kylančias problemas, o taip pat pasitarnautų tobulėjimui ateityje.

Apibendrinant, galima teigti, kad Lietuvos vietos savivaldos institucinėje sąrangoje vis dar išlikę nemažai problemų (per maža autonomija, pernelyg didelė centralizacija, menka partnerystė tarp valstybės ir vietos valdžios institucijų, mažas bendruomenės narių įtraukimas į vietos reikalų tvarkymą, nuolatinė teisinės bazės kaita, nepakankamai efektyvus savivaldybių finansavimo mechanizmas), darančių įtaką šalies savivaldybių administravimui bei tuo pačiu sąlygojančių ir nepakankamai efektyvų jų finansų valdymą. Pastarųjų problemų sprendimu turėtų būti suinteresuoti visi: savivaldybių bendruomenių nariai, vietos savivaldos ir valstybės valdžios institucijos.

*Atlikus teorinę finansų valdymo efektyvinimo galimybių apžvalgą išsiaiškinta, kad savivaldybių finansai - yra lėšų, reikalingų teritorijos socialinei – ekonominei plėtrai, gyventojų gyvenimo kokybės gerinimui, formavimas ir panaudojimas. Kiekviena savivaldybė turi savarankišką biudžetą. Jų parengimas ir vykdymas yra svarbiausia teritorinių vienetų finansinės veiklos sritis. Formuojant bei vykdam Lietuvos savivaldybių biudžetus yra išlaikomi viešumo ir skaidrumo principai. Tuo tarpu taupumo ir ekonomiškumo principai daugumoje savivaldybių nėra įgyvendinami. Savivaldybių biudžetų principų ir metodų įgyvendinimas leidžia suformuoti subalansuotą, efektyvų bei skaidrų vietinį biudžetą, sudarant galimybes visuomenei aktyviai*

dalyvauti jo sudarymo procese. Galima teigti, kad Lietuvos savivaldybių finansų sistema nėra labai nutolusi nuo kitų ES šalių ir remiasi panašiomis biudžeto formavimo taisyklėmis. Savivaldybių biudžetų rengimo procesas yra sudėtingas, kurį reglamentuoja nemažai įvairių įstatymų ir kitų teisės aktų. Galima teigti, kad gerai organizuotas biudžeto projekto rengimas, svarstymas ir tvirtinimas bei patvirtinto biudžeto vykdymas ir kontrolė yra pagrindiniai savivaldybės finansų efektyvaus tvarkymo elementai. Ir tik šie elementai gali užtikrinti savivaldybės lėšų naudojimo našumą bei garantuoti planuojamų išlaidų finansavimą. Viešųjų finansų valdymas yra svarbus visos šalies ekonomikai, jos vystymuisi, valstybės ekonominės politikos ir valstybės tikslų įgyvendinimui. Lietuvoje šis klausimas ypač svarbus tobulinant valstybės valdymą, siekiant geresnių rezultatų, vykdamas ES keliamus reikalavimus bei įsisavinant ES finansinę paramą. Savivaldybių finansų valdymo proceso metu nustatomos veiklos kryptys ir būdai, kaip efektyviausiai panaudoti turimus ir planuojamus gauti finansinius išteklius misijai vykdyti bei numatytiems tikslams pasiekti. Efektyvus vietos savivaldos finansų valdymas traktuojamas kaip racionalus finansinių lėšų siejimas su siekiamais rezultatais (t. y. sprendimų ir jų priėmimo elementais, susijusiais su planavimu, organizavimu, darbuotojų parinkimu, nurodymų teikimu, koordinavimu, atsiskaitymu, biudžeto vykdymu bei vertinimu).

Nustatyta, kad Gero valdymo principų įgyvendinimas savivaldybėse gali prisidėti prie efektyvesnio finansų valdymo. Ši koncepcija sudaro prielaidas racionaliai tvarkyti viešuosius reikalus, užtikrinant efektyvius viešųjų finansų išteklių valdymo uždavinius: atskaitomybę, dalyvavimą, nuspėjamumą ir skaidrumą. Vietos savivaldos institucijos yra pagrindinis mechanizmas, sujungiantis bendruomenės poreikius ir valstybės politiką, todėl nuo to, kokiais principais bus vadovaujamas ir kaip efektyviai bus valdomi finansai, priklauso visų vykdomų programų rezultatai, o kartu ir miesto vystymosi perspektyvos. Savo ruožtu savivaldos institucijos turi nuolat tobulinti savo veiklą ir siekti, kad jų veikla būtų valdoma efektyviai, laikantis teisingumo, nešališkumo, lygybės, atvirumo ir kt. principų.

Siekiant efektyvinti viešojo sektoriaus veiklą, racionaliau paskirstyti šaltinius, vaidmenis ir atsakomybę, užtikrinti demokratinę sprendimų įgyvendinimo kontrolę ir vertinimą, nemažų galimybių gali teikti strateginis viešųjų institucijų veiklos planavimas. Mokslinė literatūra savivaldybės veiklos efektyvumą pirmiausia sieja su biudžeto suderinimu su strateginiais tikslais, įvertinant taktikas ir kokių lėšų reikės pasirinktai taktikai, siekiant įgyvendinti tikslus. Išanalizavus Lietuvos ir užsienio savivaldybių strategines planavimo sistemas, pastebimi ryškūs

*skirtumai. Galima teigti, kad užsienio savivaldybės remiasi nuoseklia, išsamia strateginio planavimo sistema su griežta kontrole ir stebėseną. Paremta aktyviu bendruomenės narių įtraukimu į strateginio planavimo procesą bei strateginių planų įgyvendinimo eigos vertinimą. Tuo tarpu Lietuvos savivaldybių patirtis byloja ką kitą: bendruomenės atstovai į strateginio planavimo procesą įtraukiami minimaliai, strateginio plėtros plano priežiūros sistema įgyvendinama formaliai ir dažnai nepilnai, stebėseną vykdoma fragmentiškai ir kt.*

*Lietuvos vietos savivaldos institucinėje sąrangoje vis dar išlikę nemažai problemų (per maža autonomija, pernelyg didelė centralizacija, menka partnerystė tarp valstybės ir vietos valdžios institucijų, mažas bendruomenės narių įtraukimas į vietos reikalų tvarkymą, nuolatinė teisinės bazės kaita, nepakankamai efektyvus savivaldybių finansavimo mechanizmas), darančių įtaką šalies savivaldybių administravimui bei tuo pačiu sąlygojančių ir nepakankamai efektyvių jų finansų valdymą. Pastarųjų problemų sprendimu turėtų būti suinteresuoti visi: savivaldybių bendruomenių nariai, vietos savivaldos ir valstybės valdžios institucijos.*

## **2. TAURAGĖS RAJONO SAVIVALDYBĖS FINANSŲ VALDYMO ANALIZĖ 2009-2013 METŲ LAIKOTARPIU**

### **2.1 Metodologinės tyrimo gairės**

#### **2.1.1 Darbo plano schemos analizė ir darbo objekto operacionalizacija**

Siekiant išsamiai atskleisti nagrinėjamą temą bei tinkamai sudaryti tyrimo instrumentus, buvo sudaryta problemos paieškos struktūra, kurią sudaro trys pagrindiniai probleminiai klausimai, problemų laukas ir tyrimo metodai (žr. 16 lentelę).

Sudaryta problemų paieškos struktūra padeda nuosekliai ir išsamiai aptarti darbo temą bei išsiaiškinti finansų efektyvinimo tobulinimo galimybes vietos savivaldoje.

16 lentelė

#### **Problemų laukas**



**Problemos formuluotė**

Lietuvoje tobulinama viešojo administravimo sistema, siekiant, kad ji labiau atitiktų demokratinio, decentralizuoto ir efektyvaus valdymo principus. Tačiau viešojo administravimo sistemos sudedamoji dalis – vietos savivalda – susiduria su daugeliu neišspręstų problemų, iš kurių svarbiausia yra savivaldybėms pavestų funkcijų ir joms atlikti reikalingų finansinių išteklių neadekvatumas. Vietinių finansų problematikai Lietuvoje yra skiriama per mažai dėmesio: neatskleidžiamos esamų problemų priežastys, padariniai, galimi sprendimų būdai, efektyvumo didinimo galimybės. Efektyvus finansų valdymas savivaldybėse suteiktų realias galimybes padidinti įtaką miestų ir rajonų vystymuisi ūkiniame gyvenime. LLRI kasmet atlieka tyrimą apie savivaldybių veiklą (skaičiuojamas jų veiklos indeksas). Geriausia savivaldybė laikoma tokia, kuri taupo mokesčių mokėtojų pinigus, gyvena pagal savo pajamas, skaidriai naudoja biudžeto lėšas. Ji savo veikloje neriboja vartotojų pasirinkimo, skatina konkurenciją, neapkrauna žmonių mokesčiais, mažina biurokratinę naštą, savo funkcijoms vykdyti efektyviau panaudoja finansinius išteklius. Pagal tai Kauno rajono savivaldybė yra lyderių grupėje jau ne pirmus metus iš eilės. Tuo tarpu Tauragės rajono savivaldybės situacija prasta. Nors Tauragės rajonas yra strategiškai geroje vietoje, tačiau socialiniai-ekonominiai rodikliai yra žemiausi. Todėl galima teigti, kad savivaldybės finansiniai ištekliai nėra efektyviai naudojami, savo ruožtu efektyvus valdymas užtikrintų rajono plėtimąsi.

**Galima problemos paieškos schema:**

<b>Probleminis klausimas</b>	<b>Problemų laukas</b>	<b>Tyrimo metodai ir instrumentai</b>
1. Kaip efektyviai valdyti finansus vietos savivaldos (savivaldybės) kontekste?	1.1 Kaip formuojama savivaldybės finansų sistema? 1.2 Su kokia finansų valdymo problematika susiduriama savivaldybėse? 1.3 Kokie išskiriami savivaldybių gerosios praktikos pavyzdžiai finansų valdymo srityje? 1.4 Kokie yra savivaldybės finansų valdymo efektyvumo didinimo elementai? 1.5 Kaip reikia valdyti finansus neiškrentant iš gerojo valdymo konteksto?	Teorinių šaltinių ir užsienio šalių patirties analizė, įstatymų ir kt. teisės aktų analizė, interpretavimas ir taikymai efektyviai savivaldybių finansų valdymui. ES, Lietuvos ir Tauragės rajono starteginių dokumentų, susijusių su finansų valdymo, savivaldoje, problematika, analizė.
2. Kaip suformuoti ir pagrįsti tyrimo metodologiją?	2.1 Kokia galima tyrimo koncepcija? 2.2 Kaip sumodeliuoti tyrimo struktūrą? 2.3 Kokią nustatyti tyrimo metodiką?	Suformuluota galima tyrimo koncepcija, kurią sudaro: gero valdymo koncepcijos pritaikymas siekiant efektyvaus savivaldybės finansų valdymo, išskirti finansų valdymo kriterijai bei efektyvumo didinimo elementai vietos savivaldos kontekste. Sukonstruotas tyrimo struktūros modelis, kuriame yra magistro darbo loginė schema, tyrimo strategija, Ganto grafikas. Nustatyta tyrimo metodika, kurioje išskirti pagrindiniai tyrimo metodai.
3. Kokios finansų valdymo efektyvinimo galimybės Tauragės rajono savivaldybėje?	3.1 Kokia Tauragės r. esama socialinė-ekonominė būklė? 3.2 Kaip formuojami Tauragės r. savivaldybės finansai (biudžetas)? 3.3 Kokie vidiniai ir išoriniai veiksniai turi įtakos valdant savivaldybių finansus? 3.4 Kokios Tauragės rajono savivaldybės ilpnosios ir stipriosios finansų valdymo vietos (SSGG)? 3.5 Kokia yra savivaldybės atstovų nuomonė apie esminius finansų valdymo principus, ypatumus, problemas bei efektyvumo galimybes? 3.6 Kokios yra teorinės ir praktinės rekomendacijos situacijos gerinimui	ES, Lietuvos ir Tauragės rajono dokumentų, turinčių įtakos savivaldybių finansų valdymui, analizė bei ekspertų nuostatų analizė. Interviu su Tauragės rajono savivaldybės atstovais (informantais): finansų, investicijų ir plėtros skyriaus specialistais, jų informacijos surinkimas ir apdorojimas.

	(savivaldybės finansų valdymo efektyvumui didinti)?	
--	-----------------------------------------------------	--

Kaip matyti iš 16 lentelės pirmasis probleminis klausimas yra sudarytas iš šešių smulkesnių klausimų, kurie yra aptariami teorinėje darbo dalyje, pasitelkiant mokslinės literatūros ir teisės aktų, starteginių dokumentų analizę. Čia aptariamas vietinių (savivaldybių) finansų formavimas ir jų valdymas neiškrentant iš gerojo valdymo konteksto. Apžvelgiami gerosios praktikos pavyzdžiai užsienio valstybėse. Išskiriami finansų valdymo efektyvumo didinimo elementai.

Antrasis klausimas suformuluotas tyrimo metodologijai pagrįsti. Apibrėžta tyrimo koncepcija, struktūra bei metodika, kuria remiantis atliekamas empirinis tyrimas. Pirmojo, antrojo ir trečiojo probleminių klausimų pagalba sudarytas tyrimo instrumentas – pusiau struktūruotas intervių klausimynas. Interviu atliktas su savivaldybės atstovais, kurie pagal savo pareigas tiesiogiai atsakingi už efektyvų finansų valdymo įgyvendinimą savivaldybėje. Numatyti tokie Tauragės rajono savivaldybės atstovai: finansų bei investicijų ir plėtros skyriaus specialistai. Išanalizavus duomenis pateikti pasiūlymai, kaip didinti efektyvumą finansų valdymo srityje Tauragės rajono savivaldybėje.

Tyrimo metodologija grindžiama mokslinės – publicistinės Lietuvos ir užsienio literatūros analize, dokumentų analize, statistine duomenų analize bei interviu. Plačiau kiekvienas iš šių metodų nagrinėjamas 2.1.2 poskyryje.

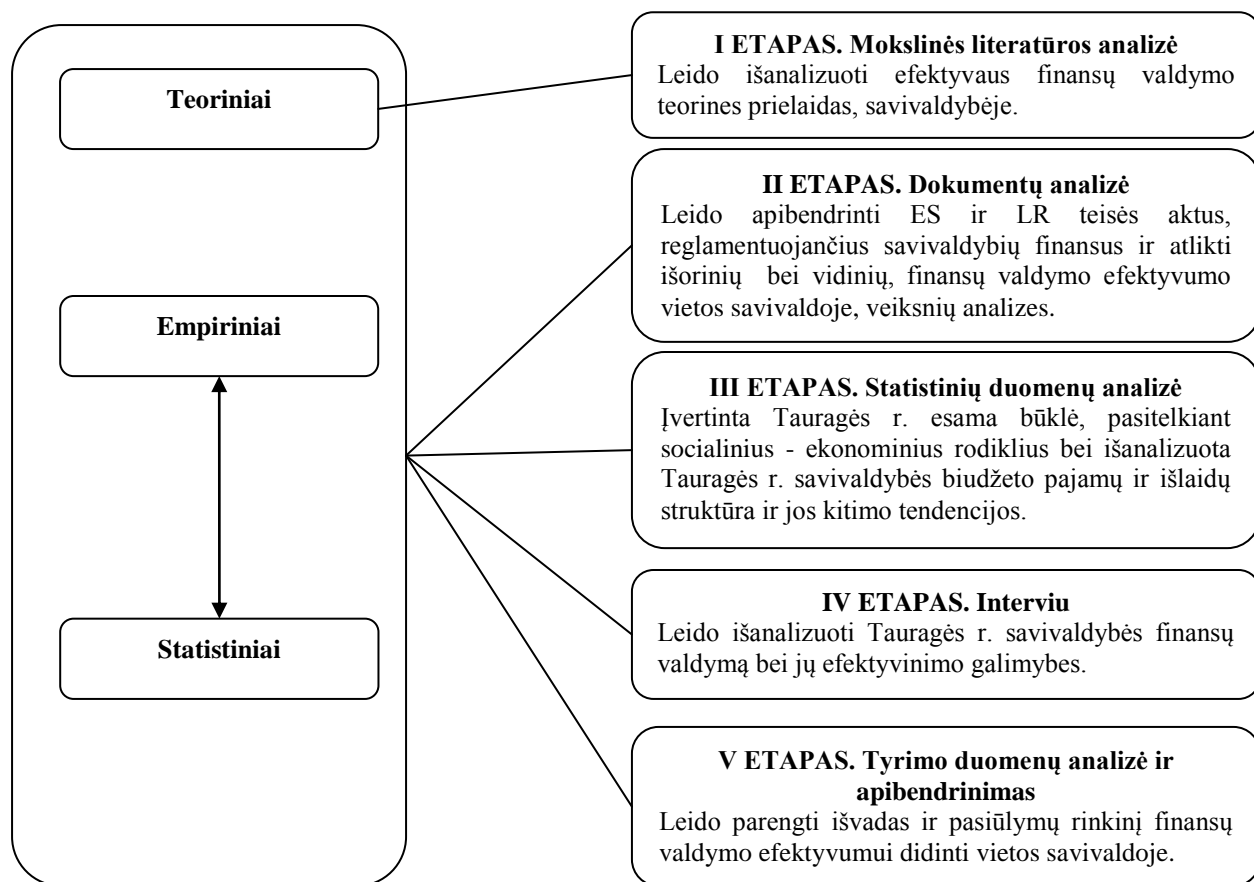
Savivaldybės finansų valdymo ir efektyvumo galimybių tyrimas grindžiamas kokybinio tyrimo strategija (Bitinas, 2006; Tidikis, 2003; Kardelis, 2002 ir kt.). Kokybinio tyrimo taikymas orientuotas siekiant iširti finansų valdymo efektyvumo galimybes, savivaldybėje.

Tyrimas priskiriamas kokybiniam, jei tyrimo tikslas pirmiausia yra aprašyti situaciją, reiškinį, problemą ar įvykį. Informacija surenkama naudojant kintamuosius, išmatuotus nominalinėje ar skaitinėje skalėje (kokybės matavimo skalės); jei analizė yra atlikta nustatyti situacijos, reiškinio ar problemos kintamumą, be skaitinės išraiškos. Skirtingų žmonių nuomonės tam tikru klausimu įvertinimas ir esamos situacijos aprašymas kokybinio tyrimo pavyzdžiai (Tidikis, 2003 Bitinas, Rupšienė, Žydžiūnaitė, 2008).

Kokybinių tyrimų šalininkai teigia, kad kokybė iškelia esminius nagrinėjamo objekto bruožus, savybes, struktūrą, t.y. gauti duomenys pateikia išsamią informaciją apie objektą (Kardelis, 2002 Bitinas, Rupšienė, Žydžiūnaitė, 2008).

N. Acur, L. Englyst (2006) teigimu, tyrimo strategijoje būtina turėti modelį, kad būtų laikomasi tam tikro nuoseklumo, todėl magistro darbo tyrimas vykdytas pagal strategiją, kurios struktūra pateikta 1 priede.

Tiriant finansų valdymo efektyvumo galimybes savivaldybėje, taikyti teoriniai, empiriniai ir statistiniai tyrimo metodai. Tyrimas vykdytas penkiais pagrindiniais etapais (žr. 5 pav.).



5 pav. Tyrimo etapai

Pagrindiniai tyrimo etapai išsamiau atsispindi darbo plano (magistro darbo žemėlapiu) schemoje, t.y. sekančiame poskyryje.

Magistro darbas parengtas remiantis A. Lileikienės, G. Šaparnio, T. Tamošiūno (2004) „Magistro darbo rengimo metodika“ pateiktomis rekomendacijomis. Magistro darbo žemėlapyje pateikiama konceptualiosios ir analitinės – tiriamosios dalies loginio ryšio schema.

Darbo loginė schema susideda iš dviejų dalių: teorinės (savivaldybės finansų valdymo efektyvumo galimybių apžvalga) ir praktinės (Tauragės rajono savivaldybės finansų valdymas ir efektyvumo galimybių modeliavimas. Siekiant darbo temą išnagrinėti teorinėje plotmėje

analizuojama: vietos savivaldos samprata, jos principai ir teisinė sistema; vietinių (savivaldybių) finansų sistema; savivaldybės finansų valdymo efektyvumas ir jo didinimo elementai bei savivaldybės finansų valdymo raiška užsienio valstybėse. Čia pasitelkiama mokslinės – publicistinės literatūros sisteminė analizė ir palyginimu. Tuo tarpu analitinėje dalyje analizuojama: tyrimo metodologinės gairės (tyrimo etika, imtis, metodai ir kt.); socialinė ir ekonominė būklė bei jos kitimo tendencijos Tauragės rajone; strateginė analizė; dokumentų analizė (PEST ir vidinės aplinkos analizė); ekspertų nuomonės tyrimas finansų valdymo efektyvinimo klausimais Tauragės rajono savivaldybėje. Čia pasitelkiama LR įstatymų, teisės aktų, Tauragės rajono savivaldybės dokumentų analizė: strateginių veiklos planų, veiklos programų ir kiekybinių (socialinių-ekonominių rodiklių) duomenų analizė, kokybinė (interviu) duomenų analizė. Šioje dalyje išaiškėja savivaldybių efektyvumo galimybės finansų valdymo srityje. Išnagrinėjus abi darbo dalis pateikiamos išsamios išvados ir pasiūlymų rinkinys, kaip savivaldybės siekti didesnio finansų valdymo efektyvumo, neiškrentant iš gerojo valdymo konteksto.

### ***Magistro baigiamojo darbo žemėlapis***

**SAVIVALDYBĖS FINANSŲ VALDYMO EFEKTYVINIMO GALIMYBĖS:  
TAURAGĖS RAJONO SAVIVALDYBĖS ATVEJIS**

**Problema:** ar Tauragės rajono savivaldybės finansai yra valdomi efektyviai? Kokios finansų valdymo efektyvinimo galimybės Tauragės rajono savivaldybėje?

**1. TEORINĖ SAVIVALDYBĖS FINANSŲ VALDYMO EFEKTYVUMO GALIMYBIŲ APŽVALGA**

**1.1 Vietinių (savivaldybių) finansai**

- 1.1.1 Savivaldybių biudžeto formavimas
- 1.1.2 Savivaldybių biudžeto sandara
- 1.1.3 Finansų valdymo, savivaldoje, problematika

**1.2 Savivaldybės finansų valdymo efektyvumas ir efektyvumo didinimo elementai**

- 1.2.1 Efektyvumo samprata
- 1.2.2 Strateginis požiūris į viešojo sektoriaus efektyvumą
- 1.2.3 Gero valdymo principų taikymas vietos savivaldoje
- 1.3.3 Savivaldybės finansų valdymo raiška užsienio valstybėse

**Mokslinės literatūros sisteminė analizė ir palyginimas**

**2. TAURAGĖS RAJONO SAVIVALDYBĖS FINANSŲ VALDYMAS IR EFEKTYVINIMO GALIMYBIŲ MODELIAVIMAS**

**2.1 Tyrimo metodologija**  
(tyrimo metodai; tyrimo instrumentarius)

**2.2 Socialinė ir ekonominė būklė bei jos kitimo tendencijos Tauragės rajone**

**2.4 Tauragės rajono savivaldybės finansų valdymo efektyvumas**

- 2.4.1 Išorinės aplinkos analizė (PEST)
- 2.4.2 Vidinės aplinkos analizė

**2.5 Ekspertų nuomonės tyrimas finansų valdymo efektyvinimo klausimais Tauragės rajono savivaldybėje**

LR įstatymų, teisės aktų, Tauragės rajono savivaldybės **dokumentų analizė**: strateginių veiklos planų, veiklos programų ir **kiekybinių** (socialinių-ekonominių rodiklių) **duomenų analizė**, **kokybinė** (interviu) **duomenų analizė**.

**GALIMYBĖS**



Siekiant detalizuoti tyrimo objektą yra braižoma tyrimo objekto operacionalizacijos schema. Taigi, **operacionalizacija** apibrėžiama kaip teorinių sąvokų transformacijos į empirines sąvokas ir konkrečias matavimų skales procedūra (Kardelis, 2005). Kūrybinga, tačiau korektiška tyrimo teorinių sąvokų operacionalizacija – vienas svarbiausių jo metodologinės kokybės ir rezultatyvumo veiksnių (Merkys, 1995). *Operacionalizacijos rezultatas* – tai aiški ir griežtai struktūruota tiriamų požymių (indikatorių) struktūra, išplaukianti iš jau turimo teorinio (hipotetinio) modelio (Bitinas, Rupšienė, Žydžiūnaitė, 2008).

Operacionalizacijos procedūra siekiama detalizuoti, konkretizuoti tyrimo objektą, jį struktūruojant atskleisti jo detalų turinį, taip pasirengti tyrimo instrumentų kūrimui bei duomenų struktūravimui.

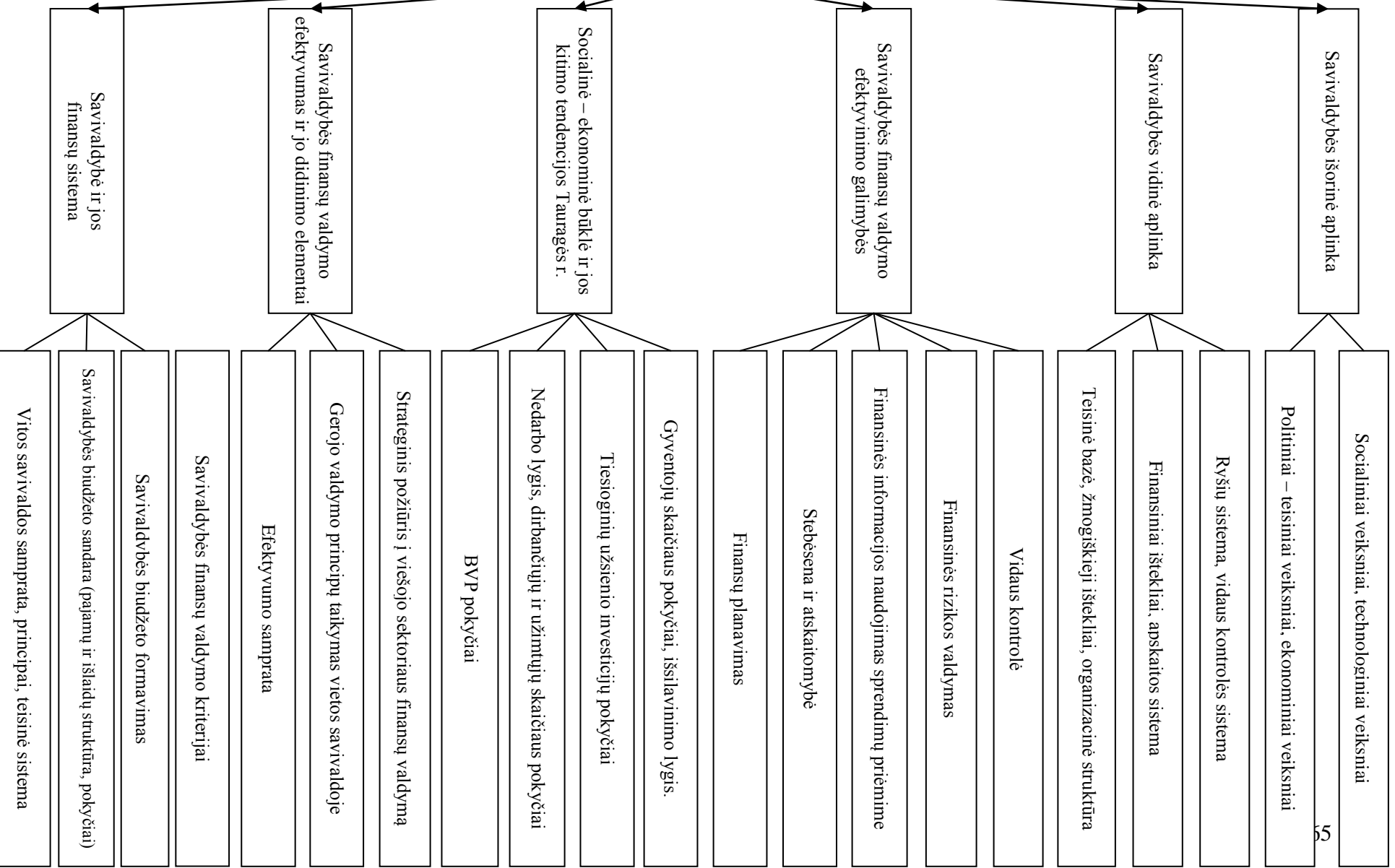
Žemiau pateikiama finansų valdymo efektyvumo savivaldybėje operacionalizacija, atskleidžiamos ir konkretizuojamos *tyrimo diagnostinės sritys ir požymiai*:

- ❖ *Savivaldybė ir jos finansų sistema*: vietos savivaldos samprata, principai, teisinė sistema; savivaldybės biudžeto sandara (pajamų ir išlaidų struktūra); savivaldybės biudžeto formavimas, finansų valdymo, savivaldybėje, problematika bei finansų valdymo kriterijai.
- ❖ *Savivaldybės finansų valdymo efektyvumas ir jo didinimo elementai*: efektyvumas; gero valdymo principų taikymas vietos savivaldoje; strateginis požiūris į viešojo sektoriaus efektyvumą.
- ❖ *Socialinė – ekonominė būklė ir jos kitimo tendencijos Tauragės rajone*: BVP pokyčiai; nedarbo lygis, dirbančiųjų ir užimtųjų skaičiaus pokyčiai; tiesioginių užsienio investicijų pokyčiai; gyventojų skaičiaus pokyčiai, išsilavinimo lygis.
- ❖ *Savivaldybės finansų valdymo efektyvinimo galimybės*: finansų planavimas; stebėseną ir atskaitomybę; finansinės informacijos naudojimas sprendimų priėmimo; finansinės rizikos valdymas; vidaus kontrolė.
- ❖ *Savivaldybės vidinė aplinka*: teisinė bazė; žmogiškieji ištekliai; organizacinė struktūra; finansiniai ištekliai; apskaitos sistema; ryšių sistema; vidaus kontrolės sistema.
- ❖ *Savivaldybės išorinė aplinka*: politiniai – teisiniai veiksniai; ekonominiai veiksniai; socialiniai veiksniai, technologiniai veiksniai. Toliau pateikiama baigiamojo darbo temos objekto operacionalizacija.





# FINANSŲ VALDYMO EFEKTYVUMAS SAVIVALDYBĖJE



Atlikus darbo objekto operacionalizaciją, toliau formuluojamos problemos sprendimo misija bei vizija:

**PROBLEMOS SPRENDINIO VIZIJA:** ištyrus finansų valdymo savivaldybėje sąveiką su gerojo valdymo koncepcija, jų taikymo prielaidas efektyviam finansų valdymui Tauragės rajono savivaldybėje, strateginio valdymo kontekste, pagrindus esamą finansų valdymo efektyvumą, atlikus detalią organizacijos analizę pateikiamos išsamios išvados ir pasiūlymai finansų valdymo efektyvumo didinimui.

**PROBLEMOS SPRENDINIO MISIJA** - ieškoti priemonių ir būdų, kaip būtų galima efektyviai valdyti finansus Tauragės rajono savivaldybėje neiškrentant iš gerojo valdymo konteksto.

### 2.1.2 Tyrimo metodologijos pagrindimas: metodų taikymo ypatumai

Siekiant efektyvių tyrimo metodų ir objektyvių naujų žinių gavimo būdų, jie visų pirma turi būti metodiškai pagrįsti, o antra - turi būti informatyvūs ir patikimi, pagrįsti (Kardelis, 2002). Metodo pagrįstumas – tai jo tinkamumas arba kitaip tariant jis išreiškia tai, kad matuojama būtent tai, kas norima išmatuoti (Tidikis, 2003).

Siekiant įgyvendinti darbo tikslą, pasirinkta kokybinio tyrimo strategija. Kokybinio tyrimo taikymas orientuotas siekiant iširti finansų valdymo efektyvumo galimybes, savivaldybėje. Šiam tikslui atliktas interviu su Tauragės rajono savivaldybės atstovais: meru, finansų bei audito skyriaus specialistais.

Interviu metodas taikomas gauti žodinei informacijai, numatytai tyrimo programoje. Šis metodas numato duomenų rinkimą, tyrinėtojiui ir respondentui bendraujant tiesiogiai (kalbant) (Unterhauser, 2006). Tidikio (2012) teigimu, tai vienas iš efektyviausių kokybinio tyrimo metodų. Reikiama žodinė informacija gaunama tiesioginiu kryptingu interviu su respondentu. Pagal procedūrų lankstumą arba griežtumą interviu galima skirstyti į griežtai struktūruotus, pusiau struktūruotus ar nestruktūruotus. Tyrime taikomas pusiau struktūruotas interviu, kuris remiasi planu, kuriame numatyti konkretūs klausimai, jų pateikimo seka, tačiau numatyta, kad tyrimo eigoje tyrėjas gali papildomai užduoti plane neįrašytų klausimų. (Telešienė, 2010). Empiriniam tyrimui pasitelktas pusiau struktūruotas interviu metodas, nes iš anksto numatyti klausimai leidžia nepasimesti ir nenukrypti nuo temos. Tuo tarpu kilus neaiškumams, suteikta galimybė užduoti ir nenumatytus klausimus.

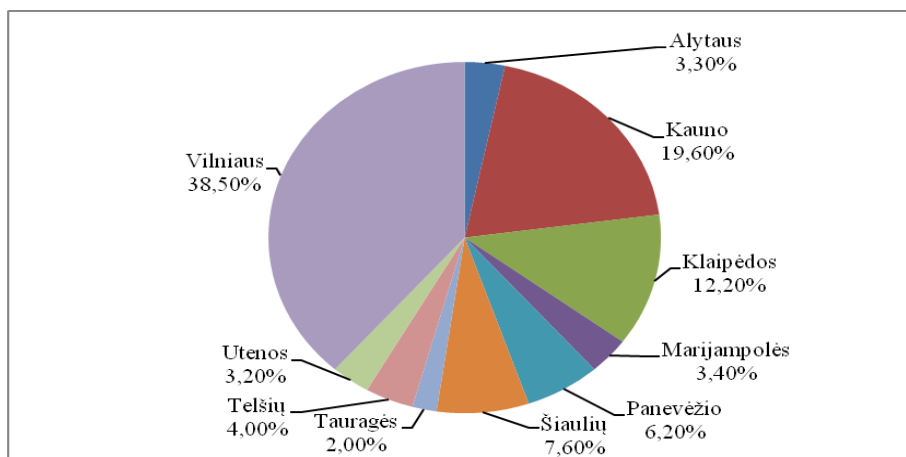
Tyrimo etika. *Etika* – tai susitarimas, kokios yra moralinės ribos. K. Kardelio (2002) teigimu, norint, kad tyrimas būtų atliktas etiškai reikia laikytis tokių principų: *informuotumas, laisvanoriškumas, konfidencialumas, lygiavertiškumas ir naudingumas*. Pirmiausia tyrimo dalyviai buvo supažindinti su

tyrimo tikslu, problema, buvo atsakyta į jiems iškilusius klausimus (t.y. informuotumas). Tyrimo dalyviai, sužinoję tyrimo tikslą turėjo galimybę laisvai apsispręsti dėl dalyvavimo tyrime (t.y. laisvanoriškumas). Siekiant, kad nebūtų pažeista tyrimo etika buvo laikomasi konfidencialumo principo (t.y. jie nebūtų atpažinti). Lygiavertiškumo principas leido išlaikyti lygiavertį santykį tarp tyrimo dalyvių ir tyrimo vykdytojo. Buvo sudarinėjami klausimai taip, kad jie atskleistų respondentų požiūrį į tyrimo objektą, o ne primestų mano požiūrį ar klaidintų. Taip pat buvo siekiama abipusės naudos, tiek tyrimo vykdytojui, tiek respondentams, kadangi jie bus supažindinti su tyrimo rezultatais, kurie ateityje leis sudaryti sąlygas efektyvesniai vietos savivaldos veiksmai finansų valdymo srityje.

*Tyrimo eiga.* Finansų valdymo efektyvumo galimybių, vietos savivaldoje, analizei atlikti pritaikyti tokie tyrimo metodai: mokslinės literatūros analizė; dokumentų analizė bei statistinė duomenų analizė.

## 2.2 Socialinė ir ekonominė būklė bei jos kitimo tendencijos Tauragės rajone

Geriausiai regionų išsivystymo lygį ir skirtumus atspindi BVP. Įvairiose statistinėse ataskaitose apie Bendrąjį vidaus produktą informacija pateikiama tik pagal atskiras Lietuvos apskritis. Kadangi tai yra bene pagrindinis makroekonominis rodiklis, nagrinėjamas Tauragės regiono, kurio centras ir yra Tauragės rajono savivaldybė, BVP. Taigi, BVP pasiskirstymas apskrityse analizuojamas žemiau esančiame paveiksle.



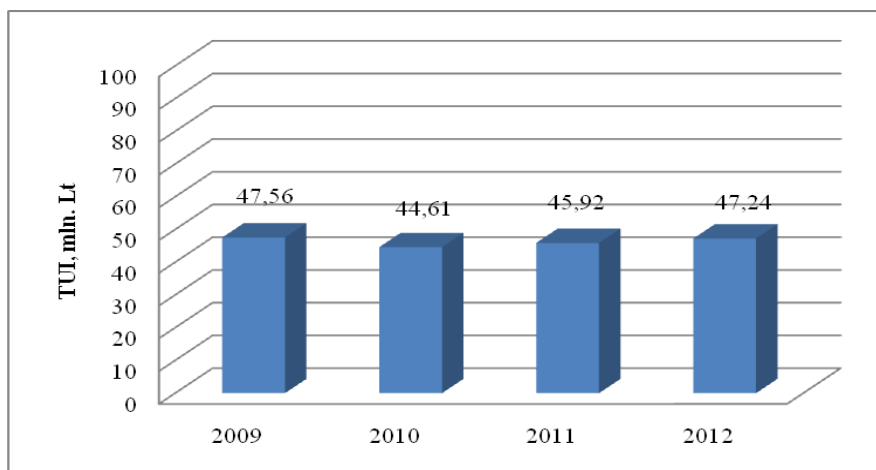
6 pav. BVP pasiskirstymas Lietuvos apskrityse 2012 m., proc.

Šaltinis: sudaryta darbo autoriaus, remiantis Lietuvos Statistikos departamento duomenimis.

Kaip matyti iš 6 pav. BVP sukurtas Tauragės regione sudarė 2313,6 mln. Lt. Tai sudarė 2 proc. visos šalies BVP. Pastebima, kad Tauragės regione sukuriamas BVP yra mažiausias. Tuo tarpu didžiausias BVP sukuriamas didžiuosiuose miestuose: Vilniuje (38,5 proc.), Kaune (19,6 proc.) ir Klaipėdoje (12,2 proc.). BVP tenkantis vienam gyventojui pasiskirstymas Tauragės apskrityje ir Lietuvoje pateiktas 4 priede. 2012 m. BVP vienam gyventojui Tauragės apskrityje sudarė 21,6 tūkst. Lt (2009 m. – 13,45 tūkst. Lt). Šis rodiklis yra pats žemiausias tarp visų Lietuvos regionų. Atotrūkis tarp Vilniaus regiono – trys kartai, Kauno ir Klaipėdos regionų – daugiau nei du kartai.

Remiantis įvairių tarptautinių ekonomikos ir finansų institucijų prognozėmis, BVP augimas turėtų išlikti ir ateinančius metus. Todėl Tauragės apskrities BVP taip pat turėtų augti, tačiau vidutiniškai mažesniais tempais nei visos šalies BVP.

Kiekvienos teritorijos patrauklumas investicijų požiūriu yra vienas iš svarbiausių rodiklių, formuojant teritorijų ir regionų plėtros planus (Štreimikienė, 2000). Tiesioginių užsienio investicijų kitimas Tauragės apskrityje 2009-2012 m. laikotarpiu analizuojamas 7 paveiksle.



7 pav. Tiesioginių užsienio investicijų dinamika 2009–2012 m. laikotarpiu Tauragės apskrityje, mln. Lt

Šaltinis: sudaryta darbo autoriaus, remiantis Lietuvos Statistikos departamento duomenimis.

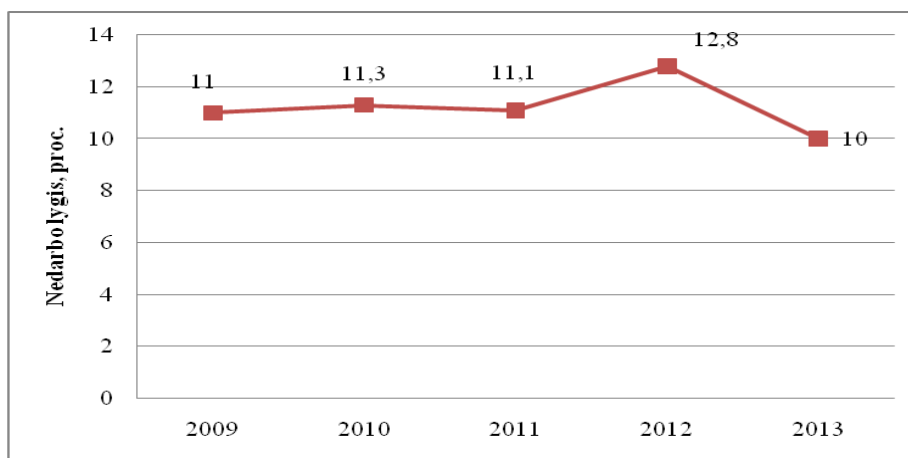
Pastebima, kad per 2009-2012 m. TUI Tauragės apskrityje kito nežymiai. Per analizuojamus metus TUI vidutiniškai sudaro 46,33 mln. Lt. Nustatyta, kad į Tauragės apskritį pritraukiama mažiausiai tiesioginių užsienio investicijų (lyginant su kitomis Lietuvos apskritimis). TUI vienam gyventojui Lietuvoje ir Tauragės apskrityje pasiskirstymas pateiktas 4 priede. Matyti, kad TUI per 2009-2012 m. didėjo tiek Lietuvoje, tiek ir Tauragės apskrityje. Lietuvoje tiesioginės užsienio investicijos išaugo nuo

10,01 mln. Lt iki 14,06 mln. Lt. Atitinkamai Tauragės apskrityje (augo nežymiai) nuo 0,38 mln. Lt iki 0,44 mln. Lt.

Pagal Lietuvos regioninės politikos iki 2013 metų strategiją atsiliekančių apskričių (Tauragės, Marijampolės, Alytaus, Šiaulių ir Telšių) ekonomikos augimas yra lėtesnis, o jų centrai yra ne tokie patrauklūs užsienio investicijoms nei labiau išsivysčiusių apskričių (Sanglaudos skatinimo veiksmų programa). Tikėtina, kad ateityje bus pastebimas tiesioginių užsienio investicijų augimas Tauragės rajone. Ateityje turėtų didėti investicijos į aukštosiomis technologijomis paremtas, didelę pridėtinę vertę sukuriančias pramonės ir verslo sritis.

Gyventojų užimtumo lygis ir padėtis darbo rinkoje – viena svarbiausių socialinės-ekonominės raidos sąlygų, žmonių pragyvenimo ir socialinės apsaugos garantas. Teritorinė socialinė sanglauda matuojama vertinant pagrindinių jos komponentų – gyventojų pajamų ir nedarbo (arba užimtumo) lygio teritorinius netolygumus šalyje (Bagdzevičienė, Dapkus, 2005). Pagal gyventojų pajamas bei nedarbo rodiklius Tauragės rajonas priskiriamas „Mažoms gyventojų pajamoms ir žemesnio nei šalies vidurkis nedarbo lygio“ grupei (Tauragės r. strateginis plėtros planas).

Užimtųjų skaičiaus dinamika Tauragės regione 2009-2012 m. laikotarpiu atvaizduota 4 priede. Per visą analizuojamą laikotarpį, užimtųjų skaičius Tauragės rajone vidutiniškai sudarė 18,1 tūkst. gyventojų. Nedarbo lygis Tauragės apskrityje 2009-2013 m. vidutiniškai siekė 11,24 proc. (žr. 8 pav.).



8 pav. Nedarbo lygis Tauragės apskrityje 2009-2013 m.

Šaltinis: sudaryta darbo autoriaus, remiantis Lietuvos Statistikos departamento duomenimis.

Didžiausias nedarbo lygis užfiksuotas 2012 m. – 12,8 proc. Tuo tarpu mažiausias – 2013 m. ir siekė 10 proc. Bedarbių skaičius 2013 m. siekė 4,6 tūkst. Veiksnių, lemiančių užimtumą ir padėti

darbo rinkoje yra daug. Ar darbo jėga yra pajėgi patenkinti darbo rinkos poreikius ir užtikrinti ekonomikos augimą, lemia žmonių išsilavinimas, visuomenės verslumas ir mobilumas, mokymosi ir tobulinimosi galimybės, leidžiančios prisitaikyti prie kintančios darbo rinkos, bei informuotumas apie padėtį darbo rinkoje. Darbo patrauklumą menkina santykinai aukštas darbo apmokestinimas ir maži dirbančiųjų atlyginimai. Didelė darbo pajamų apmokestinimo našta sukelia nepageidautinas pasekmes: ieškoma būdų slėpti oficialų darbo užmokestį, trukdo nedeklaruojamą darbą paversti legaliu užimtumu, neskatina kurti naujų darbo vietų. Dažnai baigę studijas jauni žmonės išvyksta dirbti ir gyventi į kitus Lietuvos miestus bei užsienio šalis. Taip prarandama išsilavinusi, perspektyvi ir energinga visuomenės dalis.

Apibendrinant galima teigti, kad nors Tauragės savivaldybė strategiškai yra geroje vietoje, tačiau tiesioginių užsienių investicijų pritraukiama mažiausiai (lyginant su kitomis savivaldybėmis). Sukuriamas BVP taip pat santykinai mažas (vos 2 proc. viso šalies sukuriama BVP). Nors nedarbo lygis Tauragės r. per 2009-2013 m. vidutiniškai siekė 11,24 proc., tačiau 2013 m. stebimas mažėjimas (nedarybo lygis siekė 10 proc.).

## 2.3 Dokumentų analizė

### 2.3.1 Išorinių finansų valdymo efektyvumo vietos savivaldoje veiksmų (PEST) analizė

#### Tauragės r. savivaldybėje

Savivaldybės aplinkos analizės metu nustatomi savivaldybės išorės veiksniai ir įvertinamas jų poveikis finansų valdymui. Išskiriami tokie išoriniai veiksniai: politiniai, ekonominiai, socialiniai, technologiniai. Šie veiksniai analizuojami dokumentų analizės pagalba, remiantis LR ir ES strateginiais dokumentais bei Tauragės r. savivaldybės strateginiais ir veiklos planais.

**Politiniai veiksniai.** Kiekvienais metais Tauragės r. savivaldybė rengia strateginius veiklos planus pagal kuriuos formuojamas biudžetas. Prieš rengdama strateginį veiklos planą Tauragės r. savivaldybė taip pat atsižvelgia ir į valstybės lygiu patvirtintus vidutinės ir ilgos trukmės strateginio planavimo dokumentus, tokius kaip: *Valstybės ilgalaikės raidos strategija, Lietuvos ūkio (ekonomikos) plėtros iki 2015 metų ilgalaikė strategija*, kurioje numatoma savivaldybėms suteikti teisę administruoti vietinius mokesčius, nustatyti ilgalaikius reikiamo dydžio savivaldybių biudžetų pajamų šaltinius; suformuoti aiškią mokesčių pajamų paskirstymo tarp valstybės ir savivaldybių biudžetų sistemą. Užtikrinti patikimą valstybės pavestų savivaldybėms funkcijų bei finansų valdymą. *Nacionalinė darnaus vystymosi strategijoje (iki 2020 m.) bei Lietuvos 2007-2013 metų Europos Sąjungos struktūrinės paramos panaudojimo strategijoje numatyta*, kad racionaliai ir tikslingai panaudotos valstybės ir savivaldybių biudžeto lėšos ir ES fondų lėšos teigiamai paveiks ne tik šalies sektorių plėtrą, bet ir sumažins teritorinius gyvenimo lygio netolygumus, pagerins teritorinę socialinę sanglaudą. Tuo tarpu *Europos Sąjungos strategijoje „Europa 2020“* prioritetai teikiami tokiose srityse kaip: inovacijos, skaitmeninė ekonomika, užimtumas, jaunimas, pramonės politika, skurdas ir efektyvus išteklių naudojimas.

Nacionalinė regioninė politika formuojama atsižvelgiant į Europos Sąjungos regioninės politikos prioritetus ir tikslus. Regioninė politika glaudžiai siejasi su ES struktūrine politika, kurios tikslas – finansinėmis priemonėmis ir koordinuojant nacionalines regionines politikas mažinti ES valstybių ekonominio ir socialinio išsivystymo skirtumus. Siekiant subalansuoti Lietuvos ūkio plėtrą regioniniu aspektu bei užtikrinti visų regionų tolygią ekonominę plėtrą ir ekonominę bei socialinę sanglaudą rengiami regionų plėtros planai.

Siekiant gerinti Tauragės r. plėtros planavimą, 2013 m. gruodžio 23 d. Tauragės regiono plėtros tarybos sprendimu Nr. 51/9S-38 pritarta Tauragės regiono plėtros planui 2014–2020 m. 2013

balandžio 24 d. Tauragės rajono savivaldybės tarybos sprendimu Nr. 1-667 patvirtintas Tauragės rajono 2014–2020 metų strateginis plėtros planas. Plėtros planas yra svarbus dokumentas geriau pasirengti ir tinkamai panaudoti Europos Sąjungos struktūrinę paramą, tinkamai ir efektyviai paskirstant finansinius išteklius.

Jau 2015 metais vyksiančiuose savivaldos rinkimuose piliečiai patys spręs, kas turi vadovauti jų miestui ar rajonui. Tai įteisino Seimas, priėmęs socialdemokratų parengtas įstatymų pataisas, įteisinančias tiesioginius merų rinkimus. Politologai tiesioginių merų rinkimų įteisinimą vadina teigiamu poslinkiu valdžią priartinant prie rinkėjų, tačiau teigiama, kad labiau pokyčiai bus juntami didesniuose miestuose. Tiesioginio mero rinkimų privalumai analizuojami žemiau.

17 lentelė

### Tiesioginio mero rinkimų privalumai

<i>Didesnis rinkėjų pasitikėjimas</i>	Tiesioginiai mero rinkimai, manoma, didina merų politinį legitimumą, t.y. visuotinį pripažinimą, kad jie turi teisę eiti šias pareigas ir rinkėjai jais pasitiki. Jeigu meras būtų renkamas tiesiogiai ir nepateisintų rinkėjų lūkesčių, tikimybė jam būti išrinktam antrai kadencijai sumažėtų – tikėtina, kad žmonės jo nebeperrinktų.
<i>Didesnė mero atsakomybė</i>	Dabartinė merų rinkimo sistema leidžia merams teisintis tarybos sprendimais, kurių jie esą negalėjo paveikti, ir taip neprisiimti atsakomybės už nepadarytus darbus.
<i>Skaidresnė ir stabilesnė valdžia</i>	Tikimasi, jog įvedus tiesioginius mero rinkimus valdžia savivaldybėse būtų stabilesnė, taip pat sumažėtų korupcija. Kadangi merą rinktų ne taryba, o gyventojai, suinteresuotoms grupėms būtų sunkiau paveikti rinkimų rezultatus. Be to, mero veikla taptų viešesnė ir labiau kontroliuojama, nes už savo veiksmus jis turėtų tiesiogiai atsakyti miesto gyventojams.
<i>Pilietiškumo skatinimas</i>	Tiesioginiai mero rinkimai turėtų skatinti gyventojus rinktis atsakingai, nes jų išrinktas meras tiesiogiai atstovautų jų interesus, valdytų bei reprezentuotų miestą. Tiesioginiai merų rinkimai skatintų visuomenės pilietiškumą bei aktyvumą rinkimuose.

Šaltinis: sudaryta darbo autoriaus, remiantis internetiniu Seimo stebėsenos portalu [www.manoseimas.lt](http://www.manoseimas.lt)

Tiesioginiai mero rinkimai turėtų užtikrinti efektyvius viešųjų finansų išteklių valdymo uždavinius: atskaitomybę, dalyvavimą, nuspėjamumą ir skaidrumą, siekiant visuomenės gerovės, garantuojant žmogaus teises.

Įgyvendinant penkioliktosios Lietuvos Respublikos Vyriausybės veiklos programą, nuo 2009 m. pradžios reformuojama valstybės mokesčių sistema, taupomos valstybės ir savivaldybių institucijoms išlaikyti skiriamos lėšos, peržiūrima socialinės paramos sistema, griežtinamas specialiųjų tikslinių dotacijų, skirtų valstybės savivaldybėms perduotoms funkcijoms įgyvendinti, naudojimas.

Taip pat Tauragės r. savivaldybė, organizuodama savo veiklą ir tinkamai paskirstydama savo finansinius išteklius, privalo atsižvelgti į savivaldybėms tiesioginį ir netiesioginį poveikį turinčius Europos Sąjungos privalomojo pobūdžio teisės aktus, direktyvas, reglamentus, sprendimus ir



svarbesnius rekomendacinio pobūdžio dokumentus-rekomendacijas, komunikatus, gaires, strategijas. (Tauragės rajono savivaldybės strateginis veiklos planas 2012-2014 metams).

Taigi, *Europos vietos savivaldos chartijoje* nurodoma, kad savivaldybės savo teisėtų įgaliojimų negalėtų vykdyti, jeigu stokotų finansinių išteklių. Čia pateikiami savivaldybių veiklos finansavimo šaltiniai, jų formavimas, naudojimas. Savivaldybėms suteikiama teisė turėti pakankamą savo finansinių šaltinių, kuriais jos gali nevaržomai naudotis. Finansiniai šaltiniai turi būti proporcingi jų įstatymu numatomiems įsipareigojimams. Dalį savivaldybių finansinių šaltinių sudaro vietiniai mokesčiai ir rinkliavos, kurių dydį nustato jos pačios, lygindamos teikiamų paslaugų naudą su vietos mokesčių mokėtojo/ vartotojo išlaidomis. Siekiant išvengti finansinių sunkumų, šalyje turi būti sukurta finansinio sulysinimo sistema, kurios procedūros ir operacijos neturi mažinti savivaldybių veiklos savarankiškumo. Seimas ir Vyriausybė, kiek įmanoma, savivaldybėms neskiria negražinamų paskolų (dotacijų) atskiriems projektams finansuoti, nes tai pažeidžia vietos organų laisvę veikti savo nuožiūra, nepažeidžiant jurisdikcijos ribų. Savivaldybės skolinasi lėšų kapitalo investicijoms šalies kapitalo rinkoje įstatymais reglamentuotomis sąlygomis.

LR Seimas 1999 m. birželio 22 d. ratifikavo Europos vietos savivaldos chartiją. Lietuvai, jau tapusiai ES nare, privalu laikytis vietos savivaldos anksčiau minėtų finansinių nuostatų. Praktika rodo, kad šalies savivaldybių finansavimas daugeliu atvejų neatitinka Europos vietos savivaldos chartijoje nurodytų finansavimo reikalavimų. Taigi, krašto savivaldybių finansavimo problemas tenka spręsti. Savivaldybių finansai, kaip ir įmonių finansai, yra valstybės finansų sudedamoji dalis, nors Lietuvos savivaldybės turi iš dalies įstatymais reglamentuotą autonomiją finansų veiklos savarankiškumą.

***Ekonominiai veiksniai.*** Tiesioginę įtaką savivaldybių finansams (t.y. biudžeto pajamų/išlaidų pokyčiams) turi šalies ekonomikos būklė – makroekonominiai procesai. Pagrindiniai Lietuvos makroekonominiai rodikliai pateikti žemiau esančioje lentelėje.

18 lentelė

#### Lietuvos ekonomikos raida 2011-2013 m.

Rodiklis/Metai	2011	2012	2013
Bendrasis vidaus produktas (pokytis, proc.)	6,0	3,6	4,5
Prekių ir paslaugų eksportas (pokytis, proc.)	27,0	14,4	8,0
Prekių ir paslaugų importas (pokytis, proc.)	29,3	9,0	8,0
Nedarbo lygis (vidutinis metinis, proc.)	15,3	13,2	10,5
Tiesioginės užsienio investicijos (mlrd. Lt)	38,081	41,781	42,447

Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis Lietuvos statistikos departamento duomenimis.

Augančios gyventojų pajamos, optimistiniai vartotojų lūkesčiai, sėkmingai įsisavinama ES finansinė parama sudarė palankias sąlygas vidaus paklausai augti: 2011 m. BVP pokytis augo 6,0 proc., 2012 m. – 3,6 proc., o 2013 m. – 4,5 proc. Nors ekonomikos augimas kasmet lėtėjo, tačiau esamos ekonomikos plėtros pakako ūkio būklės palaikymui, tačiau įmonės vis dar nelinkusios investuoti ar samdyti daug naujų darbuotojų. Nepaisant to, kad šalies ekonomika atsigauja, nedarbo lygis išlieka gana aukštas (žr. 18 lentelė). Siekiant ekonomikos atsigavimo svarbu sukurti palankią investicinę ir verslo aplinką diegiant verslo aplinkos gerinimo priemones, ***pritraukiant tiesiogines užsienio investicijas (TUI)***. Juolab, kad Tauragės r. savivaldybės geografinė padėtis yra patogi ir išskirtinė. Pasienio regionas su patogia transporto infrastruktūra, orientuota į Kaliningrado sritį ir vidinius Lietuvos regionus, sudaro palankias sąlygas verslo plėtrai.

Laisvosios rinkos instituto parengto Lietuvos savivaldybių indekso 2012 duomenimis, Tauragės regiono savivaldybės nėra patrauklios investuotojams, ypač dėl komunalinio ūkio ir transporto infrastruktūros. Inovacijos ir plėtra taip pat įvardijamos kaip silpnos sritys. Veikiančių ūkio subjektų skaičius vienam gyventojui artimesnis šalies vidurkiui, tačiau atsiliekama beveik 30 proc., pritraukiama 1,5 mažiau materialinių investicijų nei savivaldybių vidurkis. Įmonių dydžio pagal darbuotojų skaičių ir gaunamas metines pajamas rodikliai rodo, kad Tauragės rajono ***savivaldybėje dominuoja labai mažos ir mažos įmonės***.

Viena svarbiausių makroekonominių problemų Lietuvos Respublikoje yra nedarbas. Daugelis politikų, įvertindami ekonomikos būklę ar ekonominės politikos efektyvumą, nedarbo lygį vertina kaip vieną iš ekonomikos „sveikatos“ rodiklių. 2008–2009 m. bendra šalies ekonominė situacija ir pasaulinė ekonominė krizė turėjo sudėtingas ekonomines pasekmes Tauragės rajono savivaldybei. Ekonominis nuosmukis itin paveikė gyventojų užimtumą ir sąlygojo didelį nedarbo lygį visoje šalyje. 2013 m. sausio 1d. Tauragės teritorinės darbo biržos skyriuose buvo registruoti 9,3 tūkst. bedarbių, tai sudarė 14,2 proc. visų darbingo amžiaus apskrities gyventojų. Per 2012 metus į Tauragės teritorinę darbo biržą ieškodami darbo kreipėsi ir buvo užregistruoti 12,7 tūkst. bedarbių, tai 3 tūkst. (arba 30,8 proc.) daugiau nei 2011 metais. Per mėnesį vidutiniškai buvo užregistruojami 1,1 tūkst. bedarbių. ***Dauguma užsiregistravusių (42proc.) neturi profesinio pasirengimo***, 27 proc. – niekur nedirbė. 2011 m. vidutinis bruto darbo užmokestis buvo 1 603 Lt, t. y. 22 proc. mažesnis nei šalies vidurkis (Tauragės rajono savivaldybės strateginis veiklos planas 2013-2015 metams). Siekiant padidinti užimtumą ir plėtoti verslą, Tauragės r. savivaldybė jau nuo 2013 m. pradėjo vykdyti jaunimo užimtumo ir verslo skatinimo programas. Tačiau pažanga mažinant jaunimo nedarbą nepakankama,

todėl ir artimiausiais metais Tauragės rajono savivaldybės teritorijoje yra labai svarbu skatinti verslo plėtrą, įgyvendinti įvairias užimtumo, kvalifikacijos kėlimo ir perkvalifikavimo programas (Tauragės rajono savivaldybės strateginis veiklos planas 2013-2015 metams).

Apibendrinant galima teigti, kad bendri ekonominiai - makroekonominiai rodikliai rodo, kad rajonas yra ekonomiškai silpnas: vyrauja TUI pritraukimo problema; bedarbių nepasirengimas rinkos poreikiams; dominuoja labai mažos ir silpnos įmonės. Tauragės apskrityje BVP sudaro tik 2 proc. viso šalies sukuriama BVP. Kadangi vienam gyventojui tenka nedidelė dalis Lietuvoje sukuriama pridėtinės vertės, sukuriama pridėtinės vertės struktūroje vyrauja žemą pridėtinę vertę kuriančios veiklos (žemės ūkis, prekyba, viešojo sektoriaus paslaugos). Nustatyta, kad vienas iš svarbiausių ekonominių veiksnių įtakančių savivaldybės finansus (biudžeto pajamas ir išlaidas) yra BVP (t.y. šalies ekonominis veiksnys). Taip pat savivaldybės finansams įtakos turi nedarbo lygis, tiesioginių užsienio investicijų pritraukimas.

**Socialiniai veiksniai.** Savivaldybių biudžeto pajamų ir išlaidų formavimui ir įgyvendinimui įtakos turi ir socialiniai veiksniai (gyventojų ir socialiniai statistiniai duomenys). Tauragės rajono savivaldybei, kaip ir visai Lietuvos Respublikai, būdinga gyventojų skaičiaus mažėjimo tendencija. Viena iš mažėjimo priežasčių yra vietinė ir tarptautinė migracija dėl nedarbo augimo bei santykinai žemo pragyvenimo lygio (tai būdinga ir visai Lietuvai). Statistikos departamento duomenimis, per aštuonis 2012 m. mėnesius gyventojų skaičius sumažėjo 19 300, ir rugsėjo mėn. pradžioje šalyje gyveno 2,988 mln. gyventojų. Kita gyventojų mažėjimo priežastis – neigiama natūrali kaita (daugiau žmonių mirė negu gimė). 2012 m. sausio–rugsėjo mėn. neigiama neto tarptautinė migracija sudarė 78 proc. bendro sumažėjimo, o neigiama natūrali kaita – 22 proc. Sausio–rugsėjo mėn. iš šalies emigravo 15 100 žmonių daugiau negu imigravo, tačiau grįžusių (reemigravusių) Lietuvos Respublikos piliečių skaičius didėjo.

Tauragės r. per pastaruosius septynerius metus (nuo 2005 m. iki 2012 m. pradžios) gyventojų sumažėjo 4 539 gyventojais arba 8,7 proc. 2009-2013 m. laikotarpiu Tauragės r. sav. pastebima gimstamumo augimo tendencija. Vaikų gimstamumas išaugo 17,9 proc. (t.y. nuo 390 iki 460). Nuo 2009 m. iki 2012 m. augo gyventojų skaičius su aukštuoju išsilavinimu (t.y. nuo 9,8 tūkst. iki 10,6 tūkst. gyventojų). Tuo tarpu lyginant 2012 m. su 2013 m. pastebimas aukštąjį išsilavinimą turinčių Tauragės r. gyventojų sumažėjimas (nuo 10,6 tūkst. iki 8,9 tūkst.). Analizuojamu laikotarpiu socialinių pašalpų gavėjų skaičius Tauragės r. išaugo ko ne dvigubai (nuo 5132 iki 9696). Nors 2012 m. lyginant su 2013 m. pašalpų gavėjų skaičius sumažėjo beveik 16 proc.

Galima teigti, kad socialiniai rodikliai (migracija, gimstamumas, nedarbas, socialinių paramų skaičiaus pokyčiai) siejasi su savivaldybės finansiniais ištekliais, kadangi kuriamos strategijos, priimami sprendimai bei teikiamos paslaugos turi būti orientuotos į demografinius pokyčius Tauragėje. Socialiniai veiksniai turėtų skatinti savivaldybės atstovus identifikuoti minėtų veiksmų priežastis ir ieškoti modernių, naujų problemų sprendimo būdų (pvz.: kurti tokias strategijas, kurios didintų dirbančiųjų skaičių, mažintų socialinių išmokų skaičių). O to neįvykdžius tai gali neigiamai atsiliiepti savivaldybės biudžetui (t.y. didės išlaidos iš savivaldybės biudžeto).

**Technologiniai veiksniai.** Informacinių technologijų (toliau – IT) vystymasis suteikia naujų galimybių optimizuoti savivaldybių veiklos procesus ir panaudojant naujas IT suteikiamas galimybes didinti savivaldybių ne tik darbo, bet ir finansų efektyvumą. Savivaldybėse siekiama IT teikiamas galimybes panaudoti mažinant darbo laiko sąnaudas informacijai kaupti ir apdoroti, siekiama užtikrinti kaupiamos informacijos prieinamumą valdymo sprendimams priimti, mažinti laiko ir išteklių sąnaudas veiklos procesams vykdyti juos kompiuterizuojant.

Informacinės visuomenės tolygi plėtra yra viena svarbiausių sėkmingo šalies vystymosi prielaidų, tačiau Lietuvoje matyti dideli skirtumai tarp miestų ir kaimo vietovių pagal svarbiausius informacinės visuomenės plėtros rodiklius. Tauragės r. priklauso atsiliekančioms regionams pagal namų ūkių, turinčių kompiuterius ir interneto prieigą, skaičių lyginant su kitais regionais. 2012 m. tik kas antras namų ūkis turėjo kompiuterį ir kiek mažiau nei kas antras namų ūkis turėjo prieigą prie interneto. Pagal inovacijų diegimą ūkio subjektuose, Tauragė priskirtina prie pirmaujančių regionų: didesnė dalis inovacijas įsidedusių įmonių buvo tik Vilniaus regione, regionas lenkia šalies vidurkį. Tačiau regionas smarkiai atsilieka pagal investicijas į inovacijų rinkodarą (4,2 proc. nuo visos inovacinių įmonių veiklos, kuomet Lietuvos vidurkis 47 proc.), investicijas į inovacijų dizainą (8,3 proc., kuomet Lietuvos vidurkis 46,4 proc.) bei investicijas į mokymus, susijusius su inovacine veikla (16,7 proc. kuomet Lietuvos vidurkis 62,3 proc.) (Tauragės rajono savivaldybės strateginis veiklos planas 2013-2015 metams).

Įgyvendinant Lietuvos 2007–2013 m. ES struktūrinės paramos naudojimo strategiją, informacinės visuomenės plėtros srityje numatoma kurti elektroninį turinį ir paslaugas bei plėtoti elektroninę infrastruktūrą. Elektroninio turinio ir paslaugų plėtra orientuota į valstybės teikiamų paslaugų (viešųjų el. paslaugų, el. sveikatos paslaugų, el. mokymo paslaugų ir kt.) visuomenės plėtojimą, lietuvių kalbos ir kultūros sklaidai informacinėje visuomenėje skirtų priemonių kūrimą, el. demokratijos plėtrą skatinančių įrankių diegimą, verslo procesų perkėlimo į elektroninę terpę skatinimą ir pan.

Tauragės r. savivaldybėje taip pat daugėja kompiuterinės technikos ir programinės įrangos. Darbuotojai gali neribotai naudotis internetu tinklu. Elektroninio pašto serveris suteikia galimybę naudotis patikimomis elektroninio pašto paslaugomis. 2010 m. atnaujinta Tauragės r. savivaldybės interneto svetainė [www.taurage.lt](http://www.taurage.lt), kuri teikia gyventojams pirmo lygio elektronines paslaugas (informavimo) ir keletą antro lygio elektroninių paslaugų (dokumentų formos, atmintinės). 2012 m. buvo sėkmingai įgyvendinami keli ES struktūrinės paramos lėšomis finansuojami projektai, skirti e. valdžios, e. demokratijos priemonėms įgyvendinti.

### **2.3.2 Vidinių finansų valdymo efektyvumo vietos savivaldoje veiksmų (SSGG) analizė Tauragės r. savivaldybėje**

Vidinių finansų valdymo veiksmų (teisinių bazės, žmogiškųjų išteklių, organizacinės struktūros, finansinių išteklių, apskaitos, ryšių bei vidaus kontrolės sistemų) SSGG analizė atlikta remiantis Tauragės r. savivaldybės strateginiu veiklos planu 2012-2015 m.; Tauragės r. strateginiu plėtros planu 2008-2013 m.; Tauragės r. savivaldybės internetine svetaine; Tauragės r. savivaldybės administracijos nuostatais bei Tauragės r. savivaldybės tarybos veiklos reglamentu.

**Teisinė bazė.** Tauragės savivaldybės teisės aktai tokie kaip Tarybos sprendimai reglamentuoja savivaldybės finansų valdymą. Tauragės r. savivaldybės biudžeto projektą rengia savivaldybės administracijos direktorius, vadovaudamasis LR Konstitucija; LR vietos savivaldos įstatymu; LR biudžeto sandaros įstatymu; LR valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu; LR savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymu; oficialios statistikos duomenimis, Tarybos priimtais sprendimais; patvirtintomis socialinėmis-ekonominėmis programomis; Tauragės r. savivaldybės biudžeto asignavimų valdytojų programomis bei jų sąmatų projektais. **Tauragės r. savivaldybės administracijos nuostatuose (2009, Nr. 1-1139)** nurodomas savivaldybės administracijos tikslas – įgyvendinti teisės aktų nustatytas funkcijas kuo efektyviau tenkinant bendruomenės interesus.

**Tauragės r. savivaldybės tarybos veiklos reglamentas (2011, Nr. 1-88)** numato savivaldybės biudžeto svarstymo, tvirtinimo ir tikslinimo tvarką. Savivaldybės biudžetas sudaromas vieneriems biudžetiniams metams. Biudžeto projektą rengia savivaldybės administracijos Finansų skyrius,

vadovaudamasis tarybos patvirtintomis Savivaldybės biudžeto sudarymo, vykdymo ir atskaitomybės taisyklėmis bei savivaldybės administracijos direktoriaus nustatytais biudžeto projekto rengimo terminais. Savivaldybės administracijos direktorius parengtą biudžeto projektą teikia svarstyti tarybos komitetams, jis taip pat skelbiamas savivaldybės interneto svetainėje bei per vietines visuomenės informavimo priemones gyventojams viešai svarstyti. Taip pat su biudžeto projektu galima susipažinti savivaldybės administracijos Bendrajame skyriuje, gyventojų priėmimo kabinete. Gyventojai pastabas ir pasiūlymus dėl biudžeto projekto teikia per 5 dienas nuo projekto paskelbimo dienos elektroniniu paštu arba raštu savivaldybės administracijai. Komitetai privalo išnagrinėti biudžeto projektą pagal savo kompetenciją ir savo pasiūlymus bei išvadas ne vėliau kaip per 5 dienas nuo biudžeto projekto gavimo dienos pateikti Finansų skyriui. Gautus gyventojų siūlymus apibendrina Finansų skyrius. Šis skyrius, gavęs komitetų bei gyventojų pasiūlymus ir išvadas, supažindina administracijos direktorių, parengia patikslintą biudžeto projektą ir pateikia tarybai. Jei taryba priima sprendimą taisyti biudžeto projektą, jo tolesnis svarstymas atidedamas artimiausiam tarybos posėdžiui, bet ne vėliau kaip 20 dienų. Per šį laiką pataisytas biudžeto projektas turi būti apsvarstytas komitetuose. Taryba biudžetą patvirtina per 2 mėnesius nuo LR valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo. Biudžetas tvirtinamas be deficito. Jei biudžetas iki biudžetinių metų pradžios nepatvirtinamas, jo išlaidos biudžetinių metų pradžioje kiekvieną mėnesį negali būti didesnės kaip 1/12 praėjusių metų biudžeto asignavimų. Biudžetinais metais taryba biudžetą gali tikslinti.

Žemiau aptariami, savivaldybės finansinei veiklai, svarbiausi LR įstatymai.

**LR Konstitucijoje** atskleidžiami tik bendriausi viešųjų finansų principai. Pagal ją biudžetiniai metai prasideda sausio 1 d., o baigiasi gruodžio 31 d. Biudžeto projektą sudaro Vyriausybė ir pateikia Seimui ne vėliau kaip prieš 75 dienas iki biudžetinių metų pabaigos. Biudžeto projektą svarsto Seimas ir tvirtina įstatymu iki naujųjų biudžetinių metų pradžios. Jeigu valstybės biudžetas laiku nepatvirtinamas, jo išlaidos biudžetinių metų pradžioje kiekvieną mėnesį negali viršyti praėjusių metų 1/12 valstybės biudžeto išlaidų. Taigi, Konstitucijoje reglamentuoti tik bendriausi biudžeto aspektai.

Biudžeto rengimas ir įgyvendinimas detaliau reglamentuotas **LR biudžeto sandaros įstatyme**. Įstatymas nustato LR valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų turinį, šių biudžetų pajamų sudarymo ir asignavimų naudojimo teisinius pagrindus, taip pat biudžetų rengimo, tvirtinimo, vykdymo, vertinimo ir kontrolės pagrindines nuostatas, procedūras, asignavimų valdytojų pareigas, teises ir atsakomybę. Šio įstatymo tikslas - siekiant ilgalaikės, visapusiškos ekonominės ir socialinės LR piliečių gerovės, užtikrinti, kad sudarant ir vykdant biudžetą piniginiai ištekliai būtų naudojami efektyviai. Galima teigti,

kad Biudžeto sandaros įstatymu reglamentuoti svarbiausi biudžeto sudarymo ir vykdymo aspektai, nurodant ir biudžeto rengimo metodus.

Kai kuriuos savivaldybės biudžeto pajamų aspektus reglamentuoja ir **LR Vietos savivaldos įstatymas**. Jo tikslas - skatinti ir plėtoti vietos savivaldą kaip demokratinės valstybės raidos pagrindą. Tuo tarpu paskirtis - nustatyti savivaldybių institucijų sudarymo ir veiklos tvarką įgyvendinant Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir Europos vietos savivaldos chartijos nuostatas. Šis įstatymas apibrėžia vietos savivaldos principus, savivaldybių institucijas, jų įgaliojimus ir funkcijas, savivaldybės tarybos nario statusą, savivaldybių ūkinės ir finansinės veiklos pagrindus.

**LR savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas** nustato savivaldybių biudžetų pajamų šaltinius ir savivaldybių biudžetams skiriamų valstybės biudžeto dotacijų bei lėšų apskaičiavimo, tvirtinimo ir pervedimo tvarką. Kiekviena savivaldybė turi savarankišką biudžetą, kuris sudaromas ir tvirtinamas vieneriems biudžetiniams metams. Savivaldybės biudžeto sudarymo pagrindas yra savivaldybės tarybos patvirtintos socialinės, ekonominės ir kitos programos bei savivaldybių funkcijoms įgyvendinti reikalingų lėšų skaičiavimai. Savivaldybės turi sudaryti sąlygas gyventojams savivaldybės tarybos veiklos reglamento nustatyta tvarka svarstyti biudžeto projektą. Pasibaigus biudžetiniams metams, savivaldybės tarybos sprendimu gali būti atliekamas nepriklausomas finansų ir (ar) veiklos auditas. Jeigu nepriklausomas auditas atliekamas, audito ataskaita turi būti viešai apsvarstyta savivaldybės tarybos posėdyje ne vėliau kaip iki atitinkamų biudžetinių metų rugsėjo 1 d. Prireikus, valstybės kontrolieriaus sprendimu Valstybės kontrolė gali atlikti savivaldybių, taip pat savivaldybių įstaigų ir savivaldybių kontroliuojamų įmonių finansinį (teisėtumo) ir veiklos auditą. Šiuo įstatymu iš esmės reglamentuotas savivaldybių pajamų formavimas: įtvirtinta pajamų apskaičiavimo metodika, nustatyti rodikliai ir jų apskaičiavimo formulės.

**LR valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme** nustatoma bendra pajamų suma ir jų paskirstymas pagal pajamų rūšis; įmokų į valstybės biudžetą, skiriamų specialiosioms programoms finansuoti, paskirstymas pagal asignavimų valdytojus; bendra valstybės biudžeto asignavimų suma, jų paskirstymas pagal biudžetines įstaigas ir programas; grynojo skolinimosi limitas; biudžetiniais metais pasirašomų valstybės garantijų limitas; savivaldybių biudžetams skiriamų dotacijų sumos; savivaldybių skolinimosi limitai; GPM dalis, tenkanti visų savivaldybių biudžetams. Valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių projektą rengia Finansų ministerija. Taigi, šiuo įstatymu detalai reglamentuotas atitinkamų metų pajamų ir išlaidų paskirstymas institucijoms ir įstaigoms, skolinimosi limitai.

**Žmogiškieji ištekliai.** Tauragės rajono savivaldybėje dirba 133 valstybės tarnautojai. Dauguma specialistų turi aukštąjį išsilavinimą (123). Iš jų 39 yra baigę viešąjį administravimą, 28 ekonomiką, 34 vadybą. Iš visų tarnautojų 28 dirba struktūrose, kuriose rūpinamasi biudžeto klausimais. Kasmet vis daugiau investuojama į darbuotojų kvalifikacijos kėlimą: rengiami seminarai, mokymai. (2013 m. Administracijos direktoriaus ataskaita). Žemiau esančioje lentelėje matyti valstybės tarnautojų, dalyvavusių mokymuose (pagal atskiras sritis) pasiskirstymas per pastarąjį laikotarpį.

19 lentelė

### Valstybės tarnautojai dalyvavę mokymuose

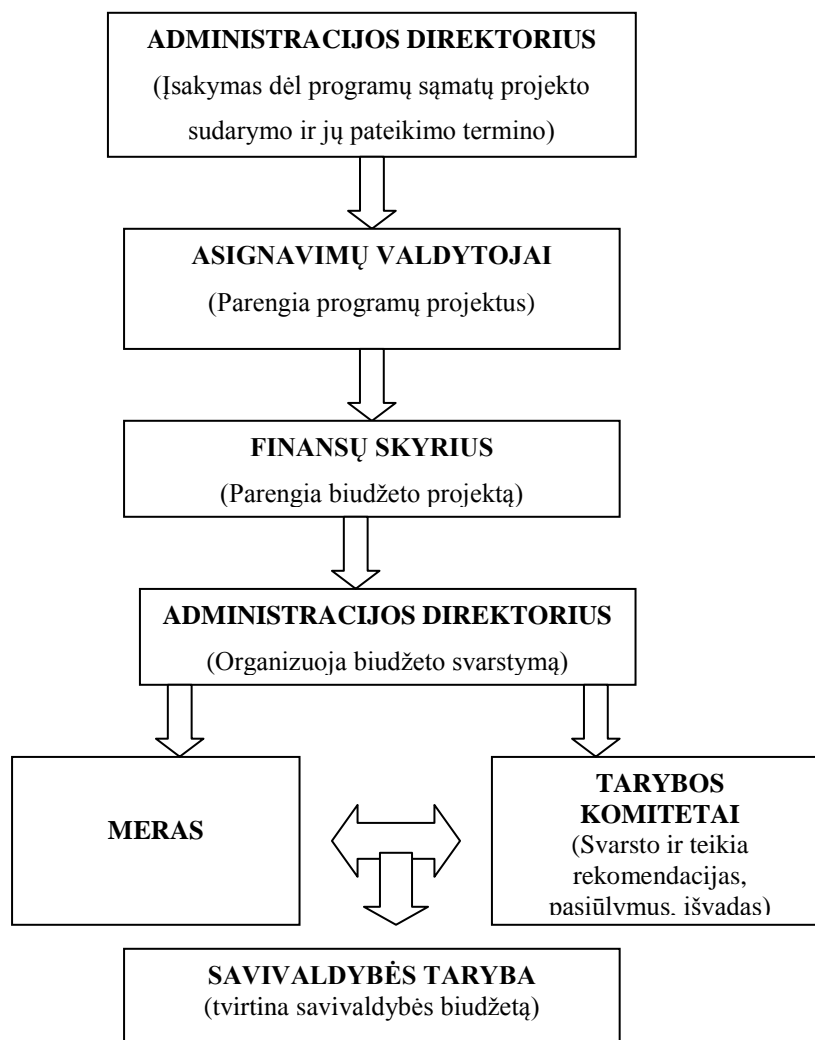
Metai/ Mokymosi sritis	Viešasis admin.	Vadyba	Teisė	IT	Kt. mokymai	Kt. sritis	Įvadiniai mokymai	Kt. admin.	Aptarnavimo	ES strukt.	Profesinės
2010	53	0	14	5	35	64	0	5	1	43	4
2011	23	7	10	1	16	45	13	2	0	0	0
2012	5	5	8	1	57	52	4	1	0	0	0
2013	3	6	9	2	48	55	5	1	0	0	2

Viešojo administravimo mokymai/seminarai apima savivaldybės finansų valdymo klausimus. Kaip matyti iš aukščiau pateiktos lentelės, kasmet mokymų skaičius ženkliai mažėja, o ypač viešojo administravimo, kuris susijęs su viešoju finansų valdymu. Tai galima paaiškinti menka darbuotojų iniciatyva, nes mokymai savivaldybėje organizuojami pirmiausia pagal prioritetines sritis ir pačių darbuotojų išsakytus norus.

**Organizacinė struktūra** Pagal Tauragės r. savivaldybės nustatytą tvarką, biudžeto sudarymą organizuoja administracijos direktorius, kuris ir atsako už savivaldybės biudžeto teisingumą. Tuo tarpu Tauragės r. savivaldybės administracijos valdymo struktūra pateikta 6 priede. Biudžeto



rengimo ir tvirtinimo tvarką atspindi žemiau esantis paveikslas.



9 pav. Tauragės rajono savivaldybės biudžeto rengimo ir tvirtinimo schema.

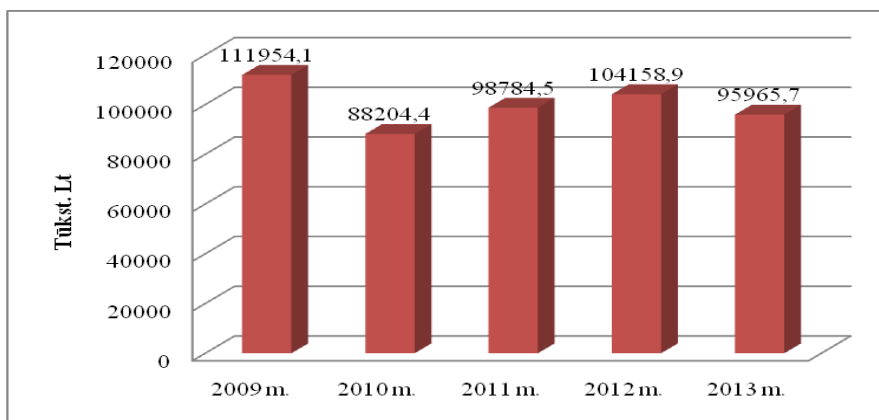
Šaltinis: sudaryta autoriaus

Kaip matyti iš aukščiau pateikto paveikslo, Administracijos direktorius parengia įsakymą dėl programų sąmatų projekto sudarymo, vėliau asignavimų valdytojai parengia programų projektus (biudžeto lėšų poreikio skaičiavimus), kuriuos pateikia Finansų skyriui. Finansų skyrius patikrina, ar pateiktuose programų sąmatų projektuose skaičiavimai yra tikslūs, ar laikytasi taupumo režimo, ar numatyti asignavimai esamoms skoloms padengti, prireikrus patikslina asignavimus (atsižvelgdamas ir į savivaldybės biudžeto bendras finansines galimybes) ir įtraukia juos į biudžeto projektą. Parengia

biudžeto projektą ir pateikia jį Savivaldybės administracijos direktoriui. Biudžeto projekto svarstymas vienas iš svarbiausių metų įvykių. Biudžetinių įstaigų vadovai ir vyriausieji buhalteriai yra kviečiami į finansų komitetus, kad galėtų pagrįsti pateiktus išlaidų sąmatų projektus. Savivaldybės administracijos direktorius, gavęs Finansų skyriaus parengtą biudžeto projektą pateikia merui (per 15 dienų) ir Savivaldybės tarybos komitetams. Pastarieji svarsto biudžeto projektą ir teikia pasiūlymus dėl jo (per 20 dienų). Finansų skyrius, atsižvelgdamas į tarybos komitetų pastabas, koreguoja biudžeto projektą ir teikia svarstyti Savivaldybės tarybai. Patvirtintas biudžetas pateikiamas LR Finansų ministerijai.

**Finansiniai ištekliai.** Pagrindinis Tauragės r. savivaldybės finansavimo šaltinis yra savivaldybės biudžetas, valstybės ir ES lėšos. Savivaldybės biudžetą sudaro mokestinės ir nemokestinės pajamos bei dotacijos (Lietuvos savivaldybių portalas). Savivaldybės biudžeto projektai parengti vadovaujantis Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymu, Biudžeto sandaros įstatymu, LR Seimo patvirtintais valstybės ir savivaldybių biudžetų finansiniais rodikliais, Vyriausybės patvirtintomis biudžeto sudarymo ir vykdymo taisyklėmis bei pagal Tauragės rajono savivaldybės 2014–2016 metų strateginio veiklos plano patvirtintas socialines-ekonomines programas ir biudžeto vykdymo rodiklių paskutinių metų dinamiką.

Tauragės savivaldybėje veikia Finansų skyrius, kurio tikslas yra užtikrinti savivaldybės finansinių išteklių planavimą, paskirstymą ir tvarkymą. Taip pat savivaldybėje savo veiklą įgyvendina ir Centralizuotos buhalterijos skyrius, kurio paskirtis – organizuoti ir tvarkyti savivaldybės administracijos buhalterinę apskaitą ir kontroliuoti, kad taupiai būtų naudojami darbo, materialiniai ir finansiniai ištekliai, užtikrinti, kad ataskaitiniai duomenys būtų teisingi ir laiku pateikti (Tauragės r. savivaldybės tarybos veiklos reglamentas, 2011, Nr. 1-88). Tauragės r. savivaldybės biudžeto dinamika pateikta žemiau esančiame paveiksle.



10 pav. Tauragės r. savivaldybės biudžeto pajamų dinamika 2009-2013 m.

Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis Tauragės r. savivaldybės veiklos ataskaitų duomenimis.

Iš paveikslo matyti, kad Tauragės savivaldybės biudžeto pajamos kito netolygiai. Per visą analizuojamą laikotarpį biudžeto pajamos sumažėjo 14,28 proc. 2013 m. patvirtintas 95 965,7 tūkst. Lt Tauragės r. savivaldybės biudžetas, kurį sudarė 54 797,1 tūkst. Lt dotacijos iš valstybės biudžeto, įskaitant bendrosios dotacijos kompensaciją, 41 669,6 tūkst. Lt savivaldybės biudžeto pajamos ir 5 719 tūkst. Lt skolintos lėšos, skirtos investiciniams projektams, finansuojamiems ES fondų lėšomis bei miesto infrastruktūros gerinimui. LR Seimo patvirtintas Tauragės r. savivaldybės biudžeto pajamų planas buvo tikslinas 7 kartus ir įvykdytas 101,1 proc. Bendras biudžeto planas, neįskaitant skolintų 3 135,5 tūkst. Lt įvykdytas 101 proc. Vykdamas pajamų planą, gauta 99 255,2 tūkst. Lt pajamų ir 3 159,5 tūkst. Lt skolintų lėšų. 2013 m. iš planuotų 104 791 tūkst. Lt išlaidų panaudota 103 996,8 tūkst. Lt. Savivaldybės biudžetinės įstaigos įgyvendino 10 biudžeto programų. Šios programos patvirtintos su 2013 m. savivaldybės biudžetu ir skirti asignavimai programoms finansuoti. Daugiausia lėšų – 46 811,8 tūkst. Lt – skirta ugdymo kokybės ir aplinkos užtikrinimo programai. Socialinės paramos įgyvendinimo programai skirta 22 136,6 tūkst. Lt, savivaldybės valdymo programai – 11 292,2 tūkst. Lt (2013 m. veiklos ataskaita).

**Apskaitos sistema.** Apskaita tvarkoma Lietuvos Respublikos teisės aktų nustatyta tvarka. Nuo 2010 m. sausio 1 d. apskaita Savivaldybėje tvarkoma ir finansinės ataskaitos rengiamos pagal viešojo sektoriaus apskaitos ir finansinės atsakomybės standartus (VSAFAS). Pasinaudojus ES struktūrinės paramos lėšomis 2012 m. buvo įdiegta nauja finansinės apskaitos valdymo sistema, integruota su strateginio planavimo sistema. (Tauragės rajono savivaldybės strateginis veiklos planas 2013-2015 metams). Jos įdiegimas suteikia galimybių efektyviau valdyti viešuosius finansus. Sumažinamos darbo laiko sąnaudos bei supaprastinamas pats finansų valdymas.

**Ryšių sistema (informacinės ir komunikacinės sistemos).** Savivaldybės veiklos poreikiams siekiama kuo efektyviau panaudoti IT teikiamas galimybes. Siekiant gerinti finansinių išteklių valdymą įdiegta ir toliau tobulinama kompiuterinė valstybės biudžeto apskaitos ir mokėjimų sistema (VBAMS). Šią sistemą numatoma tobulinti ir plėsti užtikrinant jos atitiktį teisės aktų reikalavimams. Įdiegtos ir tobulinamos sistemos sumažins klaidų tikimybę, laiko duomenims kaupti ir apdoroti sąnaudas ir leis efektyviau panaudoti darbo laiką.

**Vidaus kontrolės sistema.** Ar teisėtai, efektyviai, ekonomiškai ir rezultatyviai valdomas ir naudojamas savivaldybės turtas, kaip vykdomas savivaldybės biudžetas, prižiūri savivaldybės kontrolės ir audito institucija – savivaldybės kontrolierius (savivaldybės kontrolieriaus tarnyba). Vidaus kontrolės vertinimą Savivaldybės administracijoje atlieka Centralizuota vidaus audito tarnyba.

Ji tikrina ir vertina Savivaldybės veiklos ir jos tikslų bei uždavinių atitikimą, finansinių ataskaitų duomenis, materialinių ir finansinių išteklių naudojimo efektyvumą ir darbo organizavimą bei kasmet pateikia išvadą savivaldybės administracijos direktoriui apie strateginio plano priemonių įgyvendinimo rezultatus ir tam skirtų lėšų panaudojimo efektyvumą. Centralizuota vidaus audito tarnyba yra tiesiogiai pavaldi ir atskaitinga Savivaldybės administracijos direktoriui, savo veikloje vadovaujasi Vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymo nuostatomis bei kitais teisės aktais, reglamentuojančiais vidaus auditą.

SSGG atspindi stiprybes (ką organizacija yra pajėgi atlikti), silpnybes (ko organizacija negali atlikti), galimybes (potencialiai naudingos sąlygos organizacijai) ir grėsmes (potencialiai nenaudingos sąlygos organizacijai). Stiprybių, silpnybių, galimybių ir grėsmių (SSGG) analizė atlikta remiantis Tauragės r. savivaldybės strateginiu veiklos planu 2012-2015 m.; Tauragės r. strateginiu plėtros planu 2008-2013 m.; 2012 m. ir 2013 m. Tauragės r. sav. Administracijos direktoriaus ataskaita; 2012 m. ir 2013 m. Tauragės r. sav. tarybos ir mero veiklos ataskaita. Atlikta išorės veiksmų ir vidaus veiksmų analizė pateikta žemiau esančioje SSGG matricoje.

20 lentelė

### Stiprybių, Silpnybių, Galimybių ir Grėsmių (SSGG) analizė

<b>STIPRYBĖS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Tauragės rajono savivaldybėje dirba pakankamai kvalifikuotas personalas (Iš visų 133 darbuotojų aukštąjį išsilavinimą turi net 123). Iš jų 39 yra baigę viešąjį administravimą, 28 ekonomiką, 34 vadybą. Įvertinus darbuotojų išsilavinimą bei išsilavinimo sritis, galime teigti, kad Tauragės savivaldybėje dirba kvalifikuoti ir kompetentingi darbuotojai, kurie finansų valdymo srityje gali priimti racionalius ir optimalius sprendimus.</li> <li>❖ Savivaldybės biudžetas rengiamas pagal strateginio valdymo sistemas, plėtros planus, o tai leidžia efektyviai valdyti išteklius, nukreipti juos į būtinas sritis, kurios yra reikalingos Tauragės savivaldybės gyventojams.</li> <li>❖ Pasinaudojus ES struktūrinės paramos lėšomis 2012 m. buvo įdiegta nauja finansinės apskaitos valdymo sistema, integruota su strateginio planavimo sistema. Jos įdiegimas suteikia galimybių efektyviau valdyti viešuosius finansus. Sumažinamos darbo laiko sąnaudos bei supaprastinamas pats finansų valdymas.</li> </ul>
<b>SILPNYBĖS</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Nesugebėjimas suvaldyti augančių Tauragės r. socialinių problemų ar pritraukti investicijas galiausiai lemia mažesnes savivaldybės pajamas, kurių nebeužtenka finansuoti savivaldybės išlaidas ir poreikius, tad didėja neefektyvus finansų valdymo tikimybė.</li> <li>❖ Nepaisant strateginio planavimo, programinio biudžeto ir kitų strateginio veiklos valdymo priemonių diegimo, vis dar nepakankamas savivaldybės veiklos orientavimosi į rezultatus principas, todėl įmonės finansai gali būti valdomi neefektyviai.</li> </ul>

- ❖ Nepakankamai išnaudojama sąveika (partnerystė, bendradarbiavimas) su verslu, bendruomenėmis formuojant ir įgyvendinant biudžetą, nepasinaudojama verslo sektoriaus patirtimi racionaliais formuoti biudžeto išlaidas, kurios atitinka pajamas.
- ❖ Tauragės rajono savivaldybė, organizuodama savo veiklą ir priimdama sprendimus, į sprendimų priėmimo procesą menkai įtraukia bendruomenę, kuri gali efektyviausiai ir racionaliausiai pagrįsti sprendimus, į kurias savivaldybė turi nukreipti savo finansinius išteklius ar juos sumažinti.

#### **GALIMYBĖS**

- ❖ Strateginio planavimo sistemos optimizavimas, orientuoto į rezultatus valdymo principų diegimas taip pat skatina optimizavimą ir finansų valdyme.
- ❖ Europos Sąjungos struktūrinės paramos apimčių didėjimas. Galimybė efektyviau ja pasinaudoti, perimamos kitų šalių „gerosios praktikos“ didinat savivaldybės finansų valdymo efektyvumą.
- ❖ Informacinių technologijų plėtra, vidaus administravimo sistemos tobulinimas savivaldybėje atvers naujas galimybes efektyviau organizuoti savivaldybės administracijos darbą finansų valdymo aspektu.
- ❖ LR Konstitucijoje atskleidžiami tik bendriausi viešųjų finansų principai, tad finansų valdymo laisvė palikta pačioms savivaldybėms, kurios geriausia gali įsigilinti į savivaldybės problemas.
- ❖ LR Biudžeto sandaros įstatymu reglamentuoti svarbiausi biudžeto sudarymo ir vykdymo aspektai, nurodant ir biudžeto rengimo metodus, padedantys efektyviai valdyti finansus.
- ❖ LR savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas nustato savivaldybių biudžetų pajamų šaltinius ir savivaldybių biudžetams skiriamų valstybės biudžeto dotacijų bei lėšų apskaičiavimo, tvirtinimo ir pervedimo tvarką ir padeda efektyviai valdyti finansus.
- ❖ LR valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatyme detalai reglamentuotas atitinkamų metų pajamų ir išlaidų paskirstymas institucijoms ir įstaigoms, skolinimosi limitai.
- ❖ Siekiant gerinti finansinių išteklių valdymą įdiegta ir toliau tobulinama kompiuterinė valstybės biudžeto apskaitos ir mokėjimų sistema (VBAMS).

#### **GRĖSMĖS**

- ❖ Užtrukus ekonominei krizei, Tauragės r. biudžeto formavimo problemos gali dar labiau išaugti. Siekiant nepriimti „nepatogių“ sprendimų, savivaldybės finansai gali būti naudojami neefektyviai.
- ❖ Nepalankios demografinės tendencijos – senstanti visuomenė, gyventojų skaičiaus mažėjimas, sparti darbingų ir kvalifikuotų rajono gyventojų emigracija, aukštas nedarbo lygis, augantis socialinių rizikos šeimų skaičius lemia mažėjančias savivaldybės pajamas.

## 2.4 Savivaldybės atstovų nuomonės tyrimas finansų valdymo efektyvinimo klausimais Tauragės rajono savivaldybėje

Siekiant įvertinti finansų valdymo efektyvumo lygį Tauragės rajono savivaldybėje bei numatyti galimybes efektyvumui didinti buvo atliktas pusiau struktūruotas interviu su Tauragės r. savivaldybės atstovais, kurių darbas yra tiesiogiai susijęs su viešųjų finansų valdymu. Tyrimui planuota apklausti 8 informantus, tačiau norą atsakyti į klausimus pareiškė tik 4 informantai, dirbantys Tauragės r. savivaldybėje. Iš jų 3 moterys ir 1 vyras. Tai Tauragės r. savivaldybės finansų, investicijų ir plėtros skyriaus specialistai. Visi informantai turi aukštąjį universitetinį išsilavinimą. Laikantis tyrimo etikos, visų informantų vardai ir pavardės nebus atskleidžiamos. Jie tyrime užkoduojami taip: „Informantas 1“ (I1); „Informantas 2“ (I2); „Informantas 3“ (I3); „Informantas 4“ (I4).

Atrankos kriterijai savivaldybės darbuotojams buvo šie: 1) ilgas darbo stažas nemažiau kaip 5 metai; 2) išsilavinimas/profesija. Dėl interviu su savivaldybės atstovais buvo susitarta iš anksto, jis vyko Tauragės rajono savivaldybės patalpose. Pokalbiai truko apie 1 val. Jo metu gauti duomenys buvo užrašinėjami ranka, kadangi informantai nenorėjo, kad jų pokalbiai būtų įrašinėjami, laikantis konfidencialumo principo. Apklaustų savivaldybės atstovų sociodemografinė charakteristika pateikta žemiau esančioje lentelėje.

21 lentelė

**Informantų sociodemografinė charakteristika**

<b>Informanto kodas</b>	<b>Pareigos</b>	<b>Išsilavinimas/ Profesija</b>	<b>Darbo stažas</b>	<b>Amžiaus grupė</b>
I1	Vyresnioji specialistė	Aukštasis/Teisės magistro laipsnis	5 m.	25-30 m.
I2	Vedėja	Aukštasis/Ekonomikos bakalauro laipsnis	20 m.	50-55 m.
I3	Vyriausiasis specialistas	Aukštasis/Investicijų ekonomikos magistro laipsnis	8 m.	30-35 m.
I4	Vyriausioji specialistė	Aukštasis/Vadybos magistro laipsnis	12 m.	35-40 m.

Apklausa pasitelkta, siekiant geriau įsisavinti surinktus duomenis, į situaciją pažvelgti ne tik iš teorinės (mokslinės literatūros, dokumentų analizės) pusės, bet ir iš vietos savivaldos atstovų

nuomonių. Išanalizavus duomenis pateikti pasiūlymai, kaip didinti efektyvumą finansų valdymo srityje Tauragės rajono savivaldybėje.

Interviu organizuojamas remiantis detalaus klausimyno variantu, t.y. informantams sudaryti 2 klausimynai. Pirmame klausimyne pateikiami pagrindiniai atviri klausimai, kurie informantams leidžia mąstyti plačiau, o interviuieriui suteikia galimybių sužinoti daugiau. Gavus pirminį atsakymų paketą, informantams siunčiami detalesni klausimai (2 klausimynas), jei respondentai nepakalbėjo pageidaujama papildomais klausimais. Iš viso buvo numatyta 16 klausimų (žr. 5 priedas). Interviu klausimus sąlygojo finansų valdymo efektyvumo vietos savivaldoje teorinė apžvalga bei pagrindinės problemos glūdinčios Tauragės r. savivaldybėje atlikus išorinių bei vidinių (finansų valdymo efektyvumo) veiksmų analizę.

## ***FINANSŲ VALDYMO EFEKTYVUMAS.***

Siekiant išsiaiškinti savivaldybės atstovų nuomonę apie efektyvaus viešųjų finansų valdymą, buvo pateiktas klausimas „***Kaip manote, kas padėtų efektyviau valdyti finansus savivaldybėje?***“ Informantas I1 teigia, kad “<...> *Finansus savivaldybėje efektyviau padėtų valdyti piliečių dalyvavimo valdyme galimybių plėtra, būtina viešųjų finansų žinių, patirties ir sprendimų rengimo sąveika, kurioje dalyvauja viešojo ir privataus sektoriaus įmonės, kartu į finansų valdymą įtraukdamos ir visuomenines įmones – NVO.*“ I2 teigimu, “<...> *Prie savivaldybės finansų efektyvumo prisidėtų palankesnių LR teisės aktų išleidimas reglamentuojantis vietos savivaldos finansus, didesnis savivaldybių finansinis savarankiškumas, nes juk viskas priklauso nuo valstybės. Taip pat inovacijų diegimas (finansų valdymas visaapimančia kompiuterizuota sistema), darbuotojų mokymai finansų klausimais.*“ I3 teigia, “<...> *Mano nuomone, efektyvesnį finansų valdymą savivaldybėje galėtų užtikrinti tobulesnis programinio biudžeto rengimo procesas, jo vykdymas, stebėjimo procesas, vertinimas. Rengiant biudžeto projektą labai svarbus bendradarbiavimas tarp skyrių. Finansų skyrius galėtų labiau bendradarbiauti su strateginio planavimo, investicijų plėtros skyriais. Taip pat prie efektyvumo galėtų prisidėti ir didesnis visuomenės įtraukimas.*“ O I4 teigia, kad “<...> *Finansus savivaldybėje manau efektyviau padėtų valdyti ne tik strateginių ir plėtros planų rengimas, bet ir kasmetinis ar ketvirtinis finansinio plano parengimas, kuriame būtų suformuluojami tikslai, tai ko mes siekiame, būtina veiklos strategija, tai ką mes pasieksime efektyviau valdydami finansus ir manau, kad dar labai svarbus būtų žingsnis tai priemonės, kuriomis mes sieksime užsibrėžto plano ir tikslų (kiekvienas tikslas turėtų būti išreikštas pinigine išraiška). Be abejo čia didelės reikšmės turi ir žmogiškasis faktorius: tinkami parinkti darbuotojai, ilgametė finansinė patirtis.*“

Išanalizavus savivaldybės atstovų nuomonės pirmu klausimu, galima teigti, kad informantų nuomonės labai išsiskyrė. Vieni teigia, kad efektyviau finansus savivaldybėje galėtų užtikrinti palankesnių teisės aktų išleidimas, inovacijų diegimas finansų valdymo procese, didesnis savivaldybių finansinis savarankiškumas. Kiti pasisako už tai, kad reikalingas tobulesnis programinio biudžeto projekto rengimas, glaudesnis skyrių bendradarbiavimas. Du informantai mini ir aktyvesnį bendruomenių, NVO įtaukimą į sprendimų priėmimą. Beveik visi apklaustieji akcentuoja, kad prie efektyvesnio finansų valdymo galėtų prisidėti tinkamų darbuotojų parinkimas, ilgametė patirtis, nuolatinis tobulėjimas ir mokymasis.

Detalizuojant pirmąjį klausimą informantams papildomai buvo pateikti tokie papildomi klausimai: ***Ar yra ketinamos diegti kompiuterinės programos? Kaip inovacijų diegimas atsiliepia***



***efektyvumui? Kiek lėšų sutaupė 2012 m. įdiegta finansų apskaitos sistema? Ar pasiteisino? Taip pat ketinama įdiegti VBAMS. Kiek sutaupys lėšų? Gal sumažės darbuotojų skaičius?***

Šiais klausimais informantų nuomonės pasiskirstė labai panašiai. Visi sutinka, kad inovacijų diegimas savivaldybėje turėtų atnešti teigiamą naudą tiek savivaldybės veiklai, tiek ir jos finansinių išteklių valdymui, tačiau 2012 m. įdiegta finansų apskaitos sistema ne tik kad nepasiteisino, bet ir nesutaupė savivaldybės lėšų. Kaip teigia respondentai, darbuotojų skaičius taip pat nesumažėjo ir ateityje neketina sumažėti, nes savivaldybės funkcijų nuolat daugėja.

Informantas I1 teigia, kad “<...> Šiuo metu nėra diegiamos jokios kompiuterinės programos, tik planuojamos ateityje. Apskaitos sistema nesinaudoju, todėl negaliu pasakyti ar pasiteisino. Nemanau, kad įdiegta VBAMS sumažins darbuotojų skaičių, nes savivaldybėje įvairių funkcijų daugėja, todėl manau, kad darbuotojų skaičius ateityje tik augs.“ I2 mano, kad “<...> Inovacijų diegimas palengvina darbą, tačiau šiandien programos yra tikrai nepatogiai sukurtos, nes jos susideda iš daug atskirų dalių, ko pasėkoje darbas užtrunka dvigubai ilgiau. Patogiau skaičiuoti ranka ir remtis popieriniais variantais, nei programomis. IT programos sukurtos ne iki galo. Įdiegta apskaitos sistema nepasiteisino ir nepalengvino darbo. Dar daugiau darbo atsiranda, kai nėra bendros bazės sukurta. Savivaldybėje daugėja funkcijų, todėl darbuotojų tikrai neturėtų mažėti net jei būtų įdiegta gera finansų apskaitos programa.“ I3 teigia, kad “<...> Efektyviau valdyti finansus savivaldybėje padėtų įdiegiant bendrą kompiuterinę finansinę bazę, su savivaldybei pavaldžiomis institucijomis. Šiuo metu naujų programų diegti nėra ketinama. Dabartinė įdiegta sistema nėra efektyvi, nes nebuvo kuriama atsižvelgiant į darbuotojų ir pačios sklandžiai veikiančios sistemos poreikius. Įdiegta programa nesutaupė lėšų, gal jas net padidino, todėl ji nepasiteisino. Manau, VBAMS projekto bus atsisakyta, nes lėšų nesutaupys, o žmonių skaičius gali tik padidėti“. I4 akcentuoja, kad “<...> Kaip ir kiekvienoje biudžetinėje įstaigoje diegiamos naujovės ilgainiui įgauna pagreitį, bet kol jos yra naujos neišbandytos, manau, naudos duoda menkai ir įdiegimas gaunasi nulinio pelno pagrindu ir manau tai atsiliepia kompiuterinės sistemos programų diegimui. Vėlgi kitas aspektas kiek reikės investuoti į apmokymus, kursus, supažindinimus su naujovėmis. 2012 metų įdiegta finansų apskaitos sistema nedavė tokios naudos, kokios buvo tikimasi. Ši sistema nepateisino mūsų lūkesčių. Ar kažkokia programa tokia kaip VBAMS galėtų sumažinti darbuotojų skaičių – nemanau, nes problemų daugėja kasdien, o ir darbuotojų senėjimo tendencija pastebima, tad tų darbuotojų skaičius manau dar tik turėtų augti“.

#### **PROGRAMŲ, PROJEKTŲ RENGIMAS.**

Siekiant išsiaiškinti Tauragės r. projektų įgyvendinimo ir rengimo galimybes efektyvesniam finansų valdymui pateiktas toks klausimas: „**Jūsų savivaldybė rengia įvairius projektus, programas. Kaip jas taikote efektyviam finansų valdymui?**“ I1 teigia, kad „<...> Stengiamės tinkamai įgyvendinti visus projekto sudarymo etapus (rengimas, vertinimas, identifikavimas ir kt.) taip, kad artimiausiu metu to projekto nereikėtų taisyti. Tauragės r. būklė kiekvienais metais gerėja. Tauragės r. savivaldybė stengiasi dalyvauti visuose finansiškai ir socialiai efektyviuose projektuose.“ I2 mano, kad „<...> Dauguma rengiamų projektų nėra susiję su finansų valdymu. Pirmiausia stengiamasi pagerinti gyventojų būklę, o finansų valdymas ir jo efektyvumas nėra prioritetas dalykas.“ I3 teigia, kad „<...> Projektai rengiami pirmiausia atsižvelgiant į gyventojų kokybės gerinimą (mokyklų, darželių renovavimas, gatvių rekonstravimas, viešųjų erdvių sutvarkymas ir kt.). I4 akcentuoja, kad „<...> Jokia programa ar projektas materialinės naudos neatneša, todėl apie finansų valdymo efektyvumą vargu ar būtų galima kalbėti. Beveik visos programos rengiamos gyventojų gyvenimo kokybei pagerinti.“

Galima teigti, kad Tauragės r. savivaldybė rengdama įvairius projektus ir programas pirmiausia atsižvelgia į gyventojų išsakytus poreikius. Tuo tarpu viešųjų finansų efektyvaus valdymo tobulinimas nėra prioritetas dalykas. Nustatyta, kad įgyvendinti projektai/programos neatneša jokios materialinės naudos, nes jie pirmiausia yra parengti gyventojų gyvenimo kokybei gerinti. Galima daryti išvadą, kad savivaldybių finansai yra riboti ir jos pirmiausia atsižvelgia į gyventojų norus, o tik paskui į savivaldybės veiklos tobulinimą.

### ***FINANSINIŲ IŠTEKLIŲ PANAUDOJIMAS.***

Efektyvus finansų planavimas viešajame sektoriuje yra susijęs su ilgalaikiu ir nuolatinu vertinimu, kaip ištekliai paskirstomi efektyviam viešųjų paslaugų teikimui ir kokia nauda gaunama iš šių paslaugų panaudojant finansinius išteklius. Siekiant išsiaiškinti finansinių išteklių panaudojimą ir jų pagrįstumą pateiktas klausimas: „**Kaip panaudojate lėšas gautas iš mokesčių surinkimo į savivaldybės biudžetą?**“ Atsakydami į šį klausimą, visi respondentai vieningai teigia, kad lėšos gautos iš mokesčių surinkimo į savivaldybės biudžetą yra planuojamos pagal poreikį. Gautos lėšos yra skirtos biudžetinių įstaigų ir seniūnijų išlaikymui. Informantai teigia, kad didžiausia šių lėšų dalis tenka švietimo įstaigų remontui. Vienas informantas tiksliai įvardija, kiek buvo finansuojama įstaigų iš savivaldybės biudžeto 2013 m. Informantas I3 teigia, kad „<...> 2013 m. iš rajono biudžeto buvo finansuojamos 45 biudžetinės įstaigos, iš jų 27 rajono švietimo įstaigos, 8 seniūnijos ir 10 kitų biudžetinių įstaigų.“

### ***BENDRUOMENĖS DALYVAVIMAS***

Siekiant išsiaiškinti sprendimų priėmimą, dėl surinktų lėšų panaudojimo bei bendruomenių dalyvavimo aspektą tų lėšų panaudojime, pasitelkta papildomais klausimais: *Kas nusprendžia kaip bus panaudotos lėšos? Kaip dalyvauja bendruomenė priimant sprendimą dėl tų lėšų panaudojimo?* Visi informantai sutinka, kad lėšų panaudojimą apsprendžia Tauragės r. savivaldybės taryba ir jos sprendimai. Trys respondentai teigia, kad į sprendimų priėmimą, dėl lėšų panaudojimo bendruomenė nėra įtraukiama ir ji šiame lėšų paskirstyme realiai nedalyvauja. Tik vienas informantas pasisako už tai, kad bendruomenė gali teikti savo pasiūlymus viešai, dėl tų lėšų panaudojimo. Pasiūlymus analizuoja komisija ir svarsto ar juos priimti ar ne. Siekiant plačiau išsiaiškinti bendruomenių dalyvavimo savivaldybės biudžete aspektą pasitelkta klausimais: **„Kaip bendradarbiaujate su privačiu sektoriumi ir bendruomenėmis formuojant savivaldybės biudžetą? Ar vietos bendruomenė dalyvauja priimant sprendimus savivaldybės biudžete, kokiais klausimais itin aktyviai? Jei taip, pateikite pvz. kaip?“** Išanalizavus respondentų nuomones paaiškėjo, kad Tauragės savivaldybė nėra linkusi bendradarbiauti su privačiu sektoriumi formuojant savivaldybės biudžetą (už tai pasisakė trys informantai). Tuo tarpu mokslinė literatūra akcentuoja, kad vienas iš finansų valdymo efektyvinimo veiksnių yra viešojo ir privataus sektoriaus partnerystė. Kiekviena partnerystė siekiama apibrėžtų tikslų, kurie turi būti pasiekti esant tiems patiems ribotiems ištekliams, tik sujungiant skirtingų sektorių potencialą. Viešojo ir privataus sektoriaus partnerystė ne tik suteikia galimybę perimti abipusę praktiką, sukurti ir įdiegti efektyvesnes viešąsias paslaugas, bet ir leidžia kartu prisiimti atsakomybę bei pasidalinti rizika.

Respondentų nuomonių pasiskirstymas nagrinėjamu klausimu analizuojamas žemiau esančioje lentelėje.

22 lentelė

### Bendruomenių dalyvavimas savivaldybės biudžeto formavime

Bendruomenės dalyvavimas biudžeto formavime	Informantas	Pagrindimas
	I1	<i>Vietos bendruomenė savivaldybės biudžeto neapsprendžia. Tą gali daryti politinės bendruomenės. Yra bendruomenių rėmimo problema, per ją viskas sprendžiama, kas liečia patį biudžetą.</i>
	I2	<i>Pasiūlymus dėl biudžeto rengimo bendruomenė gali teikti, tačiau gyventojai nėra itin aktyvūs. Piliečių iniciatyvų tikrai reikia, nes gyventojų dalyvavimas padeda nustatyti veiklos prioritetus, poreikius. Dalyvaudami gyventojai jaučiasi pilnaverčiais dalyviais, turintys galią, o tai sukuria didesnį pasitikėjimą vietos valdžia.</i>
	I3	<i>Bendruomenės biudžeto klausimų nesprensdžia. Verslininkai, bendruomenių vadovai, jei pateikia realius ir įgyvendinamus pasiūlymus, tai savivaldybė į tai atsižvelgia.</i>
	I4	<i>Yra galimybė teikti pasiūlymus, kuomet yra rengiamas biudžeto projektas,</i>

Galima teigti, Tauragės r. savivaldybės tarybos veiklos reglamente (2011, Nr. 1-88) numatyta, kad bendruomenės gali teikti pastabas ir pasiūlymus dėl biudžeto projekto įgyvendinimo, kuris skelbiamas vietinės žiniasklaidos priemonėse, savivaldybės interneto tinklalapyje ir savivaldybės informacinėse lentose. Galima daryti išvadą, kad nors savivaldybės reglamente yra numatyta benruomenių dalyvavimo biudžeto projekto rengime sąlyga, tačiau gyventojai nėra linkę jame aktyviai dalyvauti. Gyventojų įtraukimas į savivaldybės sprendimų priėmimo procesus (strateginio plano rengimo, biudžeto formavimo, taisyklių ar nutarimų projektų rengimo, nustatant gyventojų grupių poreikius, dirbant projektų atrankos konkursų komisijose, teikiant viešąsias paslaugas) sudaro ne papildomą našta savivaldybei, o priešingai – tiesiogiai padeda pačiai savivaldybei (tarybai ir administracijai) priimti tinkamus sprendimus ir juos įgyvendinti (Nevyriausybinių organizacijų paramos centras, 2013).

#### ***VIETOS FINANSŲ VALDYMO TOBULINIMAS.***

Atsakant į klausimą „*Kaip tobulinate vietos finansų valdymą?*“ informantų nuomonės pasiskirstė taip: Informantas I1 teigia, kad „<...> *Efektyvesnį savivaldybės valdymą galima sukurti tik tada, kai yra suinteresuoti visi: nuo eilinių gyventojų iki aukščiausias pareigas užimančių vadovų. Labiau bendradarbiaujant skyriams, bendruomenei, rengiant daugiau mokymų, didinant darbuotojų motyvaciją, būtų galima patobulinti vietos finansų valdymo procesą bei pašalinti ar sumažinti ribotumus.*“ Tuo tarpu kitas informantas I2 teigia, kad „<...> *Efektyvus savivaldybės funkcionavimas priklauso nuo žmogiškųjų išteklių. Žmogiškųjų išteklių įgūdžiai ir kompetencija yra vienas svarbiausių veiksnių, siekianti efektyvaus valdymo. Taip pat neatsiejamas dalykas yra piliečių įtraukimas, skaidrumo, viešumo principų įgyvendinimas.*“ I3 teigia, kad „<...> *Rengiame strateginius plėtros planus, pagal kuriuos yra rengiamas savivaldybės programinio biudžeto projektas. Analizuojame praėjusių metų tiek ekonominius-socialinius rodiklius, tiek ir biudžeto rodiklius. Manau visa tai ir prisideda prie finansų valdymo tobulinimo.*“ I4 akcentuoja, kad „<...> *Visa ko pradžia yra patys savivaldybėje dirbantys darbuotojai. Mano nuomone, žmogiškųjų ir kitų išteklių veiksmingas ir efektyvus planavimas, organizavimas, vadovavimas, kontroliavimas, siekiant starteginių savivaldybės tikslų užtikrina teisingą finansinių išteklių paskirstymą.*“

Siekiant detalizuoti pagrindinį klausimą, respondentams buvo pateikti tokie papildomi klausimai: *Ar organizuojate viešojo administravimo specialistų kvalifikacijos kėlimo kursus, mokymus: vadybos, starteginio planavimo, finansų valdymo srityse? Kaip dažnai? Ar įtraukiate vietos*

*bendruomenes į strateginio planavimo procesą? Išanalizavus respondentų nuomones, išsiaiškinta, kad kvalifikacijos kėlimo kursai, mokymai vyksta retai. Kaip teigia informantas I1, “<...> Savivaldybė mokymus, kursus, seminarus organizuoja pagal poreikį. Dažniausiai seminarai vykdomi biudžetinėms įstaigoms, švietimo skyriams. Biudžeto klausimams spręsti mokymai vykdomi kartą per metus. Kas liečia apskaitos sistemą ir jos tvarkymą, čia seminarai vykdomi pakankamai dažnai, nes keičiasi teisės aktai.” Informantas I2 teigia, kad “<...> Mažai organizuojama mokymų. Dažniausiai paliečiami teoriniai dalykai, mažai praktinių problemų sprendimų klausimų nagrinėjama per seminarus. Pats darbuotojas turi norėti kažkokiam seminare dalyvauti ir įvertinti, kas jam gali būti naudinga. Dažnai darbuotojai būna pasyvūs, nes nėra pakankamo skatinimo. Bendruomenių įtraukimas į strateginį planavimą nėra per daug skatinamas. Jos pačios turi norėti dalyvauti. Kaimų bendruomenės labiau įsitraukia.” Informantas I3 teigia, kad “<...> Mokymai organizuojami pagal poreikį ir pirmiausia tai priklauso nuo pačių darbuotojų iniciatyvos, ar jam reikalingi vienokie ar kitokie seminarai. Kas liečia savivaldybės strateginio planavimo procesą, tai į jį bandome įtraukti ir vietos bendruomenes, tačiau jos yra gana pasyvios.” Informantas I4 teigia, kad “<...> Na kursų rengimas yra pasyvus dalykas. Jie rengiami esant būtinybei. O į planavimo procesą stengiamės kaip įmanoma labiau įtraukti ir bendruomenes, nes bendruomenių dalyvavimas mums padeda labiau tenkinti jų poreikius, o ir vietos bendruomenės nariams suteikiama galimybė juos išsakyti.*

Apibendrinant respondentų išsakytas nuomones galima teigti, kad bet koks organizacijos valdymas prasideda nuo žmogiškųjų išteklių faktoriaus. Efektyvesnį ne tik finansų, bet ir apskritai savivaldybės valdymą užtikrina, kai yra suinteresuoti visi (t.y. nuo eilinių gyventojų iki vadovų). Čia išryškėja ir bendruomenių dalyvavimas sprendimų priėmimo procese. Vietos bendruomenės dalyvavimas savivaldybei reikalingas tam, kad padėtų vietos valdžiai nustatyti bendruomenės poreikius ir prioritetus; įgalintų savivaldybes kurti programas ir teikti paslaugas, atitinkančias vietos bendruomenės narių poreikius; leistų savivaldybėms priėti prie bendruomenės išteklių ir jais pasinaudoti; padėtų savivaldybėms reguliuoti konfliktus bendruomenėje; padarytų valdžios priimamus sprendimus labiau suprantamus; padėtų savivaldybėms įgyti visuomenės pritarimą, palaikymą. Ir taip užtikrintų ne tik tikslingą ir racionalų sprendimų priėmimą, bet ir finansinių išteklių paskirstymą. Bendruomenių dalyvavimas yra demokratinės visuomenės varomoji jėga. Grįžtant prie viešųjų organizacijų veiklos efektyvumo didinimo, tiek vadybos, tiek ir viešojo administravimo teorijai bei praktikai jie yra esminiai. Galima akcentuoti įtakingiausio praėjusio šimtmečio vadybos mąstytojo P. F. Drucker (1909), lakų posakį dėl svarbiausių vadybos priedermių: „To do right things“, t.y. teisingai pasirinkti „ką daryti?“, arba – veikti veiksmingai. „To do things right“, t.y. teisingai pasirinkti „kaip

daryti?“ arba – veikti efektyviausiai. Galima teigti, kad programos, siekiamus strateginius tikslus („ką daryti?“) nurodo savivaldybėje dirbantys darbuotojai. O tų programų ir tikslų veiksmingumas – tai darbuotojų kompetencijos ir atsakomybės sritis. Kai žinoma, ką daryti, reikia pasirinkti tinkamus būdus, priemones, finansinius išteklius taip, kad būtų veikiami efektyviausiai.

### ***FINANSŲ PLANAVIMAS.***

Efektyvus savivaldybės finansų planavimas turi būti susijęs su ilgalaikiu ir nuolatinu vertinimu, kaip ištekliai paskirstomi efektyviai viešųjų paslaugų teikimui. Šiuo tikslu informantams pateikiami tokie klausimai: ***Kokiais būdais planuojate lėšų paskirstymą? Kokiais kriterijais remiantis planuojate išlaidas? Kokius rodiklius naudojate? Kuo remiantis nusprendžiama? Kas nusprendžia papildomų išlaidų būtinumą?*** Respondentų atsakymų pasiskirstymai pateikti žemiau esančioje lentelėje.

23 lentelė

### **Finansų planavimas**

Finansų planavimas	Informantas	Pagrindimas
	I1	<i>3 E principu remiantis: efektyvumas, ekonomiškumas, rezultatyvumas.</i>
	I2	<i>Tauragės r. savivaldybės biudžeto pajamos ir išlaidos planuojamos pagal LR Seimo patvirtintus atitinkamų metų savivaldybių biudžetų finansinius rodiklius.</i>
	I3	<i>Mano nuomone, savivaldybių lėšų poreikį tiesiogiai lemia joms priskirtos funkcijos. Lėšos skirstomos remiantis objektyvumo, pagrįstumo, efektyvumo principais.</i>
	I4	<i>Kadangi savivaldybės biudžetas yra mažas, tai finansus stengiamės paskirstyti kuo taupiau. Žinoma, kas be ko atsižvelgiame ir į praėjusių metų rodiklius, bendrą ekonominę situaciją, strategines vizijas, planus, pagal kuriuos yra formuojamas programinis biudžetas.</i>

Remiantis savivaldybės atstovų nuomonėmis apie finansų planavimą galima teigti, kad jie savo veikloje planuodami ir paskirstydami savivaldybės finansinius išteklius remiasi efektyvumu (taip teigia trys informantai, iš kurių vienas išskiria ir 3E koncepcijos taikymą). Kiti teigia, kad finansai planuojami remiantis LR Seimo patvirtintais savivaldybių biudžetų finansiniais rodikliais, atsižvelgiama ir į strateginius planus, bendrą ekonominę situaciją. Kalbant apie papildomų išlaidų būtinumą, visi respondentai teigia, kad papildomų išlaidų būtinumą apsprendžia Taryba ir jos sprendimai.

Galima teigti, kad Tauragės r. savivaldybė planuodama savo finansus įgyvendina gero (patikimo) finansų valdymo principus, tokius kaip: efektyvumas, ekonomiškumas, rezultatyvumas. Ekonomiškumo principu nustatoma, kad savivaldybės veiklos vykdymui reikalingi ištekliai turi būti

pateikti laiku, pakankamos apimties ir kokybės bei mažiausios kainos, tuo tarpu efektyvumo principu nustatoma, kad turi būti siekiama geriausio panaudotų išteklių ir pasiektų rezultatų santykio. Kitas rezultatyvumo principas rodo tai, kad turi būti pasiekti konkretūs nustatyti strateginiai tikslai ir planuoti rezultatai.

### **SOCIALINĖS PROBLEMOS.**

Kaip parodė atlikta vidinių ir išorinių finansų valdymo veiksnių, Tauragės r. savivaldybėje, analizė, Tauragėje itin ryškios socialinės-demografinės problemos (aukštas nedarbo lygis, didelė migracija, didelis soc. pašalpų skaičius). Šiuo tikslu informantams pateiktas klausimas: **Rengiate užimtumo skatinimo, jaunimo nedarbo mažinimo programas/projektus, bet soc. pašalpų skaičius kasmet auga. Kodėl?** Siekiant plačiau aptarti socialines problemas pasitelkta ir papildomais klausimais: *Kokių priemonių imasi Tauragės r. savivaldybė, siekiant sumažinti bedarbybę? Kokių turite vietinių iniciatyvų?* Informantas I1 teigia “<...> Nes programos neapsprendžia nedarbo problemų. Pastebime, kad ryškiai sumažėjo bedarbių dalis manančių, kad sėkmingai darbo paieškai padėtų dalyvavimas aktyviose darbo rinkos programose. Bedarbiai nėra linkę persikvalifikuoti, aktyviai ieškotis darbo, geriau dirba nelegaliai ir dar papildomai gauna pašalpą.” Informantas I2 mano, kad “<...> Natūralu, kad dauguma jaunų žmonių migruoja į didžiuosius Lietuvos miestus, siekdami ten įgyti norimą išsilavinimą, susirasti perspektyvesnę darbą. O likę, kurių nedomina aukštojo mokslo siekimas, registruojasi į darbo biržą, dirba nelegaliai ar turi neregistruotą veiklą ir mėgaujasi dosnia valstybės parama. Tačiau per paskutiniuosius trejus metus darbo rinka Tauragės r. pastebimai suaktyvėjo. Vietos gyventojų aktyvumą darbo rinkoje silpnina žemas darbo užmokestis bei didėjantis jo atotrūkis nuo šalies vidutinio lygio. Pvz.: Tauragės parengtoje strategijoje numatyti veiksmai, kurie „išlaisvintų“ kaimo moteris iš namų ūkio. Daug moterų kaime prie namų ūkio „prikausto“ ta aplinkybė, kad nėra kam palikti prižiūrėti ikimokyklinio amžiaus vaikų. Aktyvesnis kaimo moterų įsitraukimas į darbo rinką sudarytų palankesnes sąlygas vietos verslo plėtrai (dabar dažnas vietos verslininkas skundžiasi, kad nesuranda reikiamų darbuotojų), taip pat padidintų daugelio kaimo šeimų gerovę, ypač pagerėtų vienišų motinų finansinę būklę”. Informantas I3 teigia “<...> Žiūrint Lietuvos mastu, visur pašalpų skaičius auga, ne išimtis ir Tauragės r.”. Tuo tarpu Informantas I4 akcentuoja, kad “<...> Tauragės r. viešajame gyvenime propaguojant viešumo ir bendruomeniškumo vertybes, jau kelinti metai formuojama partnerystė tarp vietos valdžios, verslo ir nevyriausybinių sektoriaus. Šios partnerystės formavimosi procesas Tauragės rajone daugeliu aspektu pasireiškė kaip inovacija, kuri paskatino vietos plėtros strategijoje akcentuoti rajono tapatybės stiprinimą ir jaunimo problemų sprendimą, bet jeigu jaunimas nenorės jo ir neįtauksi į jokiais programas”.

Išanalizavus respondentų numones nagrinėjamu klausimu galima teigti, kad savivaldybės atstovai yra linkę manyti, kad darbo rinkos problemų išspręsti neleidžia vien tik rengiant nedarbo mažinimo, jaunimo darbo skatinimo programas. Ne tik Tauragėje, bet ir visoje Lietuvoje bedarbiai yra linkę į nelegalų darbą tuo pat metu gaudami ir soc. pašalpas. Natūralu, kad toks daugumos Lietuvos gyventojų požiūris iššaukia socialinės paramos gavėjų skaičių. Tauragės r. savivaldybė stengdamasi kovoti su šiomis itin aktualiomis problemomis stiprina partnerystę tarp vietos valdžios ir NVO, taip pat rengia įvairias strategijas, kovai su nedarbu.

### ***EFEKTYVAUS FINANSŲ VALDYMO MODELIŲ TAIKYMAS.***

Siekiant išsiaiškinti efektyvaus vietos finansų modelių taikymo galimybes respondentų klausta: „**Kokiais finansų valdymo efektyvinimo modeliais vadovaujasi Tauragės r. savivaldybė?**“ Informantai vieningai teigia, kad savo veikloje nesinaudoja jokių efektyvaus finansų valdymo modelių. Informantas I1 teigia, kad „<...> *Nemanau, kad savivaldybė taiko kažkokius finansų valdymo efektyvinimo modelius, tiesiog remiasi 3 E koncepcija*“. Informantas I2 teigia, kad „<...> *Kažkokių savo finansų valdymo modelių netaikome ir nenaudojame. Tačiau iš teorijoje išskiriamų viešojo administravimo modelių savivaldybei labiausiai galėčiau priskirti pliuralistinį, socialinį - ekonominį. Tačiau vieno aiškiai apibrėžto nėra, nes iš kiekvieno modelio galima sau kažką pritaikyti*“. Informantai I3 ir I4 teigia, kad „<...> *Aiškaus finansų valdymo efektyvinimo modelio neturime, bet siūlytume j tai atsižvelgti*“.

Galima teigti, kad efektyvaus finansų valdymo modelio sukūrimas ir jo taikymas savivaldybėje orientuotusi į savivaldybių veiklos efektyvumą ir tokiu būdu gali prisidėti prie viešojo sektoriaus institucijų efektyvumo didinimo, kitų savivaldybių veiklos rodiklių gerinimo, recionalaus finansinių išteklių paskirstymo ir panaudojimo bei gero valdymo principų įgyvendinimo.

### ***FINANSŲ DECENTRALIZACIJOS POVEIKIS.***

Decentralizavimo procesas ekonominėje sferoje įgauna vadinamosios fiskalinės decentralizacijos formą, kuri suvokiama kaip vietinės valdžios finansinio savarankiškumo didinimas, atibojant vietinės ir centrinės valdžios funkcijas viešajame ekonomikos sektoriuje, atitinkamai paskirstant ir finansinius išteklius šioms funkcijoms vykdyti. Ekonominis tokios decentralizacijos pagrindimas – viešojo ekonomikos sektoriaus efektyvumo didinimas. Centralizuotas standartinių gėrybių tiekimas, neatsižvelgiant į atskirų šalies regionų specifiką bei visuomenės grupių poreikių įvairovę, sąlygoja jo neadekvatumą visuomenės poreikiams. Viešojo sektoriaus decentralizacija skatins ekonominį efektyvumą, sudarydama palankesnes sąlygas teikti tokias viešąsias gėrybes, kurios labiausiai atitinka vartotojų poreikius (Smoke, 2001; Tanzi, 1996; Stačiokas., Rimas, 2002; Baltuškienė, 2004).



Šiuo aspektu informantams pateikti klausimai: „*Kaip manote, ar Tauragės savivaldybės rodikliai ir finansų valdymas būtų geresni (priimtinesni), jei finansų decentralizacijos lygis būtų didesnis?*“ Respondentų nuomonių raiška pateikta 24 lentelėje.

24 lentelė

**Finansų decentralizacijos poveikis savivaldybės rodikliams**

Finansų decentralizacija	Informantas	Pagrindimas
	I1	<i>Manau, kad finansų decentralizacija nelabai įmanoma.</i>
	I2	<i>Manau, kad taip. Ypač reikšminga yra fiskalinė decentralizacija, kuri leistų įgyvendinti subsidiarumo principus ir rastų naujų galimybių priartinti valdymą prie visuomenės bei tobulinant sprendimų priėmimą racionaliai jį paskirstant tarp centrinių ir vietos valdžios institucijų.</i>
	I3	<i>Finansų decentralizacija turėtų teigiamą poslinkį. Mano nuomone, ne tik savivaldybės valdymas būtų efektyvesnis, bet ir optimalesnis finansinių išteklių paskirstymas, didesnis skaidrumas bei didesnis piliečių pasitikėjimas vietos valdžia.</i>
	I4	<i>Lietuvoje decentralizacija realiai yra įgyvendinta tik administraciniame lygmenyje, finansinis savivaldybių savarankiškumas ne tik neplėtojamas, bet ir siaurinamas. Mano požiūriu, decentralizaciją nereikėtų traktuoti kaip neginčijamą gėrybę. Tam, kad ji būtų plėtojama turėtų būti atitinkamai pasiruošusios ir savivaldybės. Tuo tarpu Lietuvos savivaldybėse yra gana aukštas korupcijos lygis, o savivaldybių sugebėjimai efektyviai tvarkyti vietinį ūkį esamu momentu gana abejotini.</i>

Siekiant plačiau apžvelgti finansų decentralizaciją, informantams buvo pateiktas detalesnis klausimas: „*Kokių finansų decentralizacijos siūlymų yra?*“ Trys informantai teigia, kad kol kas jokių siūlymų dėl finansų decentralizacijos savivaldybėje nėra. Tuo tarpu vienas informantas (I2) teigia, kad „<...> *Siūlyčiau padaryti departamentą, kur kiekvienas skyrius turėtų savo asignavimus ir juos paskirstytų atskiriems savo projektams įgyvendinti. Dėl efektyvesnio finansų valdymo jokių iniciatyvų nėra. Savivaldybės finansinės galimybės labai ribotos, todėl stengiamės visus turimus finansinius išteklius paskirstyti kaip įmanoma taupiau, efektyviau.*

Atsižvelgus į respondentų nuomones galima teigti, kad Tauragės r. savivaldybėje kol kas jokių finansų decentralizacijos siūlymų nėra, tačiau du informantai teigia, kad decentralizacija turėtų teigiamą įtaką valdant savivaldybės finansinius išteklius bei didinant piliečių pasitikėjimą vietos valdžia. Kiti informantai teigia, kad finansų decentralizacija šiuo metu nėra įmanoma, nes savivaldybės dar nėra tam pasiruošusios.

Atlikus Tauragės socialinių – ekonominių rodiklių analizę nustatyta, kad *Tauragės savivaldybėje dominuoja labai mažos ir mažos įmonės. „Įvykdžius finansų decentralizaciją kaip tai paveiktų finansų resursus? Kas rūpinasi savivaldybėje ir kaip mažų įmonių stiprinimu, didelių steigimu,*

pritraukimu?“ Visi informantai sutinka, kad įvykdžius finansų decentralizaciją savivaldybės finansiniai resursai tik išaugtų. Svarbu išsiaiškinti kaip yra skatinamas įmonių steigimas, todėl pateiktas detalizuojantis klausimas „*Kas rūpinasi savivaldybėje ir kaip mažų įmonių stiprinimu, didelių steigimu, pritraukimu?*“ Informantas I1 teigia, kad „<...> *Nelabai, kas šiuo klausimu rūpinasi. Vyksta tik bendravimas su užsienio valstybėmis ir bandoma iš ten pritraukti investicijų. Manau, verslo plėtrą riboja menki rajono darbo jėgos ištekliai. Mažuose miestuose teikti paslaugas verslininkams nenaudinga, nes rinka yra labai ribota*“. Informantas I2 mano, kad „<...> *Įmonių skaičių galėtų padidinti daugiau savivaldybės rengiamų verslumo skatinimo programų. Reikėtų pačios savivaldybės didesnio aktyvumo šiuo klausimu. Už tai atsakingas plėtros ir investicijų skyrius*“. Informantas I3 akcentuoja, kad „<...> *Įmonėmis rūpinasi investicijų ir plėtros skyrius. Yra sudaryta atskira verslininkų programa. Kasmet savivaldybė tvirtina Smulkiojo ir vidutinio verslo rėmimo ir plėtros programą. Taip pat verslumą rajone skatina VŠĮ Tauragės turizmo ir informacijos centras, kuris organizuoja renginius, mokymus, skirtus pradedantiesiems verslininkams, SVV atstovams*“. O Informantas I1 teigia, kad „<...> *Pagal Lietuvos įstatymus savivaldybė turi ribotas galimybes tiesiogiai remti verslą. Savivaldybėms nėra suteikta teisių reguliuoti įmonių steigimo tvarkos ir su tuo susijusių mokesčių ar kurti naujas darbo vietas. Savivaldybė savo biudžeto sąskaita gali nebent suteikti lengvatas: GPM, NT, žemės mokesčiams. Konkretaus žmogaus nėra, kas rūpintųsi šiuo klausimu*“.

Apibendrinant respondentų išsakytas nuomones galima teigti, kad Tauragės r. savivaldybėje trūksta vietinių iniciatyvų dėl verslumo skatinimo, įmonių stiprinimo. Du respondentai teigia, kad mažai kas rūpinasi šiuo klausimu. Išsiaiškinta, kad už tai atsakingas investicijų ir plėtros skyrius, kuris rengia verslumo skatinimo programas, bet kaip paaiškėjo, tai daro ne itin aktyviai. Be abejo, verslumo skatinimą ir naujų įmonių steigimąsi riboja ir nepalankūs Lietuvos teisės aktai, kurie suteikia menkas lengvatas jaunam verslininkui. Todėl savivaldybės teisės šiuo klausimu yra ribotos. Verslumo skatinimas ir didelių įmonių steigimas savo ruožtu teigiamai atsilieptų savivaldybės biudžetui bei užtikrintų regiono plėtrą.

### **INVESTICIJOS.**

Aktyvi investicijų iš užsienio skatinimo politika skatina ne tik smulkųjų ir vidutinį verslą, bet ir viso regiono plėtrą. Taigi, šiuo aspektu pateiktas klausimas: „**Pagal ekonominius rodiklius Tauragėje lyginant su kitomis savivaldybėmis mažiausiai pritraukiama TUI. Kodėl?**“ Informantas I1 teigia, kad „<...> *Nes Tauragė yra mažas miestas, todėl ir investicijų mažai pritraukiama*“. Informantas I2 teigia, kad „<...> *Investicijų didesniai pritraukimui nėra paruošta tinkamų verslo*

sąlygų. Taip pat nėra dedama daug pastangų ir iniciatyvos, siekiant daugiau pritraukti TUI“. Informantas I3 akcentuoja, kad “<...> Kasmet savivaldybės biudžete numatoma ir skiriama lėšų verslo aplinkos gerinimui, tačiau mažas miestas yra mažiau patrauklus nei didelis“. Informantas I4 mano, kad “<...> Natūralu, kad daugiausia investicijų pritraukia didieji Lietuvos miestai. Į mažesnius miestus užsienio kompanijos nėra labai suinteresuotos investuoti“.

Galima teigti, kad beveik visi respondentai sutinka su tuo, kad į mažesnę miestą yra sunkiau pritraukti užsienio investuotojus, nei į didžiuosius Lietuvos miestus. Dar viena problema – investicijų pritraukimui nėra paruošta tinkamų verslo sąlygų. Taip pat nėra dedama daug pastangų ir iniciatyvos. Investicijų pritraukimas yra labai svarbus veiksnys regionui, todėl pasitelkta papildomais klausimais: „Kokiais būdais savivaldybė prisideda prie TUI pritraukimo? Kaip skatina jų augimą?“ Informantas I1 teigia, kad “<...> Savivaldybė stengiasi aktyviai bendradarbiauti su užsienio valstybėmis. Užmegztas tarpusavio ryšys duoda teigiamą naudą investicijų pritraukimui“. Informantas I2 mano, kad “<...> Bendraujame su užsienio valstybėmis: Vokietija, Švedija, Lenkija ir kt. Ir taip skatiname TUI pritraukimą“. Informantas I3 akcentuoja, kad “<...> Parengta Tauragės r. įvaizdžio formavimo ir investicijų pritraukimo galimybių studija, atnaujintas rajono strateginis plėtros planas. iki šiol Tauragės rajonas neturėjo aiškios įvaizdžio formavimo strategijos. Todėl, siekiant formuoti palankų rajono įvaizdį, didinti socialinę-ekonominę sanglaudą ir užtikrinti rajono tolygią plėtrą, buvo būtinos investicijos į strateginių plėtros dokumentų parengimą. Įgyvendintas projektas leis užtikrinti rezultatų tęstinumą, o numatytų priemonių įgyvendinimas ženkliai padidins Tauragės rajono, tuo pačiu ir regiono, patrauklumą, socialinį ir ekonominį regiono vertinimą, sustiprins viešojo ir privataus sektoriaus partnerystę“. Informantas I4 mano, kad “<...> Tauragės r. savivaldybė bendradarbiauja su tokiomis organizacijomis, kaip VŠĮ Tauragės verslo informacinis centras, Tauragės apskrities verslininkų asociacija. Šios organizacijos mums padeda kurti ir plėtoti verslą, pritraukti TUI. Siekiant pritraukti daugiau TUI Tauragės r. sav. bendradarbiauja ir su užsienio valstybėmis: Vokietija, Lenkija, Rusija, Kroatija, Slovakija, Čekija, Gruzija“.

Galima teigti, kad savivaldybė siekdama kuo daugiau pritraukti tiesioginių užsienio investicijų bendradarbiauja su užsienio valstybėmis. Rengia įvairius susitikimus, suvažiavimus ir taip skatina TUI pritraukimą. Be to Tauragės r. savivaldybė parengė įvaizdžio formavimo ir investicijų pritraukimo galimybių studiją, kurios iki šiol neturėjo. Manoma, kad įgyvendintas projektas leis užtikrinti tolygią regiono plėtrą bei socialinę-ekonominę sanglaudą. Taip pat savivaldybė bendradarbiauja su Tauragės verslininkų asociacija bei VŠĮ Tauragės verslo informacijos centru.

### ***ES PROJEKTŲ ĮGYVENDINIMAS.***

Integracija į ES buvo viena iš svarbiausių Lietuvos užsienio politikos strateginių tikslų. Pagrindinis ES paramos tikslas yra nuosekliai mažinti socialinius ir ekonominius skirtumus tarp ES šalių ir atskirų regionų. Šiuo aspektu respondentams pateikti klausimai: „**Tauragės savivaldybė įgyvendina ES projektus. Kuo remiantis jie inicijuojami? Kaip įtraukiamos bendruomenės, aktyvinamos NVO pritraukti ES paramą, kas už tai atsakingas savivaldybėje, kaip atsiskaito Tarybai už šią veiklą? Kaip tai atsiliepia biudžetui? Kokie tų projektų rezultatai?**“

Informantas I1 teigia, kad „<...> Kas liečia ES projektus, savivaldybė dalyvauja kur tik gali, bando viską išnaudoti maksimaliai. Taip pat prisideda ir aktyvių bendruomenių iniciatyva, tačiau tokių iniciatyvų yra mažai. Tarybai už šią veiklą atsiskaityti nereikia. Pradėti projektai įgyvendinami sėkmingai“. Informantas I2 mano, kad „<...> Projektai inicijuojami remiantis ar tai bus naudinga Tauragės miestui ir turimomis lėšomis tam projektui iš savivaldybės biudžeto. Bendruomenės yra informuojamos ir ir skatinamos teikti pasiūlymus bei prašymus su jas dominančiomis rėmimo programomis. Savivaldybės biudžetui tai atsiliepia neigiamai, tačiau vertinant grįžtamąjį ryšį, tai tikrai yra verta. Informantas I3 teigia, kad „<...> Manau, savivaldybėms trūksta gebėjimų valdyti ES paramą. Didžiąją ES paramos dalį gauna gauna didžiųjų miestų savivaldybės, todėl yra dideli skirtumai tarp didmiesčių ir provincijų. Didieji miestai sugeba labiau įsisavinti ES finansinę paramą, nes turi daugiau lėšų ir gali nusiųsinti kvalifikuotus projektų rengimo specialistus. Mūsų biudžetas yra pakankamai mažas, todėl savivaldybė dažnai negali finansuoti didesnių projektų, nes tiek neturi lėšų savo mažam biudžete“. Tuo tarpu informantas I4 teigia, kad „<...> Visi projektai tvirtinami Taryboje. Iš pirmo žvilgsnio atrodo, kad projektai tai yra tik plusas, bet prie daugumos reikia prisidėti nuo 5 iki 15 procentų ir tai yra gan didelės savivaldybės išlaidos“.

Apibendrinant galima teigti, kad Tauragės r. savivaldybės ES projektus tvirtina Taryba. Tarybai už šią veiklą atsiskaityti nereikia. Savivaldybė stengiasi dalyvauti visur kur tik gali, taip pat įtraukdama ir bendruomenes. Išsiaiškinta, kad prie ES projektų savivaldybei iš biudžeto reikia prisidėti 5-15 procentų, o tai yra nemažos savivaldybės išlaidos. Nustatyta, kad didieji miestai gali labiau įsisavinti ES finansinę paramą, tuo tarpu mažos savivaldybės dažnai negali finansuoti didesnių projektų, nes neturi tiek lėšų. Taip pat buvo pateikti papildomi klausimai: „**Pagal kokius kriterijus savivaldybė atsirenka, kokius projektus finansuoti/įgyvendinti ir kaip tai siejasi su efektyviu finansų valdymu? Kaip tai įtakoja biudžetą? Ar atsiperka?**“ Informantas I1 teigia, kad „<...> Savivaldybė atsižvelgia į miesto gyventojų poreikius, įvertina jų realumą ir nusprendžia kokį sprendimą priimti. Išlaidų ir pajamų apimtys į surenkamą biudžetą didėja. Tokie projektai neatneša materialios naudos, nes jie yra

skirti gyvenimo kokybei gerinti“. Informantas I2 mano, kad “<...> Pirmiausia gyventojai išsako savo poreikius, o paskui tie projektai yra atrenkami pagal jų įmanomumą. Taip pat atsižvelgiama į turimas priemones, į ten gyvenančių žmonių skaičių; į patį miestelio/kaimo judėjimą (pvz.: ar vyksta kokie renginiai ir pan.) Šiuo klausimu itin aktyviai domisi meras“. Informantas I3 teigia, kad “<...> Savivaldybė projektus atsirenka pagal jų įmanomumą ir realumą. Jokie savivaldybės projektai neatsiperka ir realios naudos neatneša. Tai yra daugiausia socialinės atskirties nuo didžiųjų miestų mažinimo ir mūsų visų gerovę gerinantys projektai“. Tuo tarpu informantas I4 teigia, kad “<...> Savivaldybė vertina naudingumo ir realumo kriterijus, įgyvendinant projektus. Projektai atsipirkti negali, nes jie nėra finansiškai rentabilūs (pvz. miesto aikštė niekada neatsipirks finansiškai, bet yra kitas gyventojų moralės ir miesto įvaidžio veiksnys, kuris nėra pamatuojamas materialiai). Atsiperka tuo, kad pagerėja gyventojų gyvenimo kokybė“.

Galima teigti, kad dauguma respondentų sutinka, kad savivaldybė prieš rengdama ar įgyvendindama projektus pirmiausia atsižvelgia į gyventojų išsakytus poreikius. Jokie savivaldybės projektai neatsiperka ir materialios naudos neatneša. Tai yra daugiausia socialinės atskirties nuo didžiųjų miestų mažinimo ir gyventojų gyvenimo kokybę gerinantys projektai.

#### **VIDAUS KONTROLĖ.**

Vidaus audito tarnyba padeda savivaldybės vykdomajai institucijai vidaus audito forma įgyvendinti institucijos veiklos tikslus. Pavyzdžiui, savivaldybės tarybos nustatyta tvarka administruoti savivaldybės biudžeto asignavimus ir kitus piniginius išteklius, tinkamai organizuoti savivaldybės biudžeto vykdymą ir savivaldybės ūkinę ir finansinę veiklą, administruoti savivaldybės turtą (Petrauskas, 2011). Siekiant išsiaiškinti vidaus audito vykdomą kontrolę savivaldybėje, pateiktas klausimas: „**Kaip vidaus kontrolės sistema (auditas) padeda efektyviai valdyti finansus? Su kokiais sunkumais susiduriate?**“ Respondentų nuomonės išdėstytos 25 lentelėje.

25 lentelė

#### **Vidaus kontrolės poveikis finansų valdymui**

Vidaus kontrolės poveikis	Informantas	Pagrindimas
	I1	<i>Buhalterijos skyrius yra tikrinamas labai dažnai, o finansų skyrius – mažiau. Galiu teigti, kad kontrolė tikrai yra, nes dažnai audituojama. Auditas prisideda prie efektyvesnio, teisėtesnio savivaldybės finansinių išteklių paskirstymo.</i>
	I2	<i>Auditas nepadeda išvis. Audituojama labai retai. Kontrolė parašo ataskaitą ir viskas tuo užsibaigia. Pateikiamos skurdžios rekomendacijos. Labai trūksta praktinių patarimų, dėl efektyvesnio viešųjų finansų paskirstymo, veiklos tobulinimo.</i>
	I3	<i>Centralizuota vidaus audito tarnyba prisideda prie efektyvesnio savivaldybės finansų valdymo, nes ji įvertina ar savo veikloje laikomasi teisės aktų, patikimo</i>

		<i>finansų valdymo principų, ar pateikta informacija yra teisinga, padeda tinkamai organizuoti savivaldybės biudžeto vykdymą, savivaldybės ūkinę ir finansinę veiklą, teikia rekomendacijas dėl veiklos tobulinimo.</i>
	I4	<i>Savivaldybės kontrolierius prižiūri ar teisėtai, rezultatyviai, efektyviai, ekonomiškai yra valdomi savivaldybės finansiniai ištekliai. Tauragės r. savivaldybė susiduria su apskaitos tvarkymo sunkumais, atsiskaitymo terminais. Pasigendama rekomendacijų iš audito, problemų sprendimo būdų, kaip ateityje vieno ar kito dalyko reikėtų išvengti.</i>

Galima teigti, kad profesionalus vidaus auditas prisideda prie efektyvesnio finansų valdymo, nes žiūrima ar laikomasi teisės aktų, patikimo finansų valdymo principų, ar tinkamai organizuojamas biudžetas, teikiamos rekomendacijos dėl savivaldybės veiklos gerinimo. Savivaldybės atstovai akcentuoja, kad iš vidaus audito pasigendama praktinių rekomendacijų, problemų sprendimo būdų.

### **GERO VALDYMO KONCEPCIJA.**

Geras valdymas yra toks, kai išteklių paskirstymas ir jų valdymas yra nukreipiamas kaip atsakas iškilusioms bendrosioms problemoms spręsti. Jis yra apibūdinamas tokiomis charakteristikomis: piliečių dalyvavimu, skaidrumu, atskaitingumu, teisėtumu, efektyvumu ir teisingumu. Geras valdymas gali prisidėti prie efektyvaus finansų išteklių paskirstymo savivaldybėje, šiuo tikslu respondentams pateikti klausimai? „**Ką žinote apie gero valdymo koncepcijos (atskaitomybę, dalyvavimas, nuspėjamumas, skaidrumas) taikymą, siekiant efektyvesnio finansų valdymo? Kokius principus taikote savo veikloje? Kaip jie prisideda prie efektyvumo?**“ Informantas I1 teigia, kad „<...> Geras valdymas tai sąžiningi rinkimai, reagavimas į visuomenės poreikius, skaidrumas, ilgalaikiai strateginiai tikslai. Manau šių principų įgyvendinimas prisideda prie efektyvesnio savivaldybės finansų valdymo. Tauragės r. sav. veikloje išskirčiau skaidrumą, atsakomybę. Viskas pateikiama viešai, todėl skaidrumas tikrai yra įgyvendinamas. Prie geresnio ir efektyvesnio finansų valdymo prisideda ir gebėjimų bei kompetencijų tobulinimas. Savivaldybės darbuotojai tobulinantys savo kompetencijas, gali viešuosius finansus valdyti profesionaliau, užtikrindami geresnius rezultatus, ko mums kartais tūksta“. Informantas I2 mano, kad „<...> Mano požiūriu, Geras valdymas asocijuojasi su skaidriu, racionaliū, taupiu savivaldybės finansinių išteklių paskirstymu ir panaudojimu bei į sprendimų priėmimo procesą įtraukiant ir benduomenes. Tauragės r. savivaldybė bando taikyti šiuos principus: skaidrumas, dalyvavimas, planavimas“. Informantas I3 mano, kad „<...> Mano nuomone, geras valdymas yra pagrindinė visų regionų ekonominės ir socialinės plėtros sąlyga, kuri savo esme yra glaudžiai susijusi su finansų valdymo tikslais. Savo veikloje stengiamės įgyvendinti visus gero valdymo principus, tačiau labiausiai galėčiau išskirti atvirumo, skaidrumo, atskaitomybės principus. Skaidrumas ir atvirumas

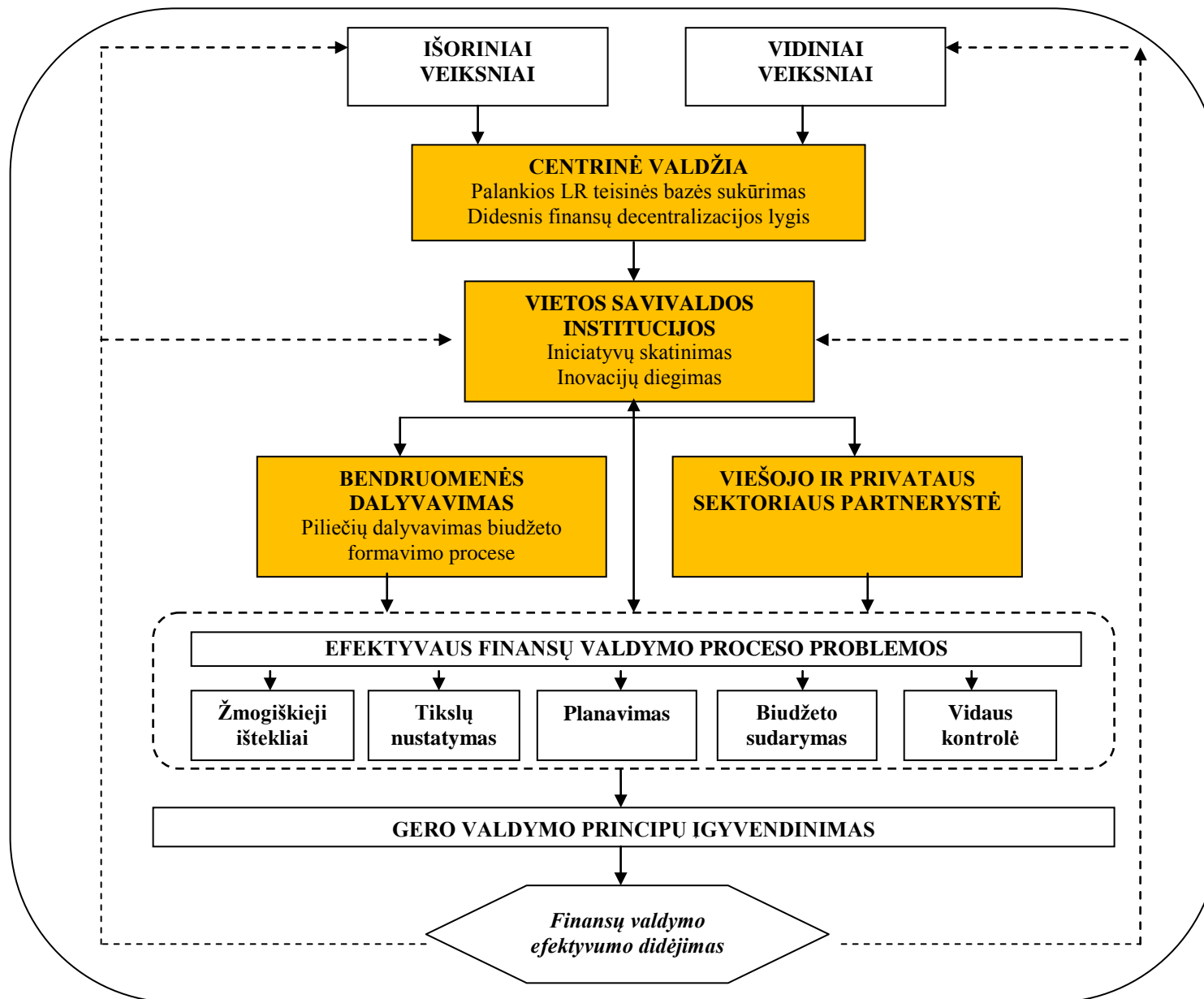
*įgyvendinamas per viešos informacijos pateikimą visuomenei (viešai skelbiamos biudžeto vykdymo ataskaitos, strateginiai planai, savivaldybės veiklos ataskaitos). Atskaitomybė užtikrinama tuo, kad savivaldybė yra atsakinga už priimtus sprendimus ir ji įsiklauso į piliečių nuomones, siūlymus“.* Informantas I4 teigia, kad “<...> Gero valdymo principų taikymas manau turėtų užtikrinti efektyvesnę savivaldybės valdymą. Skaidrumo standartų laikymasis yra esminė bet kurios šiuolaikinės administracinės sistemos teisėtumo sąlyga efektyvumui. Piliečiai turi teisę tikėtis, kad viešųjų institucijų darbas bus veiksmingas, jos bus atskaitingos už savo veiklą bei taps paslaugios. Piliečiai turi teisę žinoti apie jiems tarnaujančių institucijų, kurios yra renkamos arba skiriamos, veiklos rezultatus. Manau, skaidrumas sumažina atotrūkį tarp valdžios ir visuomenės“.

Išanalizavus respondentų nuomones galima teigti, kad savivaldybės atstovai žino, kas yra Geras valdymas ir taiko Gero valdymo principus savo veikloje. Informantai teigia, kad Gero valdymo principai gali prisidėti prie efektyvesnio savivaldybės finansų valdymo.

Remiantis Lietuvos ir užsienio autorių mokslinės literatūros finansų valdymo efektyvumo galimybių apžvalga, atlikta vidinių ir išorinių finansų valdymo veiksmų Tauragės r. savivaldybėje analize bei savivaldybės atstovų nuomonių tyrimu sukonstruotas hipotetinis efektyvaus finansų valdymo, savivaldybėje, modelis. Pastarasis analizuojamas sekančiame skyriuje.

## **2.5 Tauragės rajono savivaldybės finansų valdymo efektyvinimo galimybių modelis ir jo pagrindimas**

Remiantis Lietuvos ir užsienio autorių mokslinės literatūros, dokumentų analize bei atlikto kokybinio tyrimo rezultatais sukonstruotas hipotetinis efektyvaus finansų valdymo vietos savivaldoje modelis (žr. 11 pav.).



11 pav. Efektyvaus finansų valdymo modelis savivaldybėje



Iš aukščiau pateikto paveikslėlio matyti, kad efektyviam savivaldybės finansų valdymui yra svarbi keturių grandžių tarpusavio sąveika. Tai *centrinė valdžia, vietos savivaldos institucijos, bendruomenės bei privatus sektorius*. Efektyvaus finansų valdymo diegimą savivaldybėse turėtų inicijuoti Centrinė valdžia (kuomet sprendimai yra priimami „iš viršaus į apačią“), kuri parengtų savivaldybės finansams palankesnę teisinės bazės sukūrimą bei užtikrintų didesnę finansų decentralizacijos lygį šalyje.

Vykstant keturių grandžių integracijai (centrinė valdžia, savivaldybės, bendruomenės, privatus sektorius), centrinė valdžia, remiantis anksčiau minėtų veiksnių pagalba turėtų inicijuoti pokyčius vietos savivaldos institucijose (iniciatyvų skatinimas, inovacijų diegimas) bei užtikrintų didesnę sąveiką su bendruomene bei privačiu sektoriumi. Ko pasėkoje išsivystytų aktyvesnis piliečių įsitraukimas į sprendimų priėmimą (svarstant savivaldybės finansinių išteklių paskirstymą ir panaudojimą) bei glaudesnę vietos savivaldos institucijų tarpusavio partnerystę.

Remiantis tyrimo rezultatais, savivaldybių efektyvaus finansų valdymo procese išryškėjo penkios problemų grupės: *žmogiškieji ištekliai, tikslų nustatymas, planavimas, biudžeto sudarymas bei vidaus kontrolė*. Pastarosios analizuojamos žemiau.

*Žmogiškieji ištekliai* siejami su nepakankamu savivaldybės darbuotojų kvalifikacijos kėlimu, tobulėjimu, iniciatyvų stygiumi, darbuotojų veiklos orientuotos į veiklos rezultatus stoka, atskirų skyrių glaudesniu bendradarbiavimu. Kas sąlygotų priimti racionalius ir optimalius sprendimus finansų valdymo srityje.

*Tikslų nustatymas* siejamas pirmiausia su prioritetų trūkumu (tiek išskiriant prioritетines finansavimo sritis, tiek ir prioritetų išskyrimu, siekiant kuo naudingiau panaudoti ribotus savivaldybės finansinius išteklius) ir netinkamų sprendimų priėmimu. Nesilaikoma ar nutolstama nuo strateginiuose planuose deklaruotų prioritetų bei iškeltų tikslų. O tai lemia ne itin gerą institucijos strateginių veiklos planų kokybę ir turimų finansinių išteklių panaudojimo efektyvumą. Taip pat per sudėtingų tikslų apibūdinimai, jų gausa ir smulkumas bei nesugebėjimas juos susieti į griežtas sistemas, neleidžia juos tikslingai kaskaduoti vykdytojams bei valdyti laike. Be to, esti nepakankamas savivaldos institucijų struktūrinių padalinių ir valstybės tarnautojų veiklos sąryšis su pačių institucijų tikslais ir uždaviniais.

*Planavimas* siejamas su nesugebėjimu efektyviai įgyvendinti sukurtos strategijos, valdyti pokyčius bei pritraukti regiono plėtrai ne tik biudžeto, bet ir kitus finansinius išteklius. Taip pat akcentuotina, kad planavimo procese didelę „sumaištį“ įneša pokyčiai savivaldybių politiniame lygmenyje. Į valdžią atėję nauji politikai dažnai neturi reikiamos patirties viešojo administravimo ir

ypač strateginio planavimo srityse, kas savo ruožtu neigiamai įtakoja savivaldybės finansų panaudojimo efektyvumą.

*Biudžeto sudarymas* siejamas su nepakankamai įgyvendintu biudžeto rengimu ir vykdymu vadovaujantis strateginio planavimo principu. Dažnai savivaldybių lėšos naudojamos ne pagal iškeltus prioritetus. Siekiant efektyviau juos naudoti, reikia nustatyti aiškius prioritetus ir siektinus rezultatus, o turimus ribotus išteklius nukreipti šių prioritetų įgyvendinimui. Taip pat rengiant metinį savivaldybės biudžeto projektą bei tvirtinant savivaldybės veiklos metinius prioritetus dažnai neatsižvelgiama į strateginiame plane numatytas priemones ir jų įgyvendinimo terminus. Kasmet savivaldybės taryba tvirtinta savivaldybės veiklos metinius prioritetus, tačiau savivaldybės biudžetas formuojamas neatsižvelgiant į patvirtintus prioritetus. Be to, biudžeto projekto sudaryme stokojama didesnio bendradarbiavimo tarp skyrių (finansų ir strateginio planavimo, kurie yra pagrindiniai formuojant biudžetą).

*Vidaus kontrolė* siejama su nepakankama kontrole ir vidaus audito vykdymu savivaldybėse. Siekiant skaidrumo užtikrinimo iki žemiausio lygio bei savivaldybės veiklos tobulinimo, turėtų būti tobulinamos egzistuojančios vidaus kontrolės sistemos bei taikomos naujos procedūros.

Galima teigti, kad pašalinus visas su finansų valdymu, vietos savivaldoje, susijusias problemas ir užtikrinant stiprią keturių grandžių tarpusavio integraciją, galima tikėtis gero valdymo principų įgyvendinimo (skaidrumo, dalyvavimo, starteginės vizijos, atskaitomybės ir kt.).

Po keturių grandžių sąveikos padidėjus finansų valdymo efektyvumui gerėja tiek išoriniai (pavyzdžiui, sparčiau vystosi ekonomija, sprendžiamos įvairios socialinės problemos) tiek vidiniai veiksniai (pavyzdžiui, didėja žmogiškieji ir finansiniai ištekliai). Todėl modelis pradeda veikti iš pradžių. Atsižvelgiant į esamą politinę, teisinę, technologinę ir socialinę situaciją, įvertinus žmogiškuosius ir finansinius išteklius, esamas organizacijų struktūras bei apskaitos, ryšių ir vidaus kontrolės sistemas koreguojama ir kuriama teisinė bazė, savivaldybėms suteikiama daugiau atsakomybės finansų valdymo aspektu. Dėl šių veiksnių didėja iniciatyvų gausėjimas, dėl palankios teisinės ir technologinės aplinkos ir pakankamo žmogiškojo kapitalo diegiamos inovacijos ir t.t. Didėja valstybinio sektoriaus ir privataus bendradarbiavimas bei bendruomenės integravimas į savivaldybės biudžeto formavimo problemas.

## IŠVADOS

Atlikus Lietuvos ir užsienio autorių mokslinės literatūros analizę, nustatyta, kad savivaldybės yra pagrindinis mechanizmas, sujungiantis bendruomenės poreikius ir valstybės politiką, todėl nuo to, kokiais principais bus vadovaujama ir kaip efektyviai bus valdomi finansai, priklauso visų vykdomų programų rezultatai, o kartu ir miesto vystymosi perspektyvos. Nustatyta, kad Gero valdymo principų įgyvendinimas savivaldybėse gali prisidėti prie efektyvesnio finansų valdymo. Ši koncepcija sudaro prielaidas racionaliai tvarkyti viešuosius reikalus, užtikrinant efektyvius viešųjų finansų išteklių valdymo uždavinius: atskaitomybę, dalyvavimą, nuspėjamumą ir skaidrumą.

Efektyvus vietos savivaldos finansų valdymas traktuojamas kaip racionalus finansinių lėšų siejimas su siekiamais rezultatais (sprendimų priėmimas, susijęs su planavimu, organizavimu, darbuotojų parinkimu, nurodymų teikimu, koordinavimu, atsiskaitymu, biudžeto vykdymu bei vertinimu). Ne viena ES šalis turi gerosios praktikos pavyzdžių, kaip efektyviai valdyti savivaldybes. Užsienio šalyse viešųjų finansų valdymui būdingas pliuralizmas, subsidiarumas, aktyvus piliečių dalyvavimas priimant sprendimus.

Išanalizavus Lietuvos Respublikos, Europos Sąjungos bei Tauragės r. strateginius dokumentus nustatyta, kad LR Konstitucijoje atskleidžiami tik bendriausi viešųjų finansų principai, tad finansų valdymo laisvė palikta pačioms savivaldybėms, kurios geriausia gali įsigilinti į savivaldybės problemas. Tuo tarpu LR Biudžeto sandaros įstatymu reglamentuoti svarbiausi biudžeto sudarymo ir vykdymo aspektai. Konstatuotina, kad savivaldybių finansų valdymo procesas yra sudėtingas, kurį reglamentuoja nemažai įvairių įstatymų ir kitų teisės aktų. Teisės aktuose puikiai apibrėžtos savivaldybės tarybos, savivaldybės administracijos, finansų skyriaus funkcijos ir pareigos savivaldybės finansų valdyme.

Galima teigti, kad gerai organizuotas finansų valdymas savivaldybėje bei tinkama kontrolė yra pagrindiniai savivaldybės finansų efektyvaus tvarkymo elementai. Tačiau savivaldybės finansinių išteklių (biudžeto) formavimas vykdomas neatsižvelgiant į realius savivaldybės poreikius, o pagal centrinės valdžios apskaičiuotus ir įvertintus rodiklius. Tokia centralizuota sistema nepalieka savivaldybėms galimybių racionaliai planuoti ir naudoti savo finansinius išteklius. Tuo tarpu strateginių planų rengimas ir įgyvendinimas sudaro prielaidas: efektyviai naudoti biudžeto lėšas, užtikrinti valstybei aktualių problemų sprendimą, plėtoti pilietinę visuomenę. Taip pat jis gali būti kaip pagrindas investicijų plėtrai regione ir ekonominiam vystymuisi. Strateginio planavimo sistemos

optimizavimas, kurtis orientuotas į rezultatus bei valdymo principų diegimas taip pat skatina optimizavimą ir savivaldybės finansų valdyme.

Atlikus Tauragės r. socialinės – ekonominės būklės analizę 2009-2013 m. nustatyta, kad bendri ekonominiai - socialiniai rodikliai rodo, kad rajonas yra ekonomiškai silpnas: vyrauja investicijų pritraukimo problema; bedarbių nepasirengimas rinkos poreikiams; aukštas socialinės paramos gavėjų skaičius; dominuoja labai mažos ir silpnos įmonės. Tauragės apskrityje BVP sudaro tik 2 proc. viso šalies sukuriama bendrojo vidaus produkto. Lyginant su kitomis Lietuvos savivaldybėmis čia sukuriama mažiausia pridėtinė vertė. Efektyvus finansų valdymas Tauragės r. savivaldybėje, įtraukiant bendruomenes ir stiprinant privataus sektoriaus ryšį su savivaldybe, užtikrintų rajono plėtrą.

Atliktas savivaldybės atstovų nuomonės tyrimas parodė, kad Tauragės r. savivaldybėje nepakankamai išnaudojama sąveika (partnerystė, bendradarbiavimas) su verslu, bendruomenėmis formuojant ir įgyvendinant savivaldybės biudžetą, per mažas savivaldybės darbuotojų kvalifikacijos kėlimo kursų rengimas (finansų, strateginio planavimo ir vadybos srityse); nepasinaudojama verslo sektoriaus patirtimi racionaliai formuoti biudžeto išlaidas, kurios atitinka pajamas; per menkas bendradarbiavimas tarp savivaldybės skyrių, kuris užtikrintų tinkamesnį finansinių išteklių paskirstymą ir palengvintų patį finansų planavimo procesą; atlikto vidaus audito praktinių rekomendacijų nebuvimas ir kt. Išsprendus šias problemas galima tikėtis efektyvesnio Tauragės r. savivaldybės finansų valdymo. Daugelis informantų teigia, kad Gero valdymo principai gali prisidėti prie efektyvesnio savivaldybės finansų valdymo bei nustatyta, kad savivaldybės atstovai žino, kas yra Geras valdymas, tačiau Gero valdymo principų taikymas savivaldybėje nėra pakankamai įgyvendintas (ypač dalyvavimo principas).

## REKOMENDACIJOS

Siekiant viešojo valdymo tobulinimo, *savivaldybės administracijai* reikėtų atsižvelgti į Gero valdymo principus, valdant savivaldybės finansus. Gero valdymo principų (dalyvavimo, skaidrumo, atskaitomybės, prognozuotumo) įgyvendinimas užtikrintų efektyvesnį finansų valdymą savivaldybėse, siekiant visuomenės gerovės. Remiantis sukurtu ir pagrįstu hipotetiniu efektyvaus finansų valdymo savivaldybėje modeliu, siūloma Lietuvos savivaldybių administracijoms atkreipti ypatingą dėmesį į išskirtas principų įgyvendinimo problemas (žmogiškieji ištekliai, tikslų nustatymas, planavimas, biudžeto sudarymas ir vidaus kontrolė), kurios trukdo pasiekti efektyvaus finansų valdymo savivaldybėje galimybes, atsižvelgiant į Gerojo valdymo aspektą. Būtina skatinti bendradarbiavimą su verslo sektoriumi, siekiant pasinaudoti jų patirtimi racionaliai formuojant biudžetą.

Dauguma savivaldybių susiduria su lėšų trūkumo problema, todėl pritrūksta išteklių, siekiant išspręsti aktualiausius bendruomenės klausimus ir problemas. *Savivaldybių tarybos* turėtų ieškoti naujų formų ir priemonių kaip bendrauti su vietos bendruomene (rengiant viešus svarstymus ar inicijuojant diskusijas per įvairias vietos žiniasklaidos priemones). Savivaldybės darbuotojams aktyviai bendradarbiaujant ir komunikuojant su visuomene ar jos atstovais) galima tikėtis efektyvių rezultatų, siekiant racionaliai ir optimaliai numatyti savivaldybės finansuojamos veiklos (programos) prioritetus. Dažniausiai savivaldybės numatytos veiklos programos ir biudžeto paskirstymas sulaukia įvairios kritikos ir nepalaikymo iš bendruomenės narių. Siekiant padidinti pasitikėjimą savivaldybe ir jos sprendimais, būtina kuo intensyviau įtraukti bendruomenę į vietos savivaldos biudžeto formavimo ir rengimo procesą. Savivaldybės tarybos viena iš funkcijų yra teikti pastabas ir rekomendacijas dėl biudžeto sudarymo, todėl atsižvelgus į bendruomenės pateiktus pasiūlymus teikti rekomendacijas, dėl biudžeto tikslinimo. Bendruomenei įsitikinus, kad į jų pateiktas rekomendacijas yra atsižvelgiama, jos dar labiau sieks įsitraukti į biudžeto formavimo ir rengimo procesą bei į kitas savivaldybės veiklas.

# LITERATŪRA

1. Acur, N., Englyst, L. (2006). Assessment of strategy formulation: how to ensure quality in process and outcome. *International Journal of Operations & Production Management*, 26 (1).
2. ADB - Asian Development Bank. Elements of Governance. [interaktyvus], [žiūrėta 2013-06-26]. Prieiga per internetą: <[http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/05/01/000009265\\_3970716142854/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/05/01/000009265_3970716142854/Rendered/PDF/multi0page.pdf)>
3. Arimavičiūtė, M. (2006). *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas: monografija*. Vilnius: MRU.
4. Arimavičiūtė, M. (2005). *Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas : vadovėlis*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, p. 335.
5. Astrauskas, A. (2002). Vietos savivalda ir vietos savivaldos problemos Lietuvoje. *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 3, p. 71-78.
6. Astrauskas, A. (2003). *Vietos savivaldos samprata ir savivaldybės institucinė struktūra: mokomasis leidinys*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas.
7. Astrauskas, A. (2007). Decentralizacija vietos savivaldybėje: esmė, turinys ir formos. *Viešoji politika ir administravimas*, 20, p. 15-18.
8. Bagdzevičienė, R. Regionų plėtros ekonomikos ir vadybos aspektai. Prieiga per internetą: <[http://www.lrti.lt/veikla/Pranesimai/RB\\_reg\\_ekon\\_vadyb.doc](http://www.lrti.lt/veikla/Pranesimai/RB_reg_ekon_vadyb.doc)>.
9. Bagdzevičienė, R., Dapkus, R. (2005). Regioninė politika. Regionų plėtra. Kaunas: Technologija.
10. Barcevičius, E. (2008). Viešasis valdymas ir informacinės technologijos. Naujojo institucinio modelio link? *Politologija*, 1, p. 86–120.
11. Baltušnikienė, J. (2004). Fiskalinės decentralizacijos teoriniai ir metodologiniai aspektai. *Pinigų studijos*, 1, p. 89-100.
12. Bitinas, B., Rupšienė, L., Žydžiūnaitė, V. (2008). *Kokybinių tyrimų metodologija: Vadovėlis vadybos ir administravimo studentams*. I-II d. Klaipėda: S. Jokužio leidykla-spaustuvė.
13. Bitinas, B. (1998). *Ugdymo tyrimų metodologija*. Vilnius: Jošara.
14. Bivainis, J., Tunčikienė, Ž. (2009). *Viešojo sektoriaus institucijų strateginis planavimas: monografija*. Vilnius: Technika.
15. Blore, I., Devas, N., Slater, R. (2004). *Municipalities and finance: A Sourcebook for Capacity Building*. UK.
16. Bryson, J. M. (2011). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations – A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. John Wiley & Sons.
17. Buckūnienė, O., Meidūnas, V., Puzinauskas, P. (2003). *Lietuvos finansų sistema: mokomoji knyga*. Vilnius: Teisinės informacijos centras.
18. Buškevičiūtė, E. (2006). *Viešieji finansai*. Kaunas: KTU.
19. Buškevičiūtė, J., Raipa, A. (2011). Sprendimai šiuolaikinio viešojo valdymo evoliucijoje. *Viešoji politika ir administravimas*, Nr. 1, p. 17-26.
20. Charles, C.M. (1999). *Pedagoginio tyrimo įvadas*. Vilnius: Alma littera.
21. Dajotaite, D. (2011). Finansų valdymo proceso vertinimas veiklos audite. *Socialinių mokslų studijos*, Nr. 3, p. 1345-1358.
22. Davulis, G. (2006). Lietuvos savivaldybių finansų struktūra ir jos raida. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*, 2 (7), p. 40-45.
23. Denhardt, R. B. (2001). *Viešųjų organizacijų teorijos*. Vilnius: Algarvė.
24. Domarkas, V. (2005). Viešojo administravimo raidos aktualijos. *Viešoji politika ir administravimas*, 13, p. 7 – 14.
25. Domarkas V. (2011). Viešojo administravimo paradigmos kaitos atspindžiai dešimtmečio pabaigos publikacijose. *Viešoji politika ir administravimas*, 1 p. 9-16.

26. Doornbos M. R. (2003). *Good Governance: The Metamorphosis of a Policy Metaphor*. Journal of International Affairs, 1, p. 3–17.
27. Doornbos M. R. (2004). *Good governance: the pliability of a policy concept*. TRAMES: A Journal of the Humanities & Social Sciences, 8, p. 372-387.
28. Drechsler, W. (2004). *Governance, Good Governance and Government: the case for Estonian administrative capacity*. Trames, 4, p. 388-390.
29. Dubauskas, G. (2011). *Finansų valdymo teorijos*. Vilnius.
30. Ehrhart, K., Schwarz – Jung, S. R., Welge, H. (1996). *Biudžetas ir finansai*. Vilnius: Pradai.
31. Finansų ministerija (2012). Prieiga per internetą: <<http://www.finmin.lt>>.
32. Gapšys, J. (2013). *Kinijos savivaldybių skolos išaugo 70%*. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-07-30]. Prieiga per internetą: <<http://vz.lt/article/2013/12/31/kinijos-savivaldybiu-skolos-isaugo-70>>.
33. Gaulė, E. (2010). *Public governance decentralization modelling in the context of reforms*. Viešojo politika ir administravimas. Nr. 32. KTU. [interaktyvus]. [žiūrėta 2013-06-27]. Prieiga per internetą: <<http://www.ktu.lt/lt/mokslas/zurnalai/vpa/vpa32/47-60.pdf>>.
34. Gedvilaitė-Moan, A., Zakarevičius, P. (2010). Strateginio planavimo ypatumų viešajame sektoriuje teoriniai aspektai. *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai*, 54, p. 53-66.
35. Gero finansų valdymo principai (2002). Europos Bendrijų bendrajam biudžetui finansinis reglamentas, 27 straipsnis. [interaktyvus] [žiūrėta 2011-02-27]. <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/lt/consleg/2002/R/02002R1605-20070101-lt.pdf>>.
36. Gerring J. (1999). What Makes a Concept Good? A Criterial Framework for Understanding Concept Formation in the Social Sciences. *Polity*, 3 p. 357-393.
37. Giedraitytė, V., Raipa, A. (2012). Rizikos valdymas viešojo sektoriaus inovaciniuose procesuose. *Viešojo politika ir administravimas*, 4, p. 607-618.
38. Governance. Progress in Development Studies. [interaktyvus] [žiūrėta 2013-06-27]. Prieiga per internetą: <<http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?hid=22&sid=9cba7490-614b-4d44-8f1f-6382bf329eb2%40sessionmgr11&vid=7>>.
39. Graham, J., Amos, B., Plumptre, T. (2003). *Principles for Good Governance in the 21st Century*. Policy Brief, 15, p. 1-6.
40. Gaidienė, Z. (1998). *Finansų valdymas*. Kaunas: Pasaulio lietuvių kultūros, mokslo ir švietimo centras, p. 5-9.
41. Helpap, David, J. (2012). Principles of municipal budgeting? A reexamination of the debate over the principles and proverbs of public administration. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-09-20]. Prieiga per internetą: <<http://gradworks.umi.com/35/33/3533187.html>>
42. Jagminas, J. (2008). Viešojo sektoriaus produktyvumo didinimas. *Viešojo politika ir administravimas*, 24, p. 124-126.
43. Jančiauskas, E., Rekerta K. (2001). *Vidinis vyriausybinių institucijų veiklos koordinavimas strateginio planavimo procese*. Vilnius: Lietuvos Teisės universiteto leidykla, p. 22–35.
44. Junevičius A., Ereminaitė S. (2012) Austrijos ir Lietuvos savivaldos sistemos lyginamoji analizė. *Viešojo politika ir administravimas*, 3, p. 447–460.
45. Jurgutis, V. (1996). *Pinigai*. Vilnius: Mintis.
46. Kardelis, K. (2005). *Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai*. Šiauliai: Liucijus.
47. Kazlauskienė, V. (2012). *Finansai: mokomoji knyga*. Kaunas: Technologija.
48. Kaziliūnas, A. (2009). *Strateginis projektų valdymas*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto leidybos centras. Prieiga internete: <[http://wdn.ipublishcentral.net/association\\_lithuania\\_serials/viewinside/25158919405965](http://wdn.ipublishcentral.net/association_lithuania_serials/viewinside/25158919405965)>
49. Kondratienė, V (2012). Subsidiarumo kaip Europos Sąjungos teisės principo taikymas Lietuvos valstybės valdymo sistemai decentralizuoti. *Viešojo politika ir administravimas*, 2, p. 331–343.
50. Korsakienė, R., Grybaitė, V. (2012). *Strateginis organizacijų valdymas*. Vilnius: Ciklonas.
51. Krasauskas, R. (2013). *Kolektyvinė darbo teisė: vadovėlis*. Vilnius: MRU, p. 129-131.
52. KTU Viešojo administravimo katedra (2011). *Naujoji viešojo vadyba: mokomoji knyga*. Kaunas: Technologija, p. 32-37.

53. Ladi, S. (2008). Good Governace and Public Administration reform in the Black Sea Economic Cooperation (BSEC) member states. *Xenophon paper*, 6, p. 11-16.
54. Lachotzki, F., Noteboom, R. (2005). *Beyond control: managing strategic alignment through corporate dialogue*. England: John Wiley & Sons Ltd.
55. Lane, J. E. (2001). *Viešasis sektorius*. Vilnius: Margi raštai.
56. Larsen, Ch. A. (2002). Municipal Size and Democracy: A Critical Analysis of the Argument of Proximity Based on the Case of Denmark. *Scandinavian Political Studies*, 4, p. 317-332.
57. Levišauskienė, K., Ruškys, G. (2003). *Valstybės finansai: vadovėlis*. Kaunas: VDU.
58. Lietuvos statistikos departamentas. [interaktyvus] [žiūrėta 2013-11-01]. Prieiga per internetą: <<http://www.stat.gov.lt/lt/pages/view/?id=1112>>.
59. Mačiulytė, J. (2007). *Lietuvos savivalda: savarankiškos visuomenės link?* Vilnius: Versus aureus.
60. Matusevičius, D. (2002). Viešojo sektoriaus vidaus finansų kontrolė: integravimas į nacionalinę viešųjų finansų valdymo sistemą ES plėtros kontekste. *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai*, 23, p. 54-68.
61. Meidūnas, V., Puzinauskas, P. (2003). *Finansai*. Vilnius.
62. Meidūnas, V., Puzinauskas, P., Buckiūnienė, O. (2003). *Lietuvos finansų sistema*. Vilnius.
63. Merkys, G. (1995, 1999). *Pedagoginio tyrimo metodologijos pradmenys*. Šiauliai: ŠPI.
64. Naraškevičiūtė, V. (2008). Savivaldybių biudžetų formavimo ir asignavimų naudojimo problemos Lietuvoje. *Ekonomika ir vadyba*, 13, p. 149-156.
65. Moore, M. H. (2001). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. London: HUP. 402 p
66. Naraškevičiūtė, V., Lakštutienė, A. (2007). *Valstybės finansai: mokomoji knyga*. Kaunas: Technologija.
67. Negrut, V., Costache, M., P., Maftai, J. ir kt. (2010). *The aspects of good governance in the context of globalization*. Proceedings of the 21st International DA AAM Symposium, Vol. 21, No.1.
68. Nefas, S. (2012). Vietos demokratijos funkcionavimo objektas – savivaldybė. *Socialinių mokslų studijos*, 4 (3), p. 839-850.
69. Parsons, W. (2001). *Viešojo politika: Politikos analizės teorijos ir praktikos įvadas*. Vilnius: Eugrimas.
70. Paulikas, V. (2013) Vietos savivaldos administracinės teritorinės reformos Lietuvoje ir kitose valstybėse. *Viešojo politika ir administravimas*, 2, p. 197-211.
71. Pivoras, Visockytė (2011). Viešojo valdymo koncepcijos ir jų taikymas tiriant valstybės tarnybos reformas. *Viešojo politika ir administravimas*, 10, (1), p. 27-40.
72. Pollitt, Ch., Bouckaert, G. (2003). *Viešojo valdymo reforma: lyginamoji analizė*. Vilnius: Algarvė, 2003.
73. Pollitt, Ch., Bouckaert, G. (2011, 3d expanded ed.) *Public Management Reform, A Comparative Analysis – NPM, Governance and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press, Oxford, 367 p.
74. Bouckaert, G. (2010) Research in Public Administration for the Future. *Society and Economy*. 32(1): 3–15.
75. Puškorius, S. (2002). *Viešojo sektoriaus institucijų administravimas*. Vilnius: Lietuvos teisės universitetas.
76. Puškorius, S. (2002). *Viešojo sektoriaus institucijų administravimas: monografija*. Vilnius, p. 134-136.
77. Puškoriuss, S. (2006). *Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas*. Vilnius: MRU.
78. Raipa, A. (2007). Viešojo adminitravimo efektyvumo turinys. Raipa, A. (Ats. red), *Viešojo adminitravimo efektyvumas*. Monografija (8–34). Kaunas: Technologija.
79. Raipa, A. (2009). Šiuolaikinio viešojo valdymo pokyčių kryptys ir tendencijos. *Viešojo politika ir administravimas*, 30, p. 22–32.
80. Raipa, A. (2010). Metodologiniai viešojo valdymo demokratizavimo aspektai. *Viešojo politika ir administravimas*, 32, p. 7–18.
81. Raipa, A. (2011). Naujojo viešojo valdymo indikatorių diagnozavimo galimybės. *Viešojo politika ir administravimas*, 2, p. 167–182.
82. Raipa, A. (2007). Viešojo administravimo efektyvumas: monografija. Kaunas: Technologija, p. 21
83. Rosen, E. D. (2007). *Viešojo sektoriaus produktyvumo didinimas: sąvokos ir praktika*. Vilnius.
84. Raju, O (2012). Economic crisis and local governments budget in Estonia. *Region Formation & Development Studies*, 3, p. 177-189.



85. Rose, I. E. (2002). Municipal Size and Local Non-electoral Participation: Findings from Denmark, the Netherlands and Norway. *Environment and Planning: Government and Policy*, 20, p. 829–851.
86. Rusaw, A. C. (2007). Changing Public Organizations: Four Approaches. *International Journal of Public Administration*, 30, p. 347-361.
87. Snaglaudos skatinimo veiksmų programa. [interaktyvus]. Žiūrėta [2014-04-30]. Prieiga per internetą: <[http://www.vrm.lt/fileadmin/Padaliniu\\_failai/RPD/Vietine\\_pletra\\_\\_Situacijos\\_analize\\_ir\\_tendencijos\\_\\_SSGG\\_analize.doc](http://www.vrm.lt/fileadmin/Padaliniu_failai/RPD/Vietine_pletra__Situacijos_analize_ir_tendencijos__SSGG_analize.doc)>.
88. Savivaldybių žinios: Lietuvos savivaldybių asociacijos leidiniai.
89. Skačkauskienė, I. (2012). *Valstybės ir savivaldybių biudžeto pajamos: mokomoji knyga*. Vilnius: Technika.
90. Smalskys, V., Skietrys, E. (2008). Viešojo valdymo modernizavimo aspektai ir įgyvendinimo problemos. *Viešoji politika ir administravimas*, 24, p. 1-7.
91. Stačiokas, R., Rimas, J. (2002). *Lietuvos savivaldybių raida ir veiklos finansavimas*. Kaunas: Technologija.
92. Strateginių planų rengimo savivaldybėse tobulinimo rekomendacijos. Prieiga per internetą: <[http://www.google.lt/url?sa=t&source=web&ct=res&cd=8&ved=0CBsQFjAH&url=http%3A%2F%2Fwww.vrm.lt%2Fuploads%2Fmedia%2FVRM\\_leidiny\\_1\\_pakoreguotas.2008.08.25.pdf&rct=j&q=praktiniai+patarimai+rengiantiems+savivaldybi%C5%B3+pl%C4%97tros+ir+savivaldybi%C5%B3+veiklos+planus&ei=g7bNS4iZINSmsAbX3PHQDQ&usq=AFQjCNFwOn9BfH3mBoJz3n1vodJw\\_HHnXg](http://www.google.lt/url?sa=t&source=web&ct=res&cd=8&ved=0CBsQFjAH&url=http%3A%2F%2Fwww.vrm.lt%2Fuploads%2Fmedia%2FVRM_leidiny_1_pakoreguotas.2008.08.25.pdf&rct=j&q=praktiniai+patarimai+rengiantiems+savivaldybi%C5%B3+pl%C4%97tros+ir+savivaldybi%C5%B3+veiklos+planus&ei=g7bNS4iZINSmsAbX3PHQDQ&usq=AFQjCNFwOn9BfH3mBoJz3n1vodJw_HHnXg)>.
93. Šaparnienė, D. (2010). Principles of Good Governance in local self-government: Experience of the Baltic States. *Journal of International Scientific Publication: Economy&Business*, Vol.4, Part 3, 117 – 129 . [interaktyvus] [žiūrėta: 2013-06-26]. Prieiga per internetą: <<http://www.science-journals.eu/economy/2010/ISP-EB-Vol4-Part3.swf>>.
94. Šindeikis, A. (2013). Žodžio laisvė ir jos ribų kaita per du atkurtos nepriklausomybės dešimtmečius. *Jurisprudencija*, 20 (3), p. 1023-1060.
95. Štreimikienė, D. (2000). *Teoriniai regionų plėtros aspektai*. Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai. Kaunas: VDU.
96. Tiesioginiai mero rinkimai. [interaktyvus] [žiūrėta: 2014-11-05]. Prieiga per internetą: <<http://manoseimas.lt/tiesioginiai-mero-rinkimai/>>.
97. Tarptautinių žodžių žodynas. [interaktyvus] [žiūrėta: 2014-07-29]. Prieiga per internetą: <<http://www.tzz.lt/>>.
98. Tauragės rajono savivaldybė. [interaktyvus] [žiūrėta: 2013-11-06]. Prieiga per internetą: <<http://www.taurage.lt/index.php?1735641369>>.
99. Tidikis, R. (2003). *Socialinių mokslų tyrimų metodologija*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras.
100. Viešosios politikos ir vadybos institutas (2013). Viešojo administravimo tobulinimo tendencijos: Lietuvos ir Europos šalių vertinimas, p. 20-81. [interaktyvus] [žiūrėta: 2014-10-06]. Prieiga per internetą: <http://www.lrvk.lt/bylos/LESSED%20projektas/Dokumentai/va%20tobulinimo%20tendencijos%20galutines%20ataskaita%20su%20rekomendacijomis%2011%2003.pdf>
101. *Vietos valdžios finansai*. (2000). Vilnius.
102. Žmogaus teisių stebėjimo institutas (2013). NVO programa Lietuvoje: gairės pareiškėjams. [interaktyvus] [žiūrėta: 2014-12-06]. Prieiga per internetą: <<http://nvoprograma.lt/uploads/NVO%20Programos%20Lietuvoje%20Gair%C4%97s%20parei%C5%A1k%C4%97jams%20II%20kvietimas.pdf>>.
103. Žukauskas, V. (2011). *Lietuvos savivaldybių indeksas 2011*. Vilnius: Lietuvos laisvosios rinkos institutas.

## DOKUMENTAI

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

2. Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas // Žin. 1994, Nr.55-1049.
3. Strateginio planavimo metodika. Valstybės žinios // Žin. 2000, Nr. 47.
4. Tauragės rajono strateginis plėtros planas 2008-2013 m.
5. Tauragės rajono strateginis plėtros planas 2014-2016 m.
6. Tauragės rajono savivaldybės strateginis veiklos planas 2012-2015 m.
7. 2012 m. Tauragės r. sav. Administracijos direktoriaus ataskaita
8. 2013 m. Tauragės r. sav. Administracijos direktoriaus ataskaita
9. 2012 m. Tauragės r. sav. tarybos ir mero veiklos ataskaita
10. 2013 m. Tauragės r. sav. tarybos ir mero veiklos ataskaita
11. Lietuvos regioninės politikos iki 2013 metų strategija. Valstybės žinios // (Žin., 2005, Nr. 66-2370)
12. Tauragės rajono savivaldybės strateginis veiklos planas 2013-2015 metams. [interaktyvus] [žiūrėta: 2014-04-26]. Prieiga per internetą: < <http://www.taurage.lt/index.php?1735641369>>.
13. Tauragės rajono savivaldybės strateginis veiklos planas 2012-2014 metams. [interaktyvus] [žiūrėta: 2013-10-07]. Prieiga per internetą: < <http://www.taurage.lt/index.php?1735641369>>.
14. Viešojo valdymo tobulinimo 2012-2020 m. programa.
15. Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas // Žin. 1990. Nr. 24-596. [interaktyvus] [žiūrėta: 2013-10-06]. Prieiga per internetą: <[http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_1?p\\_id=462312](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=462312)>.
16. Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas // Žin. 2011, Nr. 163-7741. [interaktyvus] [žiūrėta: 2013-10-06]. Prieiga per internetą: <[http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_1?p\\_id=438841](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=438841)>.
17. Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas // Žin. 1997. Nr. 69-1743. [interaktyvus] [žiūrėta: 2013-10-06]. Prieiga per internetą: <[http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_1?p\\_id=46357](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=46357)>.
18. Lietuvos Respublikos regioninės plėtros įstatymas // Žin. 2000. Nr. 66-1987. [interaktyvus] [žiūrėta: 2013-10-06]. Prieiga per internetą: <[http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc\\_1?p\\_id=371054](http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_1?p_id=371054)>.
19. Lietuvos Respublikos vidaus kontrolės ir vidaus audito įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 123-5540.
20. Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas. *Valstybės žinios*, 1994, Nr. 55-1049.
21. Valstybės ilgalaikės raidos strategija (iki 2015 m). (Žin., 2002, Nr. 113-5029)
22. Sprendimas dėl Tauragės rajono savivaldybės administracijos nuostatų patvirtinimo. *Valstybės žinios*, // Žin. 2009, Nr. 1-1139.
23. Sprendimas dėl Tauragės rajono savivaldybės tarybos veiklos reglamento pakeitimo. Valstybės žinios, // Žin. 2011, Nr. 1-88.

***PRIEDAI***

## SAVIVALDYBĖS FINANSŲ VALDYMO EFEKTYVINIMO GALIMYBĖS: TAURAGĖS RAJONO SAVIVALDYBĖS ATVEJIS

**Vizija** – ištyrus finansų valdymo savivaldybėje sąveiką su gerojo valdymo koncepcija, jų taikymo prielaidas efektyviam finansų valdymui Tauragės rajono savivaldybėje, strateginio valdymo kontekste, pagrindus esamą finansų valdymo efektyvumą, atlikus detalią organizacijos analizę pateikiamos išsamios išvados ir pasiūlymai finansų valdymo efektyvumo didinimui.

**Misija** - ieškoti priemonių ir būdų, kaip būtų galima efektyviai valdyti finansus Tauragės rajono savivaldybėje neiškrentant iš gerojo valdymo konteksto.

### Efeko kriterijai:

1. Įvertinta finansų valdymo situacija Tauragės rajono savivaldybėje.
2. Parengtos praktinės rekomendacijos situacijos gerinimui (finansų valdymo efektyvinimo galimybės).
3. Pristatyti gerosios praktikos pavyzdžiai, galintys tapti nauju savivaldybių finansų valdymo modeliu, kaip galima tikslingai ir kryptingai valdyti ir plėtoti visą savivaldos sistemą, užtikrinant efektyvų finansų valdymą.

### Strateginis tikslas

Nustatyti Tauragės rajono savivaldybės finansų valdymo efektyvinimo galimybes. Parengti ir pagrįsti priemonių planą, kaip efektyviai valdyti savivaldybių finansus.

### I PROGRAMA

#### SAVIVALDYBĖS FINANSŲ VALDYMO EFEKTYVUMO GALIMYBIŲ PROGRAMA (TEORINIS LYGMUO)

Programos tikslai	Uždaviniai	Rezultato kriterijai	Produkto kriterijai	Programos realizavimo priemonės
1. Išnagrinėti vietos savivaldos sampratą ir vietinių (savivaldybių) finansų sistemą.	1. Išanalizuoti vietos savivaldos sampratą, principus ir teisinę sistemą.	Išanalizuotos mokslinės literatūros šaltinių, įstatymų ir kt. teisės aktų skaičius.	1. Panaudotos mokslinės literatūros šaltinių skaičius. 2. Atskleista vietos savivaldos esmė ir paskirtis, įvardintos pagrindinės savivaldybių funkcijos, apžvelgta savivaldybių teisinė sistema.	1. Arimavičiūtė, M. (2006). <i>Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas: monografija</i> . Vilnius: MRU. 2. Astrauskas, A. (2003). <i>Vietos savivaldos samprata ir savivaldybės institucinė struktūra: mokomasis leidinys</i> . Vilnius: Lietuvos teisės universitetas. 3. <i>Lietuvos Respublikos Vietos savivaldos įstatymas</i> // Žin. 1994. Nr.55-1049. 4. Puškorius, S. (2002). <i>Viešojo sektoriaus institucijų administravimas</i> . Vilnius: Lietuvos teisės universitetas. 5. Puškorius, S. (2006). <i>Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas</i> . Vilnius: MRU. 6. Kiti šaltiniai.

	2. Išanalizuoti strateginius dokumentus, liudijančius finansų valdymo reformas. 3. Išanalizuoti savivaldybės biudžeto formavimą.	Išanalizuotos mokslinės literatūros šaltinių ir strateginių dokumentų skaičius.	1. Panaudotos mokslinės literatūros šaltinių, naujausių strateginių dokumentų skaičius. 2. Atlikta strateginių dokumentų analizė leidžia suvokti, kokie iššūkiai tenka savivaldybėms finansų valdymo srityje (t.y. atskleista finansų valdymo, savivaldoje, problematika). 3. Atskleisti savivaldybės biudžeto formavimo principai ir ypatumai.	1. Kazlauskienė, V. (2012). <i>Finansai: mokomoji knyga</i> . Kaunas: Technologija. 2. Naraškevičiūtė, V., Lakštutienė, A. (2007). <i>Valstybės finansai: mokomoji knyga</i> . Kaunas: Technologija. 3. Buškevičiūtė, E. (2006). <i>Viešieji finansai</i> . Kaunas: KTU. 4. Buckūnienė, O., Meidūnas, V., Puzinauskas, P. (2003). <i>Lietuvos finansų sistema: mokomoji knyga</i> . Vilnius: Teisinės informacijos centras. 5. Viešojo valdymo tobulinimo 2012-2020 m. programa. 6. Kiti šaltiniai.
	4. Išanalizuoti savivaldybės biudžeto sandarą.	Išanalizuotos mokslinės literatūros šaltinių, įstatymų ir kt. teisės aktų skaičius.	1. Panaudotos mokslinės literatūros šaltinių skaičius. 2. Atskleista savivaldybės biudžeto sandara (pajamų ir išlaidų struktūra).	1. Davulis, G. (2006). Lietuvos savivaldybių finansų struktūra ir jos raida. <i>Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos</i> , 2 (7), 40-45. 2. Finansų ministerija (2012). Prieiga per internetą: <a href="http://www.finmin.lt">http://www.finmin.lt</a> . 3. Skačkauskienė, I. (2012). <i>Valstybės ir savivaldybių biudžeto pajamos: mokomoji knyga</i> . Vilnius: Technika. 4. <i>Vietos valdžios finansai</i> . (2000). Vilnius. 5. <i>Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas</i> . 6. <i>Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas</i> . 7. <i>Lietuvos Respublikos savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas</i> . 8. Kiti šaltiniai.
	5. Įvardinti finansų valdymo kriterijus.	Išanalizuotos mokslinės literatūros šaltinių skaičius.	1. Panaudotos mokslinės literatūros šaltinių skaičius. 2. Išskirti finansų valdymo kriterijai skirtingų autorių požiūriu.	1. <i>Viešojo sektoriaus finansų valdymas</i> . 2. Kiti šaltiniai.
2. Išnagrinėti savivaldybės finansų efektyvumą ir efektyvumo	1. Išanalizuoti efektyvumo sampratą.	Išanalizuotos mokslinės literatūros šaltinių skaičius.	1. Panaudotos mokslinės literatūros šaltinių skaičius. 2. Atlikta įvairių autorių sąvokos „efektyvumas“ analizė ir atskleista jos esmė.	1. <i>Ekonomikos terminų žodynas</i> . 2. Raipa, A. (2007). <i>Viešojo administravimo efektyvumas: monografija</i> . Kaunas: Technologija. 2. Rosen, E. D. (2007). <i>Viešojo sektoriaus produktyvumo didinimas: sąvokos ir praktika</i> . Vilnius. 3. Kiti šaltiniai.

didinimo galimybes.				
	2. Išanalizuoti gerojo valdymo principų taikymą savivaldybėse, kaip vieną iš efektyvumo didinimo elementų.	Išanalizuotos mokslinės literatūros šaltinių, tyrimų skaičius.	1. Panaudotos mokslinės literatūros šaltinių skaičius 2. Ištyrus finansų valdymo savivaldybėje sąveiką su gero valdymo koncepcija, parengtos efektyvaus finansų valdymo savivaldybėje teorinės prielaidos.	1. Doornbos M. R. (2003). <i>Good Governance: The Metamorphosis of a Policy Metaphor</i> . Journal of International Affairs. No. 1. P. 3–17. 2. Doornbos M. R. (2004). <i>Good governance: the pliability of a policy concept</i> . TRAMES: A Journal of the Humanities & Social Sciences. No. 8. P. 372-387. 3. Gaulė, E. (2010). <i>Public governance decentralization modelling in the context of reforms</i> . Viešojo politika ir administravimas. Nr. 32. KTU. Prieiga per internetą: < <a href="http://www.ktu.lt/lt/mokslas/zurnalai/vpa/vpa32/47-60.pdf">http://www.ktu.lt/lt/mokslas/zurnalai/vpa/vpa32/47-60.pdf</a> >. 4. Gerring J. (1999). What Makes a Concept Good? A Criterial Framework for Understanding Concept Formation in the Social Sciences. <i>Polity</i> . No. 3. P. 357-393 5. Governance. Progress in Development Studies. Prieiga per internetą: < <a href="http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?hid=22&amp;sid=9cba7490-614b-4d44-8f1f-6382bf329eb2%40sessionmgr11&amp;vid=7">http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?hid=22&amp;sid=9cba7490-614b-4d44-8f1f-6382bf329eb2%40sessionmgr11&amp;vid=7</a> >. 6. Graham, J., Amos, B., Plumptre, T. (2003). <i>Principles for Good Governance in the 21st Century</i> . Policy Brief No.15. P. 1-6. 7. Kiti šaltiniai.
	3. Aptarti strateginį požiūrį į viešojo sektoriaus efektyvumą.	Išanalizuotos mokslinės literatūros šaltinių, tyrimų skaičius.	1. Panaudotos mokslinės literatūros šaltinių skaičius. 2. Atskleista strateginio valdymo svarba viešojo sektoriaus organizacijų veiklos efektyvumui.	1. Arimavičiūtė, M. (2005). <i>Viešojo sektoriaus institucijų strateginis valdymas: vadovėlis</i> . Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 335 p. 2. Bivainis, J., Tunčikienė, Ž. (2009). <i>Viešojo sektoriaus institucijų strateginis planavimas: monografija</i> . Vilnius: Technika. 3. Korsakienė, R., Grybaitė, V. (2012). <i>Strateginis organizacijų valdymas</i> . Vilnius: Ciklonas. 4. Moore, M. H. (2001). <i>Creating Public Value: Strategic Management in Government</i> . London: HUP. 402 p 5. Lachotzki, F., Noteboom, R. (2005). <i>Beyond control: managing strategic alignment through corporate dialogue</i> . England: John Wiley & Sons Ltd. 6. Jančiauskas, E., Rekerta K. (2001). <i>Vidinis vyriausybinių institucijų veiklos koordinavimas strateginio planavimo procese</i> . Vilnius: Lietuvos Teisės universiteto leidykla. 7. Kiti šaltiniai.
	4. Apžvelgti užsienio šalių gerą patirtį savivaldybių finansų valdymo srityje.	Išanalizuotos mokslinės literatūros šaltinių, tyrimų skaičius.	1. Panaudotos mokslinės literatūros šaltinių skaičius. 2. Atskleista užsienio šalių geroji praktika finansų valdymo srityje, kuria galėtų pasinaudoti ir Lietuvos savivaldybės, siekdamos efektyvesnio	1. ADB - Asian Development Bank. Elements of Governance. Prieiga per internetą: < <a href="http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/05/01/00009265_3970716142854/Rendered/PDF/multi0page.pdf">http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/1994/05/01/00009265_3970716142854/Rendered/PDF/multi0page.pdf</a> > 2. Kiti šaltiniai.

finansų valdymo.

## II PROGRAMA

### SAVIVALDYBĖS FINANSŲ VALDYMO EFEKTYVUMO GALIMYBIŲ PROGRAMA (PRAKTINIS LYGMUO)

Programos tikslai	Uždaviniai	Rezultato kriterijai	Produkto kriterijai	Programos realizavimo priemonės
1. Išanalizuoti Tauragės rajono esamą būklę.	1. Atlikti Tauragės rajono socialinių-ekonominių rodiklių analizę (išnagrinėjant statistinę duomenų bazę). 2. Apibendrinus informaciją, suformuluoti išvadas apie bendrą rajono situaciją.	1. Pakankamas duomenų skaičius, leidžiantis pagrįsti teiginius. 2. Lyginamoji analizė (savivaldybės duomenų palyginimas su šalies rodikliais).	1. Įvertinta socialinė-ekonominė būklė ir jos kitimo tendencijos Tauragės rajone; įvardintos priežastys, lėmusios tokią rodiklių kitimo tendenciją. 2. Suformuluotose išvadose atsispindi rajono stipriosios ir silpnosios vietos.	1. <i>Lietuvos statistikos departamentas</i> . Prieiga per internetą: <a href="http://www.statgov.lt">http://www.statgov.lt</a> 2. <i>Tauragės rajono savivaldybė</i> . Prieiga per internetą: <a href="http://www.taurage.lt">http://www.taurage.lt</a> 3. <i>Tauragės rajono savivaldybės strateginiai veiklos planai</i> . 4. <i>LR Finansų ministerija</i> . Prieiga per internetą: <a href="http://www.finmin.lt">http://www.finmin.lt</a> 5. Kiti šaltiniai.
2. Išanalizuoti Tauragės rajono savivaldybės finansus (biudžetą).	1. Atlikti savivaldybės biudžeto pajamų ir išlaidų struktūrinę ir dinaminę analizę. 2. Atlikti išorinės aplinkos (PEST) analizę. 3. Atlikti vidinių veiksnių analizę.	1. Pakankamas duomenų skaičius, leidžiantis pagrįsti teiginius. 2. Išnagrinėtų duomenų ir šaltinių skaičius.	1. Atskleisti politiniai, ekonominiai, socialiniai ir technologiniai veiksniai, darantys įtaką savivaldybių finansų valdymui. 2. Atlikta teisinių dokumentų, žmogiškųjų, finansinių išteklių, apskaitos, organizacinės struktūros, vidaus kontrolės, ryšių sistemos analizė. 3. Atlikta išsami Tauragės rajono	2. <i>Tauragės rajono savivaldybė</i> . Prieiga per internetą: <a href="http://www.taurage.lt">http://www.taurage.lt</a> 3. <i>Tauragės rajono savivaldybės strateginiai veiklos planai</i> . 4. <i>Tauragės rajono savivaldybės strateginiai plėtros planai</i> . 5. Kiti šaltiniai.

			savivaldybės biudžeto analizė.	
3. Ištirti Tauragės rajono savivaldybės finansų valdymo efektyvinimo galimybes, išsiaiškinant ekspertų nuomonę.	1. Atlikti savivaldybės atstovų apklausą. 2. Sudaryti savivaldybės atstovų interviu klausimyną. 3. Atlikti nuomonių analizę. 4. Gautus duomenis interpretuoti.	1. Apklaustų savivaldybės atstovų skaičius. 2. Interviu sudarytas tikslingai – siekiant išsiaiškinti numatytus tikslus.	Savivaldybės atstovų nuomonė atskleidžia esminius finansų valdymo principus, ypatumus, problemas bei efektyvumo galimybes.	1. Kardelis, K. (2005). <i>Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai</i> . Šiauliai: Liucijus. 2. Bitinas, B. (1998). <i>Ugdymo tyrimų metodologija</i> . Vilnius: Jošara. 3. Charles, C.M. (1999). <i>Pedagoginio tyrimo įvadas</i> . Vilnius: Alma littera. 4. Merkys, G. (1995, 1999). <i>Pedagoginio tyrimo metodologijos pradmenys</i> . Šiauliai: ŠPI. 5. Tidikis, R. (2003). <i>Socialinių mokslų tyrimų metodologija</i> . Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras. 6. Bitinas, B., Rupšienė, L., Žydžiūnaitė, V. (2008). <i>Kokybinių tyrimų metodologija: Vadovėlis vadybos ir administravimo studentams</i> . I-II d. Klaipėda: S. Jokužio leidykla-spaustuvė. 7. Kiti šaltiniai.
4. Atlikti gautos apklausos analizę, pateikti išvadas ir rekomendacijas.	Apibendrinti analizės duomenis.	Metodiškai atlikta analizė leidžia daryti tikslines išvadas.	Parengtos teorinės ir praktinės rekomendacijos situacijos gerinimui (savivaldybės finansų valdymo efektyvumui didinti).	1. Kardelis, K. (2005). <i>Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai</i> . Šiauliai: Liucijus. 2. Bitinas, B., Rupšienė, L., Žydžiūnaitė, V. (2008). <i>Kokybinių tyrimų metodologija: Vadovėlis vadybos ir administravimo studentams</i> . I-II d. Klaipėda: S. Jokužio leidykla-spaustuvė. 3. Kiti šaltiniai.



### Magistro darbo tyrimo strategijos struktūra

<p><b>Tyrimo tikslas:</b> išnagrinėjus savivaldybės finansų valdymo teorinius ir teisinius aspektus, atlikus dokumentų analizę ir empirinį tyrimą Tauragės r. savivaldybėje, parengti ir pagrįsti hipotetinį finansų valdymo efektyvinimo savivaldybėje, modelį.</p>		
Uždaviniai (MD dalys, skyriai)	Uždavinių dalys (MD skyriai, poskyriai)	Rezultatai
1. Išanalizuoti efektyvaus finansų valdymo savivaldybėje teorinį diskursą.	1.1 Išanalizuoti vietinių (savivaldybių) finansų formavimą ir jų valdymą. 1.2 Išskirti finansų valdymo kriterijus. 1.3 Apžvelgti finansų valdymo, savivaldoje, problematiką. 1.4 Išanalizuoti užsienio valstybių vietinių finansų valdymo gerą patirtį. 1.5 Išskirti finansų valdymo efektyvumo didinimo elementus. 1.6 Išanalizuoti vietos savivaldos finansų valdymą gerojo valdymo kontekste.	Remiantis šalies ir užsienio autorių moksline literatūra atskleisti savivaldybės biudžeto formavimo principai ir ypatumai. Atlikta įvairių autorių sąvokos „efektyvumas“ analizė ir atskleista jos esmė. Taip pat išskirti finansų valdymo kriterijai skirtingų autorių požiūriu. Strateginių dokumentų analizė leidžia suvokti, kokie iššūkiai tenka savivaldybėms finansų valdymo srityje (t.y. atskleista finansų valdymo, savivaldoje, problematika). Atskleista užsienio šalių geroji praktika finansų valdymo srityje, kuria galėtų pasinaudoti ir Lietuvos savivaldybės, siekdamos efektyvesnio finansų valdymo. Ištyrus finansų valdymo savivaldybėje sąveiką su gero valdymo koncepcija, parengtos efektyvaus finansų valdymo savivaldybėje teorinės prielaidos.
2. Suformuoti ir pagrįsti savivaldybės finansų valdymo efektyvinimo galimybių tyrimo metodologiją.	2.1 Apibrėžti tyrimo koncepciją. 2.2 Sumodeliuoti tyrimo struktūrą. 2.3 Nustatyti tyrimo metodiką.	Sudaryta darbo temos problemų lauko paieškos schema, magistro darbo loginė schema, tyrimo strategija ir Ganto grafikas. Aptarti tyrimo metodai: mokslo šaltinių, dokumentų, savivaldybės atstovų nuostatų analizė.
3. Atlikti finansų valdymo tyrimą Tauragės r. savivaldybėje.  4. Sudaryti efektyvaus finansų valdymo vietos savivaldoje tobulinimo hipotetinį modelį.	3.1 Situacijos Tauragės rajono savivaldybėje analizė. 3.2 Tauragės r. savivaldybės biudžeto formavimo analizė. 3.3 Finansų valdymo Tauragės r. savivaldybėje išorinių ir vidinių veiksnių, teisinės bazės ir SSGG analizė. 3.4 Dokumentų analizė. 4.1 Ekspertų nuostatų apie finansų valdymo efektyvinimo galimybes analizė. 4.2 Finansų valdymo efektyvinimo savivaldybėje hipotetinio modelio konstravimas.	Įvertinta socialinė-ekonominė būklė ir jos kitimo tendencijos Tauragės rajone; įvardintos priežastys, lėmusios tokią rodiklių kitimo tendenciją. Suformuluotose išvadose atsispindi rajono stipriosios ir silpnosios vietos. Atskleisti politiniai, ekonominiai, socialiniai ir technologiniai veiksniai, darantys įtaką savivaldybių finansų valdymui. Atlikta teisinių dokumentų, žmogiškųjų, finansinių išteklių, apskaitos, organizacinės struktūros, vidaus kontrolės, ryšių sistemos analizė. Tai pat atlikta išsami Tauragės rajono savivaldybės biudžeto analizė. Savivaldybės atstovų nuomonė atskleidžia esminius finansų valdymo principus, ypatumus, problemas bei efektyvumo galimybes. Parengtos teorinės ir praktinės rekomendacijos situacijos gerinimui (savivaldybės finansų valdymo efektyvumui didinti). Remiantis atliktų analizių ir ekspertų nuostatų rezultatais sudarytas efektyvaus finansų valdymo vietos savivaldoje tobulinimo hipotetinis modelis.

Iš tyrimo strategijos matyti, kad magistro darbe iškelti keturi pagrindiniai uždaviniai, turintys savo sudėtinę dalis. Pirmasis uždavinys susiję su magistro darbo teorine dalimi, kurioje siekta išanalizuoti

vietinių finansų valdymą. Antrasis uždavinys skirtas tyrimo metodologijos formavimui. Iš strategijos matyti, kad metodologijoje apibrėžta tyrimo koncepcija, sumodeliuota tyrimo struktūra bei nustatyta tyrimo metodika. Trečiasis ir ketvirtasis uždavinys atspindi magistro darbo empirinį tyrimą, kurio metu siekta atlikti finansų valdymo tyrimą Tauragės rajono savivaldybėje, kuriuo remiantis sudaryti efektyvaus finansų valdymo tobulinimo vietos savivaldoje hipotetinį modelį. Siekiant tyrimo rezultatų didesnio pagrindimo, atlikta ekspertų nuostatų analizė.

*3 priedas*

### **Magistro darbo Ganto grafikas**

Magistro darbas parašytas remiantis Ganto (dar kitaip vadinamo *juostiniu*) grafiku (žr. x lentelė). Šiame planavimo juostiniame grafike efektyviai ir suprantamai atsiskleidžia magistro darbų planavimas bei tiksliai išdėstoma planavimo informacija. Be to, magistro darbo Ganto grafiką lengva perprasti, jis aiškiai parodo magistro darbo atlikimą, jo pažangą, planuojami darbai geriau įsivaizduojami ir suprantami, kai jie pavaizduoti juostiniame grafike. Pažymėtina, kad tai puikus planavimo ir kontrolės valdymo įrankis (Kaziliūnas, 2009).

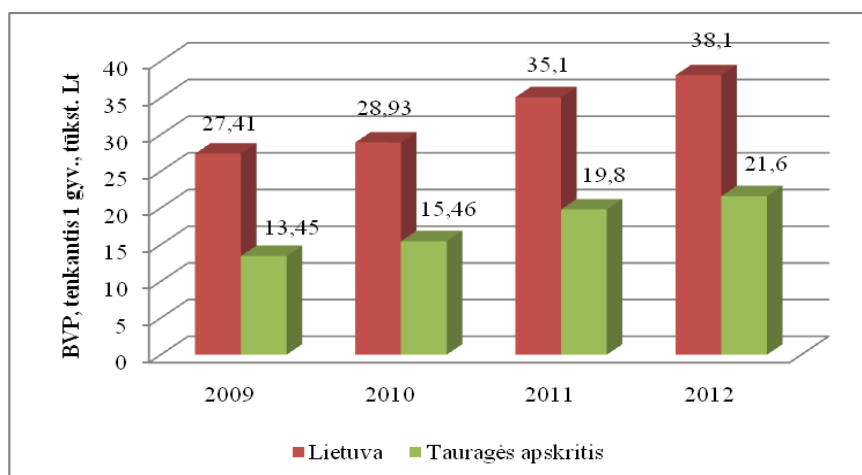
## Magistro darbo Ganto grafikas

Darbų aprašymas	2013 m.												2014 m.											
	Mėnesiai																							
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Magistro darbo įvado ir tyrimo metodologijos parengimas	x	x	x	x	x	x																		
Teisinių dokumentų analizė						x	x	x	x	x	x													
Kategorijų ir rodiklių išskyrimas							x	x	x	x														
LR Vyriausybės ir savivaldybės dokumentų analizė							x	x	x	x	x													
Tauragės r. veiklos ataskaitų ir strateginių dokumentų analizė											x	x												
Gautų rezultatų sisteminimas ir interpretavimas																x	x	x	x	x				
Apklauso instrumentarijaus sudarymas																							x	x
Pusiau struktūruoto interviu vykdymas																					x	x	x	x
Gautų rezultatų sisteminimas, interpretavimas																					x	x	x	x
Mokslinės literatūros analizė	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x														
Tyrimo rezultatų apibendrinimas, išvadų bei rekomendacijų pateikimas																							x	x

Šaltinis: sudaryta darbo autoriaus.

Iš sudaryto grafiko matyti, kad išskirta 11 pagrindinių darbų. Pirmame studijų semestre suformuluota magistro darbo tema, problemų laukas, parašytas preliminarus įvadas ir parengta tyrimo strategija, atlikta mokslo literatūros analizė. Pažymėtina, kad darbo įvadas dar pakoreguotas ir patikslintas 16-17-tą tyrimo mėnesį. Iš Ganto grafiko matyti, kad nuo 7-to tyrimo mėnesio pradėta empirinė tyrimo dalis, o teorinė, t.y. mokslinės literatūros analizė, papildyta 14-17-tą tyrimo mėnesį. Magistro darbo didžioji empirinė dalis atlikta per 11-17-tą mėnesius. Tyrimo rezultatai surinkti, interpretuoti bei apibendrinti 2014 m. (spalio-gruodžio mėn.), kuriais remiantis pateiktos pagrįstos išvados bei rekomendacijos.

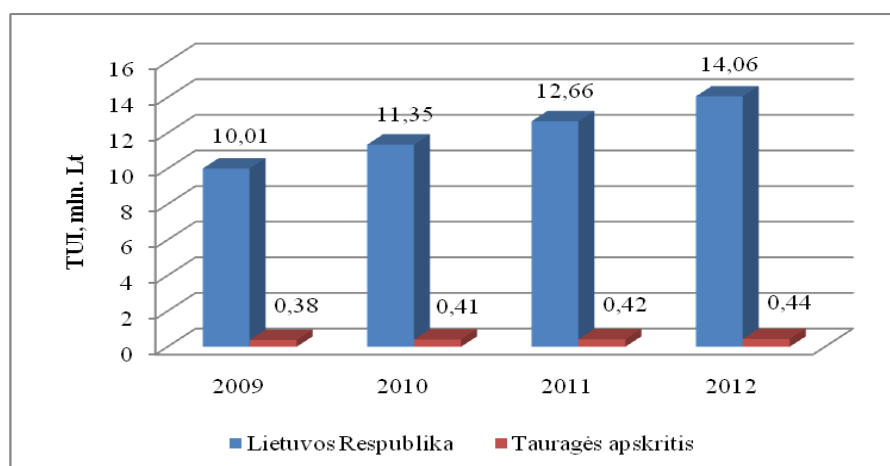
### Makroekonominių rodiklių dinamika Tauragės rajone



12 pav. Bendrasis vidaus produktas, tenkantis vienam gyventojui 2009–2012 m., tūkst.

Lt

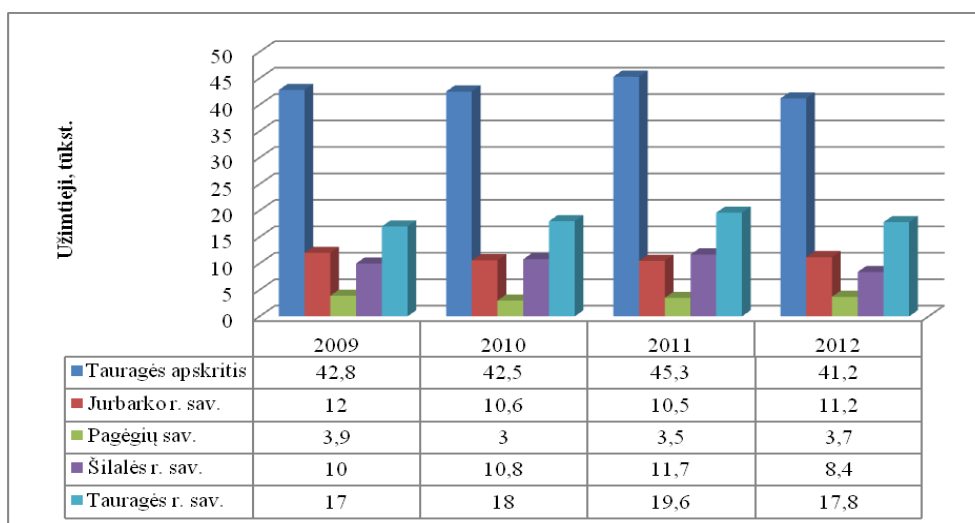
Šaltinis: sudaryta darbo autoriaus, remiantis Lietuvos Statistikos departamento duomenimis.



13 pav. Tiesioginės užsienio investicijos Tauragės apskrityje ir Lietuvoje 2009–2012 m.,

mln. Lt

Šaltinis: sudaryta darbo autoriaus, remiantis Lietuvos Statistikos departamento duomenimis.



14 pav. Vidutinis metinis užimtųjų Tauragės regione (2009–2012 m.) skaičius, tūkst. gyv.

Šaltinis: sudaryta darbo autoriaus, remiantis Lietuvos Statistikos departamento duomenimis.

## INTERVIU KLAUSIMAI

PIRMASIS KLAUSIMYNAS	ANTRASIS KLAUSIMYNAS*
1. Kaip manote, kas padėtų efektyviau valdyti finansus savivaldybėje?	Ar yra ketinamos diegti kompiuterinės programos? Kaip inovacijų diegimas atsiliepia efektyvumui? Kiek lėšų sutaupė 2012 m. įdiegta finansų apskaitos sistema? Ar pasiteisino? Taip pat ketinama įdiegti VBAMS. Kiek sutaupys lėšų? Gal sumažės darbuotojų skaičius?
2. Jūsų savivaldybė rengia įvairius projektus, programas. Kaip jas taikote efektyviam finansų valdymui?	Ar pavyko sutaupyti lėšų pasitelkiant socialines-ekonomines programas? Ar pagerėjo Tauragės r. būklė? Kokiuose projektuose dalyvaujate šiandien?
3. Kaip panaudojate lėšas gautas iš mokesčių surinkimo į savivaldybės biudžetą?	Kas nusprendžia kaip bus panaudotos lėšos? Kaip dalyvauja bendruomenė priimant sprendimą dėl tų lėšų panaudojimo?
4. Kaip tobulinate vietos finansų valdymą?	Ar organizuojate viešojo administravimo specialistų kvalifikacijos kėlimo kursus, mokymus: vadybos, starteginio planavimo, finansų valdymo srityse? Kaip dažnai? Ar įtraukiate vietos bendruomenės į strateginio planavimo procesą?
5. Kokiais būdais planuojate lėšų paskirstymą?	Kokius rodiklius naudojate? Kuo remiantis nusprendžiama? Kas nustato papildomų išlaidų būtinumą?
6. Kokiais kriterijais remiantis planuojate išlaidas?	Kaip įvertinate jų būtinumą? Kaip jas mažinate?
7. Rengiate užimtumo skatinimo, jaunimo nedarbo mažinimo programas/projektus, bet soc. pašalpų skaičius kasmet auga. Kodėl?	Kokių priemonių imasi Tauragės r. savivaldybė, siekiant sumažinti bedarbiystę? Kokių turite vietinių iniciatyvų?
8. Kaip bendradarbiaujate su privačiu sektoriumi ir bendruomenėmis formuojant savivaldybės biudžetą?	Ar vietos bendruomenė dalyvauja priimant sprendimus savivaldybės biudžete, kokiais klausimais itin aktyviai? Jei taip, pateikite pvz. kaip? Kokie savivaldybės padaliniai, struktūros rūpinasi savivaldybės bendruomenės įtraukimu į sprendimų priėmimą dėl biudžeto?
9. Kokiais finansų valdymo efektyvinimo modeliais vadovaujasi Tauragės r. savivaldybė?	Kas priima sprendimą dėl jų pasirinkimo?
10. Kaip manote, ar Tauragės savivaldybės rodikliai ir finansų valdymas būtų geresni (priimtinesni), jei finansų decentralizacijos lygis būtų didesnis?	Kokių finansų decentralizacijos siūlymų yra? Kokiais lygiais, kada ir kaip vyksta (dalyviai, sąveikos tarp padalinių) savivaldybėje diskusijos, kas jas inicijuoja, dėl efektyvesnio finansų valdymo?
11. Tauragės savivaldybėje dominuoja labai mažos ir mažos įmonės. Įvykdžius finansų decentralizaciją kaip tai paveiktų finansų resursus?	Kas rūpinasi savivaldybėje ir kaip mažų įmonių stiprinimu, didelių steigimu, pritraukimu?
12. Pagal ekonominius rodiklius Tauragėje lyginant su kitomis savivaldybėmis mažiausiai pritraukiama TUI. Kodėl?	Kokiais būdais savivaldybė prisideda prie TUI pritraukimo? Kaip skatina jų augimą?
13. Tauragės savivaldybė įgyvendina ES projektus. Kuo remiantis jie inicijuojami?	Kaip įtraukiamos bendruomenės, aktyvinamos NVO pritraukti ES paramą, kas už tai atsakingas savivaldybėje,

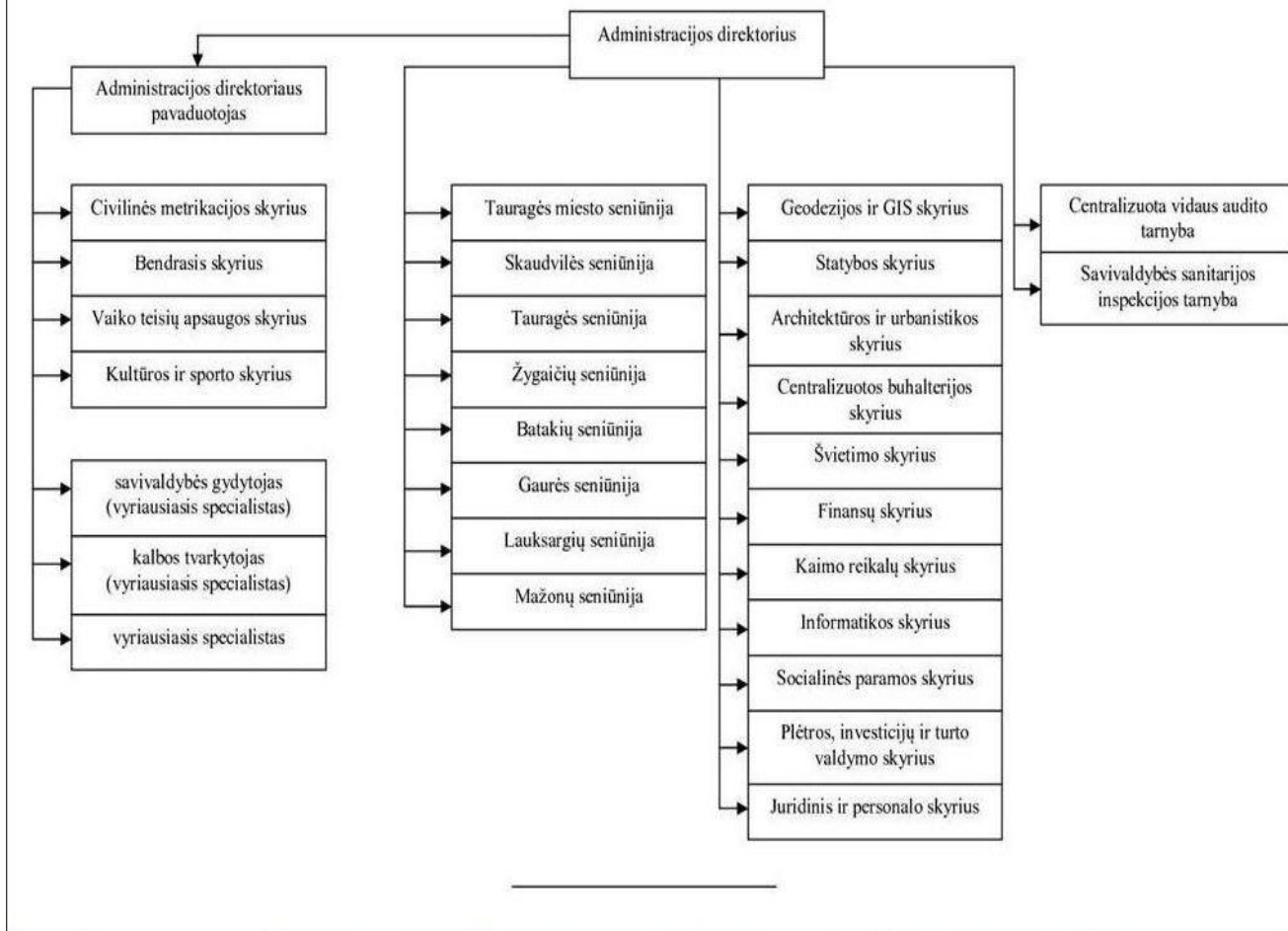
	kaip atsiskaito Tarybai už šią veiklą? Kaip tai atsiliepia biudžetui? Kokie tų projektų rezultatai?
<i>14. Pagal kokius kriterijus savivaldybė atsirenka, kokius projektus finansuoti/įgyvendinti ir kaip tai siejasi su efektyviu finansų valdymu?</i>	Kaip tai įtakoja biudžetą? Ar atsiperka? Koks rezultatas šiai dienai? Į kokius verslo sektorius investicijos geriausiai atsipirktų pagal pajamas sugrįžtančias į savivaldybės biudžetą?
<i>15. Kaip vidaus kontrolės sistema (auditas) padeda efektyviai valdyti finansus?</i>	Su kokiais sunkumais susiduriate?
<i>16. Ką žinote apie gero valdymo koncepcijos (atskaitomybė, dalyvavimas, nuspėjamumas, skaidrumas) taikymą, siekiant efektyvesnio finansų valdymo?</i>	Kokius principus taikote savo veikloje? Kaip jie prisideda prie efektyvumo?

\* Perskaičius gautus pirmojo klausimyno atsakymus, kiekvienam informantui pagal jo atsakymų plotį siunčiami detalesni klausimai, jei jis neparašė apie tai.

## Tauragės r. savivaldybės administracijos valdymo struktūra

PATVIRTINTA  
Tauragės rajono savivaldybės tarybos  
2014 m. lapkričio 26 d. sprendimu Nr. 1

### TAURAGĖS RAJONO SAVIVALDYBĖS ADMINISTRACIJOS STRUKTŪRA



Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis Tauragės r. savivaldybės internetine svetaine: <http://www.taurage.lt>