

MOKSLINĖ – PRAKTINĖ KONFERENCIJA

2012-06-07

**LIETUVOS SAVIVALDOS INSTITUCIJŲ STRATEGINĖS PLĖTROS
GALIMYBĖS: VALDYMAS, TURIZMAS, DARBO RINKA**

Pranešimo tezės

Pamąstymai savivaldybių finansų valdymo klausimais

MRU Viešojo administravimo katedros doc. Algirdas Astrauskas

1. Pranešime nagrinėjami klausimai:

- 1) Kokie reikalavimai, siekiant realios vietos savivaldos, keliami savivaldybių finansiniams ištekliams?
- 2) Kaip realizuojamas savivaldybių finansinių išteklių adekvatumo savivaldybių nustatytoms, vykdomoms funkcijoms principas?
- 3) Kaip subalansuojami savivaldybių finansiniai ištekliai su išlaidomis, naudojant bendrosios paskirties pervedimus ir taikant išlyginimo formules?
- 4) Kokia savivaldybių finansinių išteklių subalansavimo su išlaidomis sistema, tame skaičiuje naudojant bendrosios paskirties pervedimus ir taikant išlyginimo formules, buvo naudojama Lietuvoje nuo 1995 metų?

2. Realios („tikros“) vietos savivaldos požymiai:

- Nepakanka teritorinėms bendruomenėms tik laiduoti savivaldos teisę.
- Norint realios savivaldos būtina vietos savivaldybėms sudaryti tinkamas teisinės, organizacines, ekonomines ir kt. funkcionavimo sąlygas.
- Tinkamos funkcionavimo sąlygos bus tada, kai atitiks tam tikrus reikalavimus.
- Reikalavimai realios vietos savivaldos funkcionavimui:
 - reikalavimai savivaldybių kompetencijai (apimtis, nustatymo būdas, skirstymas į grupes)
 - reikalavimai savivaldybių ir jų institucijų sudarymui
 - **reikalavimai savivaldybių finansiniams ištekliams**
 - reikalavimai valstybės valdžios ir savivaldybių santykiams
 - reikalavimai savivaldybės bendruomenės narių dalyvavimui, įgyvendinant savivaldos teisę ir kt.

3. Reikalavimų realiai vietos savivaldai funkcionuoti teisinis įtvirtinimas:

- Tarptautiniai teisės aktai:
 - Europos vietos savivaldos chartija
 - Pasaulinė vietos savivaldos deklaracija
- Nacionaliniai teisės aktai:

- Konstitucija
- Vietos savivaldos įstatymas
- kiti įstatymai ir teisės aktai

4. Reikalavimai savivaldybių finansiniams ištekliams

- FINANSINIŲ IŠTEKLIŲ ADEKVATUMO FUNKCIJOMS REIKALAVIMAS
- FINANSINĖS AUTONOMIJOS REIKALAVIMAS

5. Finansinių išteklių adekvatumo funkcijoms reikalavimas

Esmė: iš įvairių finansinių šaltinių gaunamų (galimų gauti) finansinių išteklių turi pakakti savivaldybių nustatytoms funkcijoms atlikti:

- 1) finansiniai šaltiniai ir ištekliai savivaldybėms turi būti tinamai paskirstyti (jų kiekis turi atitikti (būtų proporcingas) jų nustatytoms funkcijoms),
- 2) finansiškai silpnesnėms savivaldybėms, taip pat objektyviai didesnius kaštus turinčioms savivaldybėms turi būti suteikiama pagalba (parama),
- 3) valstybės valdžia, nustatydamas naujas funkcijas savivaldybėms ir/ar planuodama finansinius išteklius savivaldybių nustatytoms funkcijoms vykdyti, turi su jomis tartis (konsultuotis),
- 4) finansinių išteklių sistema turi būti pakankamai lanksti ir įvairi, kad savivaldybės gebėtų laiku ir tinkamai sureaguoti į kintančias ekonomines ir kitas sąlygas, didinančias jų išlaidas ar mažinančias jų pajamas.

6. Finansinės autonomijos principas

Esmė: teritorinėms savivaldybėms, vietos valdžiai turi būti suteikta teisė:

- 1) savarankiškai priimti sprendimus nors dėl dalies finansinių išteklių dydžio nustatymo,
- 2) savarankiškai priimti sprendimus nors dėl dalies finansinių išteklių panaudojimo (paskirstymo, nukreipimo) norimomis kryptimis ir/ar proporcijomis.

- Finansinė autonomija ne absoliuti, bet ribota (dalinė)
- Teisė priimti sprendimą dėl finansinių išteklių dydžio nustatymo (pvz. nustatyti mokesčio tarifą, vietinės rinkliavos dydį, kainą už teikiamą paslaugą ir pan.).

Tokie finansiniai ištekliai – nuosavi.

- Teisė savarankiškai paskirstyti (nukreipti) nors dalį finansinių išteklių norimomis kryptimis ir proporcijomis (tame skaičiuje nustatyti nors dalies

išlaidų prioritetus, savarankiškai skirstyti nors dalį nuosavų ir iš valstybės gaunamų išteklių).

Tokie finansiniai ištekliai - savarankiškai skirstomi ištekliai.

7. Reikalavimų savivaldybių finansiniams ištekliams įtvirtinimas Europos vietos savivaldos Chartijoje

- Chartijos 9 straipsnis ir jo nuostatos (8 punktai)
 - Chartijos nuostatų (punktų) dėl finansinių išteklių išdėstymo eiliškumas
- Rodo kam teikiama santykinai didesnė svarba

8. EVS Chartijos 9 straipsnio nuostatos (lietuvių kalba) (pastaba – kai kur netikslumai)

9 straipsnis

Vietinės valdžios organų finansiniai ištekliai

1. Šalies ekonomikos politika suteikia vietinės valdžios organams teisę turėti atitinkamus savo (NUOSAVUS) finansinius išteklius, kuriuos jie savo nuožiūra gali laisvai panaudoti (PASKIRSTYTI, NUKREIPTI) suteiktų įgaliojimų ribose.

2. Savivaldos organų finansiniai ištekliai turi būti proporcingi konstitucijos ir įstatymų numatytiems įsipareigojimams.

3. Vietinės valdžios organai bent dalį finansinių išteklių gauna iš vietos mokesčių ir rinkliavos (MOKĖJIMŲ UŽ PASLAUGAS), kurių dydį nustato jie patys vadovaudamiesi statutu.

4. Finansų sistema, kuria grindžiami vietiniams valdžios organams prieinami finansiniai ištekliai, yra pakankamai įvairi ir lanksti, kad leistų jiems neatsilikti nuo jų uždavinių įgyvendinimo kaštų realaus kilimo.

5. Finansiškai silpnesnių vietinių valdžios organų apsauga reikalauja, kad būtų įvestos finansinio sulyginimo procedūros ar lygiavertės priemonės, kurios pakoreguotų nelygų potencialių finansinių išteklių paskirstymą ir vietinės valdžios organams tenkančias finansinės atsakomybės (NAŠTOS) pasekmes. Šios procedūros ar priemonės neturi mažinti vietinės valdžios organų veiklos savarankiškumo.

6. Su vietinės valdžios organais būtina tinkamu būdu konsultuotis dėl to, koku būdu perduoti naujai paskirstytus finansinius išteklius.

7. Kiek įmanoma, negrąžinamos paskolos (BENDROSIOS DOTACIJOS) vietinės valdžios organams neturi būti skiriamos atskirų projektų finansavimui. Negrąžinamų paskolų (BENDRŪJŲ DOTACIJŲ) skyrimas neturi panaikinti pagrindinės vietinės valdžios organų teisės įgyvendinti politiką savo nuožiūra nustatytos jurisdikcijos ribose.

8. Vietinės valdžios organai pagal įstatymus gali dalyvauti šalies kapitalo rinkoje, kad galėtų skolintis lėšų kapitalo investicijoms.

9. EVS Chartijos 9 straipsnio nuostatos (anglų kalba)

Article 9 - Financial resources of local authorities

1. Local authorities shall be entitled, within national economic policy, to adequate financial resources of their own, of which they may dispose freely within the framework of their powers.

2. Local authorities' financial resources shall be commensurate with the responsibilities provided for by the constitution and the law.

3. Part at least of the financial resources of local authorities shall derive from local taxes and charges of which, within the limits of statute, they have the power to determine the rate.

4. The financial systems on which resources available to local authorities are based shall be of a sufficiently diversified and buoyant nature to enable them to keep pace as far as practically possible with the real evolution of the cost of carrying out their tasks.

5. The protection of financially weaker local authorities calls for the institution of financial equalisation procedures or equivalent measures which are designed to correct the effects of the unequal distribution of potential sources of finance and of the financial burden they must support. Such procedures or measures shall not diminish the discretion local authorities may exercise within their own sphere of responsibility.

6. Local authorities shall be consulted, in an appropriate manner, on the way in which redistributed resources are to be allocated to them.

7. As far as possible, grants to local authorities shall not be earmarked for the financing of specific projects. The provision of grants shall not remove the basic freedom of local authorities to exercise policy discretion within their own jurisdiction.

8. For the purpose of borrowing for capital investment, local authorities shall have access to the national capital market within the limits of the law.

10. Reikalavimų savivaldybių finansiniams ištekliams paminėjimas ET VRV Kongreso Rekomendacijose

- 2001 m. Rekomendacijoje Nr. 87 minima:

- vietinių mokesčių instituto silpnumas, būtinumas sudaryti sąlygas savivaldybėms ne tik teoriškai, bet ir praktiškai nustatyti vietinių mokesčių dydį, juos rinkti,
- finansinių išteklių nepakankamumas funkcijoms vykdyti: priskiriant savivaldybėms naujas funkcijas užtikrinti tinkamą finansavimą,
- nepakankamas tarimasis su savivaldybėmis dėl išteklių.

- 2012 m. Rekomendacijoje Nr. 321 minimas finansinių išteklių adekvatumo vykdymoms funkcijoms reikalavimas ir jo nesilaikymas.

11. Finansinių išteklių adekvatumo funkcijoms principo realizavimas

Tas reikalavimas didžiaja dalimi pasiektinas per tinkamą savivaldybių finansinių išteklių šaltinių ir išteklių paskirstymą:

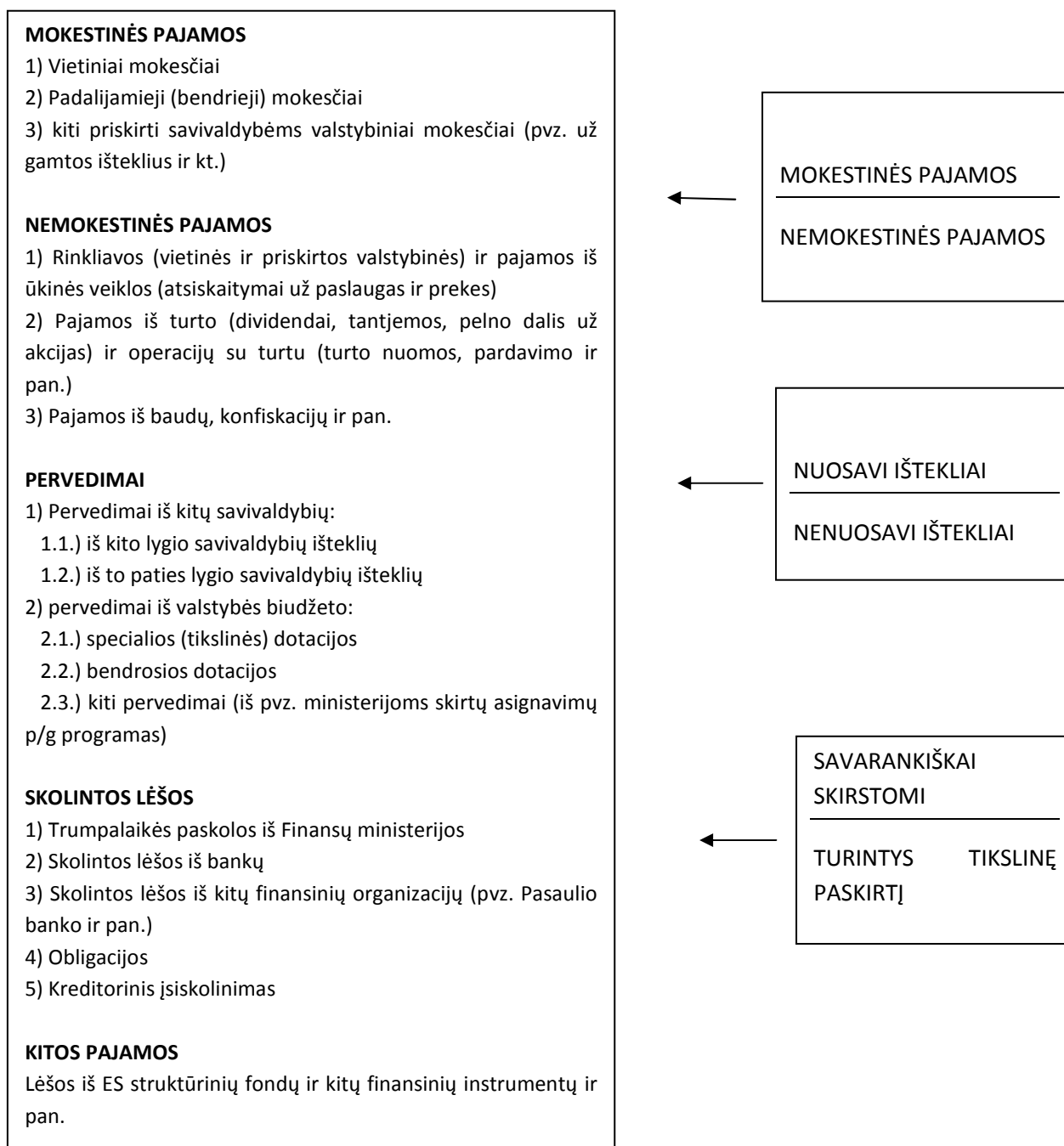
- tarp valstybės ir visų savivaldybių
 - kai to nėra – egzistuoja vertikalusis nesubalansuotumas
 - kai tai pavyksta padaryti – pasiekiamas makrobalansas

- tarp atskirų (skirtingų) savivaldybių lygmenų
 - kai to nėra – egzistuoja vertikalusis nesubalansuotumas
 - kai tai pavyksta padaryti – pasiekiamas mezobalansas

- tarp individualių savivaldybių, priklausančių tam pačiam valdymo lygiui
 - kai to nėra – egzistuoja horizontalusis nesubalansuotumas
 - kai tai pavyksta padaryti – pasiekiamas mikrobalansas

12. Savivaldybių finansinių išteklių sudėtis ir struktūra

Savivaldybių finansinių išteklių ir jų grupavimo įvairovė

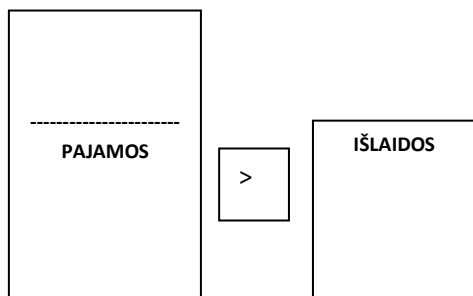


13. Savivaldybių finansinių išteklių (pajamų) ir išlaidų (kaštų) su/nesubalansavimas

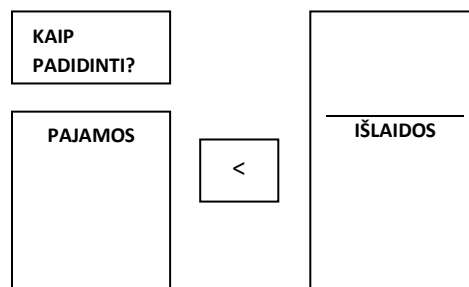
IŠTEKLIAI (PAJAMOS)
MOKESTINĖS PAJAMOS
NEMOKESTINĖS PAJAMOS
PERVEDIMAI
SKOLINTOS LĖŠOS
KITOS PAJAMOS

=

IŠLAIDOS
IŠLAIDŲ SKIRSTYMAS P/G FUNKCIJAS (ŠVIETIMUI, KULTŪRAI, SVEIKATOS PRIEŽIŪRAI IR PAN.)
IŠLAIDŲ SKIRSTYMAS P/G EKONOMINIUS ELEMENTUS (PAPRASTOSIOS, NEPAAPRASTOSIOS IR PAN.)



PIRMOS RŪŠIES NESUBALANSUOTUMAS



ANTROS RŪŠIES NESUBALANSUOTUMAS

14. Savivaldybių finansinių išteklių (pajamų) ir išlaidų (kaštų) subalansavimo strategijos

1. Savivaldybių išlaidų (kaštų) mažinimo strateginė kryptis.
2. Savivaldybių finansinių išteklių (pajamų) didinimo strateginė kryptis.
3. Abi strateginės kryptys kartu.

15. Savivaldybių išlaidų (kaštų) mažinimo strateginė kryptis

- PASLAUGŲ KAŠTŲ EKSTENSYVAUS MAŽINIMO KRYPTIS
 - techniniai sprendimai,
 - valdymo-organizaciniai sprendimai.
- PASLAUGŲ APIMTIES MAŽINIMO KRYPTIS
 - paslaugų teikėjų tinklo mažinimas (optimizavimas),
 - paslaugų laikinas nevykdymas.
- PASLAUGŲ NAUJŲ TEIKIMO IR ADMINISTRAVIMO FORMŲ TAIKYMO KRYPTIS
- VISŲ KRYPTIŲ PRIEMONIŲ KOMBINACIJA

16. Savivaldybių finansinių išteklių (pajamų) didinimo strateginė kryptis

- ESAMŲ IŠTEKLIŲ ŠALTINIŲ PILNO IŠNAUDOJIMO KRYPTIS
- NAUJŲ MOKESTINIŲ IR NEMOKESTINIŲ PAJAMŲ ŠALTINIŲ ĮVEDIMO KRYPTIS
 - vietinių mokesčių nustatymas,
 - vietinių rinkliavų nustatymas,
 - vartotojų mokėjimų įvedimas ir kt.
- LĖŠŲ IŠ ŠALIES PRITRAUKIMAS
 - lėšų iš įvairių programų ir projektų pritraukimas
 - savo šalies,
 - iš kitų šalių.
 - privataus kapitalo pritraukimas,
 - paskolų ėmimas (valstybės valdžiai padidinus skolinimosi limitą), obligacijų išleidimas
- PERVEDIMAI
- VISŲ KRYPTIŲ PRIEMONIŲ KOMBINACIJA
- KREDITORINIŲ ĮSISKOLINIMŲ DIDINIMAS/DIDĖJIMAS

17. Savivaldybių finansinių išteklių (pajamų) ir išlaidų (kaštų) subalansavimas naudojant pervedimus

- Pervedimai išlieka viena iš populiariausių savivaldybių pajamų ir išlaidų subalansavimo priemonių.
- Pervedimai, skirti subalansuoti savivaldybių pajamas ir išlaidas, sukaupiami:
 - iš valstybės finansinių šaltinių ir išteklių,
 - iš kito ar to paties lygio savivaldybių finansinių išteklių.
- Pervedimai, skirti subalansuoti savivaldybių pajamas ir išlaidas, *paprastai* neturi tikslinės paskirties (yra bendros paskirties pervedimai);
 - kartais subalansavimui taikomos ir tikslinės paskirties dotacijos.
- Pervedimai, skirti subalansuoti savivaldybių pajamas ir išlaidas, taikomi kompleksiskai su kitomis subalansavimo priemonėmis.

18. Bendros paskirties pervedimų, skirtų subalansuoti savivaldybių pajamas ir išlaidas, paskirstymas savivaldybėms

- PASKIRSTYMAS NETAIKANT IŠLYGINIMO FORMULIŲ (SCHEMŲ, SISTEMAS IR PAN.)
 - skiriamos kiekvienai savivaldybei, suskaičiavus ir gavus neigiamą saldo,
 - skiriamos, atsižvelgiant į tam tikrus kriterijus, tam tikrų rodiklių reikšmes (pvz. proporcingai gyventojų skaičiui, teritorijos plotui, moksleivių skaičiui ir pan.).
- PASKIRSTYMAS, TAIKANT TAM TIKRAS IŠLYGINIMO FORMULES (SCHEMAS, SISTEMAS IR PAN.)
 - tuo pačiu sprendžiama ir socialinio teisingumo problema,
 - laikomasi EVS Chartijos 9 straipsnio 5 nuostatos (punkto).

19. Savivaldybių finansinių išteklių (pajamų) ir išlaidų (kaštų) subalansavimo, naudojant bendros paskirties pervedimus ir taikant išlyginimo formules, sistema (formulė, lėšų šaltinis, subalansavimo laikas)

- P/G TAIKOMAS IŠLYGINIMO FORMULES
 - kai taikomos finansinio pajėgumo išlyginimo formulės,
 - kai taikomos finansinės naštos (išlaidų struktūrų) išlyginimo formulės,
 - kai taikomos abiejų tipų formulės.
- P/G IŠLYGINIMUI (SUBALANSAVIMUI) SKIRIAMŲ LĖŠŲ ŠALTINIUS
 - kai išlyginimo pervedimai skiriami iš valstybės finansinių išteklių (bendroji dotacija, atskaitymai nuo mokestinių pajamų),

- kai išlyginimo pervedimai skiriami iš kito lygio savivaldybių ar to paties lygio, bet „turtingesnių“ savivaldybių lėšų,
- kai išlyginimo pervedimai skiriami iš abiejų „donorų“ lėšų.

P/G IŠLYGINIMO (SUBALANSAVIMO) LAIKOTARPĮ

- savivaldybių biudžetų planavimo stadijoje,
- savivaldybių biudžetų vykdymo laikotarpiu,
- siekiama subalansuoti abiem laikotarpiais.

KIEKVIENA ŠALIS „SURANDA“ (ĮDIEGIA) „SAVO“ (TINKAMIAUSIĄ JOS SPECIFINES SĄLYGAS ATITINKANČIĄ) IŠLYGINIMO AR KITOKIĄ ANALOGIŠKĄ PERVEDIMŲ PASKIRSTYMO SISTEMĄ IR TAIKO JĄ KARTU SU KITOMIS SUBALANSAVIMO PRIEMONĖMIS

20. Kokią savivaldybių finansinių išteklių ir išlaidų subalansavimo, tame skaičiuje taikant bendros paskirties pervedimus, sistemą naudojo Lietuva nuo 1990 metų iki dabar?

- LAIKOTARPIS IKI 1997 M.

- LR Aukščiausiosios Tarybos 1990-12-13 d. nutarimas „Dėl atskaitymų į savivaldybių biudžetus ir dotacijų nustatymo laikinosios metodikos“.
- LR Įstatymas 1994-10-12 d. Nr. I-602 „Dėl laikinosios atskaitymų į savivaldybių biudžetus normatyvų ir dotacijų nustatymo metodikos“ (įsigaliojo 1995-01-01).

- LAIKOTARPIS NUO 1997 M.

- LR Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas 1997-07-02 Nr. VIII-385.
- LR Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo pakeitimo įstatymas (nauja redakcija) 1999-10-19 Nr. VIII-1362.
- LR Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo pakeitimo įstatymas (nauja redakcija) 2001-10-23 Nr. IX-566 IR 11 JO PAKEITIMŲ.

21. Laikinoji atskaitymų į savivaldybių biudžetus normatyvų ir dotacijų nustatymo metodika (įsigaliojusi 1995-01-01)

- Metodika tik iš 13 „paprastų“ punktų
- Svarbiausios nuostatos:

1) Atskaitymų normatyvai ir dotacijos nustatomi, atsižvelgiant tiek į projektuojamas pajamų, tiek ir į projektuojamas išlaidų sumas.

2) Savivaldybių pajamos suskaičiuojamos tiesioginiu būdu, taip pat atsižvelgiant į kainų ir tarifų bei kitus pasikeitimus, turinčius įtakos šių pajamų dydžiui.

3) Nurodomi mokesčiai ir rinkliavos, iš kurių gaunamos pajamos 100 proc. „įskaitomos“ į savivaldybių biudžetus.

Taip pat nurodomi padalijamieji (bendrieji) mokesčiai: savivaldybėms gali būti nustatyti skirtingi atskaitymų normatyvai nuo šių mokesčių, atsižvelgiant į tai, kiek yra suskaičiuota projektuojamųjų išlaidų

4) Nurodomos 9 sritys, pagal kurias kiekvienai savivaldybei skaičiuojamos projektuojamos išlaidų sumos.

Taip pat nurodoma 10-oji sritis, kurioje projektuojamos išlaidos yra išskiriamos, tvirtinamos kaip turinčios tikslinę paskirtį. Joms reikalingos lėšos (pajamos) iš valstybės biudžeto skiriamos atskirai.

5) Projektuojamos išlaidos savivaldybėms pagal 9 sritis skaičiuojamos, suskirsčius miestų savivaldybes į tris grupes ir rajonų savivaldybes į tris grupes. Suskaičiavus kiekvienoje savivaldybių grupėje vidutinių išlaidų, tenkančių vienam gyventojui, normatyvą, savivaldybių, kurių projektuojamos išlaidos vienam gyventojui yra mažesnės už vidutinių išlaidų normatyvą, išlaidos yra didinamos (išlaidų neturi būti mažiau nei skaičiuojant pagal normatyvą).

Taip pat Vilniaus miesto, turinčio Lietuvos Respublikos sostinės statusą, bendrąja tvarka apskaičiuotos išlaidos gali būti didinamos iki 5 procentų. Pasiūlymus dėl konkretaus padidinimo procento teikia Lietuvos Respublikos Vyriausybė.

6) Trūkstantiems savivaldybių biudžetų pajamoms (kurios apskaičiuojamos iš projektuojamų išlaidų atėmus projektuojamas pajamas iš rinkliavų ir mokesčių, kurių 100 proc. pajamų įskaičiuojama į savivaldybių biudžetus, taip pat padalijamųjų mokesčių) „padengti“ yra skiriama Seimo patvirtinta dotacija iš valstybės biudžeto, kuri pervedama lygiomis dalimis kas ketvirtį.

7) Papildomos lėšos iš valstybės biudžeto skiriamos tik Lietuvos Respublikos Seimui arba Vyriausybei priėmus atitinkamus sprendimus, dėl kurių keičiasi išlaidų bazė, priimta skaičiuojant normatyvus.

- Metodika be „stiprių“ vietų turėjo daug „silpnų“ vietų:

- savivaldybėms nėra paskatų mažinti išlaidas, nes savivaldybių projektuojamų pajamų dydį lemia jų projektuojamos išlaidos, o pastarosios priklauso nuo praėjusių metų faktinio lygio,
- didelė savivaldybės rodiklių reikšmių priklausomybė nuo valstybės valdžios sprendimų
 - galimybė manipuliuoti, nustatant projektuojamas išlaidas
 - galimybė manipuliuoti nustatant projektuojamas pajamas.
- rodiklių reikšmių planavimas tik 1 metams.

22. Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos (taikytos nuo 1998 m.)

- TAIKYTA NE VIENA, BET KELIOS METODIKOS

- METODIKA, TAIKYTA 1998-2001 M.
 METODIKOS VARIANTAS, TAIKYTAS 1998 IR 1999 M.
 METODIKOS VARIANTAS, TAIKYTAS 2000 IR 2001 M.
- METODIKA, TAIKOMA NUO 2002 M.

23. Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodika (metodikos variantas), taikyta 1998 – 1999 m. (1)

- Metodikos projektą parengė Lietuvos ekspertai (mokslininkai).
- Kūrybiškai pritaikytos mokslo (teorinės) žinios.
- Dėmesingai laikytasi EVS chartijos nuostatų (reikalavimų), ypač 9 str. 5 punkto.
- Studijuota ir pasinaudota gerąja Danijos patirtimi.
- Metodikos projektas parengtas, siekiant:
 - didesnio savivaldybių nepriklausomumo nuo valstybės valdžios valinių sprendimų,
 - motyvuoti savivaldybes didinti pajamas ir mažinti išlaidas.
- Metodika pakankamai sudėtinga (įtvirtintos tekste net matematinės formulės), bet vis tiek lengvai skaitoma ir suprantama (aiškus bendros paskirties pervedimų, tenkančių visoms savivaldybėms ir kiekvienai savivaldybei apskaičiavimo algoritmas).

24. Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodika (metodikos variantas), taikyta 1998 – 1999 m. (2)

- Metodikos projektas parengtas, pritaikant pažangius (naujus) metodus savivaldybių finansų srityje:
 - taikant abiejų tipų išlyginimo formules,
 - lėšas bendros paskirties pervedimams sukaupiant tiek iš valstybės biudžeto (bendrosios dotacijos forma), tiek ir iš santykinai „turtingesnių“ savivaldybių. Šiame etape apsiribota tuo, kad lėšos iš „turtingesnių“ savivaldybių atskaitomos (pervedamos) iš jų fizinių asmenų pajamų mokesčio pajamų ir padalijamos tik finansinei naštai išlyginti,
 - savivaldybių finansinius išteklius (pajamas) ir išlaidas balansuojant ir planavimo stadijoje ir savivaldybių biudžetų vykdymo stadijoje,
 - savivaldybių pajamas planuojant ne nuo pasiekto kiekvienos savivaldybės individualių išlaidų lygio, bet atsižvelgiant ir į tam tikrus bendrus visoms savivaldybėms, taip pat į kiekvienos savivaldybės specifiką įvertinančius objektyvius rodiklius ir kriterijus ir pan.),
 - išlaikant makro proporcijas tarp savivaldybių visų pajamų ir visų išlaidų, o pastarųjų bendrąją apimtį susiejant su valstybės ir savivaldybių biudžetų išlaidų bendra apimtimi. Iš valstybės biudžeto savivaldybėms skiriama bendroji dotacija apskaičiuojama kaip skirtumas tarp savivaldybių visų išlaidų ir mokestinių, nemokestinių pajamų bei specialiųjų dotacijų,

- savivaldybių finansinius rodiklius planuojant ir vienerių, ir trejų metų laikotarpiui,
- savivaldybių finansinio pajėgumo netolygumus įvertinant ne pagal vieno kurio nors savivaldybėms priskirto mokesčio, bet pagal visų mokesčių pajamų apimtį,
- finansinio išlyginimo formulių taikymu siekiant suplanuoti pajamas, reikalingas finansuoti tiek savarankiškų, tiek ir valstybės deleguotų funkcijų vykdymą, tuo pačiu numatant tik ribotos apimties specialios paskirties dotacijų skyrimą savivaldybėms tam, kad nemažinti jų finansinio savarankiškumo,
- numatant negautų prognozuotų mokesčių pajamų kompensavimą iš bendrosios dotacijos dalies sudaromo rezervo nenumatytiems atvejams, taip pat darant atitinkamus tarpusavio atsiskaitymus tarp valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų, jei biudžetiniais metais Seimas ar Vyriausybė priima sprendimus, didinančius/ mažinančius savivaldybių išlaidas/ pajamas,
- į savivaldybių pajamų ir išlaidų procesą įtraukiant ir savivaldybių interesams atstovaujančią savivaldybių asociaciją.

25. Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodika (metodikos variantas), taikyta 2000-2001 m.

- Šis Metodikos variantas koregavo, bet nenumatė esminių iki tol buvusios Metodikos nuostatų pakeitimų,
- lėšos iš „turtingesnių“ savivaldybių pradėtos akumuliuoti ir skirstyti savivaldybėms siekiant ne tik mažinti savivaldybėms tenkančią didesnę finansinę naštą, bet ir siekiant išlyginti savivaldybių finansinį pajėgumą (t. y. jau pradėta keisti proporcija tarp išlyginimui skiriamų pervedimų šaltinių: mažinama dalis, skiriama iš valstybės biudžeto ir didinama dalis iš kitų savivaldybių fizinių asmenų pajamų mokesčio įplaukų),
- pakeista finansinės naštos išlyginimo formulė (kiekvienos savivaldybės rodiklių reikšmės, nuo kurių priklausė gaunamos pervedimų sumos, pradėtos lyginti ne su minimaliomis to rodiklių reikšmėmis, bet su vidutinėmis rodiklio reikšmėmis), dėl ko sumažėjo savivaldybėms skiriamų pervedimų pagal šią formulę apimtį, įstatymu nebetvirtinami rodikliai, pagal kuriuos skaičiuojamos šiam tikslui reikalingos išlyginimo lėšos,
- padidintas trejiems ir vieneriems metams tvirtinamų savivaldybių finansinių rodiklių skaičius,
- atsisakyta iš bendrosios dotacijos dalies sudaromo rezervo nenumatytiems atvejams ir vietoje jo numatyta iš valstybės biudžeto viršplaninių pajamų kompensuoti savivaldybėms negautas prognozuotas mokesčių pajamas bei metų eigoje (kai faktinės mokesčių pajamos mažesnės už planuotas) teikti paskolas iš valstybės biudžeto,
- įvesta nauja bendros paskirties finansinio pervedimo rūšis – bendrosios dotacijos kompensacijos, kurias buvo numatyta skirti, siekiant kompensuoti savivaldybių padidėjusias išlaidas dėl Seimo, Vyriausybės priimtų sprendimų, taip pat pirmą kartą numatyta, kad bus skiriamos bendrosios dotacijos kompensacijos toms savivaldybėms, kurių prognozuojamos pajamos

ateinančiais metais palyginamosiomis sąlygomis bus mažesnės už prognozuojamas einamaisiais metais.

26. Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodika, taikoma nuo 2002 m.

- Ši Metodika numatė tam tikrus esminius pokyčius savivaldybių finansinių išteklių ir išlaidų subalansavimo, tame skaičiuje taikant bendros paskirties pervedimus ir išlyginimo formules, sistemoje,

- Metodika (teisinis tekstas) tapo labai sudėtinga ir sunkiai suprantama, paini,

- Visų svarbiausias pakeitimas buvo tai, kad atsisakyta makro proporcijos tarp savivaldybių visų pajamų ir visų savivaldybių išlaidų, o pastarųjų bendroji apimtis nebesiejama su valstybės ir savivaldybių biudžetų išlaidų bendra apimtimi. Savivaldybių biudžetai pradėti sudarinėti tik pagal prognozuojamas, nustatyta tvarka lyginamas ir kompensuojamas savivaldybių pajamas (iš karto užprogramuotas ir ilginiui susidarė realiai atotrūkis tarp pajamų ir išlaidų). Makro proporcija tik tariamai „užtikrinama“ per kasmet koreguojamą, atsižvelgiant į savivaldybių biudžetų pajamoms ir išlaidoms poveikį padariusius Seimo, Vyriausybės sprendimus, visų savivaldybių biudžetams tenkančio fizinių asmenų (gyventojų) pajamų mokesčio procentinę dalį,

- Iš esmės atsisakyta savivaldybių finansinių rodiklių planavimo trejiems metams, pasiliko tik rodiklių vieneriems metams tvirtinimas. Tiesa, 2001 m. įstatymu buvo nustatyti atskaitymo nuo fizinių asmenų (gyventojų) pajamų mokesčio normatyvai kiekvienai iš savivaldybių. Šie dydžiai savivaldybes suskirstė į savivaldybes-„donores“ ir savivaldybes-bendros paskirties pervedimų gavėjas,

- Lėšos bendrosios paskirties pervedimams, skiriamiems išlyginti tiek savivaldybių finansinio pajėgumo netolygumus, tiek ir jų finansinę naštą, sukaupti tik iš labai riboto skaičiaus savivaldybių „donorių“, darant atskaitymus į valstybės išdo sąskaitą nuo jų fizinių asmenų (gyventojų) pajamų mokesčio įplaukų,

- Nors savivaldybių finansiniai ištekliai (pajamos) ir išlaidos, taikant abiejų tipų išlyginimo formules, balansuojamos ir planavimo stadijoje, ir vykdant savivaldybių biudžetus, tačiau akivaizdžiai prioritetas teikiamas išlyginimui skiriamų lėšų paskirstymui finansinių metų eigoje. Tą byloja Metodikos 7 straipsnio nuostatos ir lėšų skiriamų mokesčių pajėgumų skirtumams išlyginti apskaičiavimo formulė – ši formulė iš esmės yra ne finansinių pajėgumų skirtumų išlyginimo, bet adaptuota kas mėnesį savivaldybių negautų faktinių pajamų iš fizinių asmenų (gyventojų) pajamų mokesčio kompensavimo formulė.

Antra vertus, savivaldybių finansinio pajėgumo skirtumai, taikant išlyginimo formulę, pradėti vertinti ne pagal visas mokesčines pajamas (kaip buvo iki tol), bet tik pagal vieną iš mokesčių - pagal fizinių asmenų (gyventojų) pajamų

mokestį. Tačiau tai nereiškia, kad kitos prognozuojamos mokestinės ir nemokestinės pajamos „nėra įtraukiamos“ į savivaldybių pajamų išlyginimo sistemą: nuo 2002 metų realiai planavimo stadijoje egzistuoja dvipakopė savivaldybių pajamų išlyginimo sistema – **pirmosios pakopos metu** iš savivaldybių „donorių“ į valstybės išdo sąskaitą pervestos lėšos iš fizinių asmenų (gyventojų) pajamų mokesčio pagal abi išlyginimo formules paskirstomos 1) savivaldybėms, kurių finansinis pajėgumas žemesnis (t. y. kurių vidutinės prognozuojamos pajamos iš FAPM (GPM), skaičiuojant 1 gyventojui yra mažesnės už vidutinės) ir 2) visoms savivaldybėms (išskyrus „donores“), pagal finansinės naštos išlyginimo formulę, **antrosios pakopos metu** – savivaldybių prognozuojamos mokestinės ir nemokestinės pajamos (palyginamosiomis sąlygomis) ateinantiems metams yra lyginamos su einamaisiais metais prognozuotomis mokestinėmis pajamomis ir, tuo atveju, jei yra mažesnės už nustatytą įstatyme dydį – savivaldybėms yra skiriama bendrosios dotacijos kompensacija kompensuoti tą mažėjimą nustatytu dydžiu (pvz. 2002-2003 m. 99 procentais, iki 2009 m. 100 procentų, 2010 - 2012 m. 85 procentais) ir tuo atveju, jei yra didesnės daugiau kaip įstatymu nustatytas dydis (2002 - 2003 m. 7 procentai, iki 2009 m. 21 procentas, 2010-2012 m. 2009 m. pajamų lygio – iš savivaldybių į valstybės biudžetą yra „paimama“ bendrosios dotacijos kompensacija (visas perteklius virš nustatyto dydžio).

Savivaldybių asociacija deda pastangas, kad iš šios dvipakopės savivaldybių pajamų išlyginimo sistemos būtų „ištrauktos“ ir tik vėliau po „išlyginimų“ ir „nukarpymų“ būtų „pridedamos“ kai kurios savivaldybių pajamos: taip yra pasiekta su vietinėmis rinkliavomis, taip pat su pajamomis iš verslo liudijimų. Tas pasiekiamas per Metodikos įstatymo pataisas.

- dar kartą pakeista finansinės naštos išlyginimo formulė (kiekvienos savivaldybės rodiklių reikšmės, nuo kurių priklauso gaunamos pervedimų sumos, pradėtos lyginti ne su vidutinėmis rodiklio reikšmėmis, bet kaip tos savivaldybės rodiklio reikšmės dalis visų savivaldybių rodiklių reikšmių sumoje. Skaičiavimo formulė tapo kiek „teisingesnė“, tačiau įtvirtinta „nauja“ neteisybė - skirstant šias lėšas yra išeliminuos savivaldybės-„donorės“.

- Labai „išsiplėtė“ specialios paskirties pervedimų iš valstybės biudžetų mastas ir įvairovė: specialiosios tikslinės paskirties dotacijos yra skiriamos ir valstybės deleguotoms funkcijoms finansuoti, ir daliai savarankiškų („mokinio krepšelio“ lėšos švietimo reikmėms) funkcijų finansuoti, ir Seimo, Vyriausybės patvirtintoms programoms vykdyti. Kuo toliau, tuo labiau jos įgauna grėsmingą apimtį. Metodikos įstatyme įtvirtinamas šių dotacijų skaičius vis plečiamas. Jų apimtį savivaldybių biudžetuose sudaro pusę ir dar daugiau visų planuojamų pajamų. Specialios paskirties dotacijos yra tam tikra prasme „gera“ pajamų rūšis ir ypač finansinių (ekonominių) krizių laikais: jos skiriamos iš valstybės biudžeto (nereikia rūpintis jų gavimu), tačiau „pernelyg jomis žavėtis negalima“: jos apskaičiuojamos pagal ministrų tvirtinamas metodikas, kurios ne visada „įtraukia“: visas reikalingas išlaidas. Savivaldybių teisės jas valdant ir panaudojant, gavus ekonomiją, yra ribotos.

Kartu su tuo Metodikoje ir realiam gyvenime išryškėjo aiški takoskyra tarp savivaldybių biudžetų pajamų, kurios planuojamos ir naudojamos savarankiškoms funkcijoms vykdyti ir savivaldybių biudžetų pajamų (tikslinių

dotacijų), kurios skiriamos ir naudojamos valstybės deleguotoms funkcijoms vykdyti.

- 2001 m. įstatymu patvirtintoje Metodikoje buvo tik keturi skirsniai, bet vėliau Metodika buvo papildyta 5-ju skirsniu, kuriame net 6 dalimis detalai nustatyta savivaldybių negautų mokestinių pajamų kompensavimui: kompensavimui numatytos naudoti valstybės biudžeto viršplaninės pajamos, netekusieji paskirties asignavimai ir net dalis atskirų savivaldybių gautų viršplaninių pajamų; savivaldybės, negavusioms prognozuotų mokestinių pajamų, atleidžiamos ir nuo bendrosios dotacijos kompensacijos mokėjimo valstybės biudžetui.

- Nuo pat 2001 m. nedaug pasikeitė Metodikos nuostatos, kurios numato LSA dalyvavimą savivaldybių finansinių išteklių planavimo ir subalansavimo su išlaidomis procese: numatyta net Vyriausybės tvirtinama finansinių rodiklių derinimo su LSA tvarka. Realiai viskas priklauso nuo įstatymo įgyvendinimo ir noro tartis. Dažnai bendravimas tik negeranoriškas, formalus, „iš reikalo“.

Visa tai rodo, kad:

1) Metodika yra tapusi „kieta“ matrica, į kurią pakliuvusios santykinai „turtingesnės“ savivaldybės (jų nėra daug) yra gerokai „apgrobiamos“, o santykinai „neturtingesnės“ savivaldybės (jų daug) – „pamaloninamos“, nes gauna papildomų pajamų. Todėl pastarosioms Metodikos nuostatos iš esmės „tinka“ ir jos nėra linkusios esminiams jos pokyčiams. Skirtingai nuo savivaldybių „donorių“.

Metodikos - Matricos buvimas „niekais“ paverčia individualias atskirų savivaldybių iniciatyvas gerinti savo padėtį. Tokios iniciatyvos negali būti realizuotos, nes „vieno“ rodiklio reikšmės pakoregavimas, tariamai gerinantis tos savivaldybės (paprastai „donorės“) situaciją, kaip „jūros banga“ atsimuša į uolą – iššaukia kitų savivaldybių, kurių yra žymiai daugiau finansinių rodiklių pablogėjimą ir jų nepasitenkinimą, pvz. Vilniaus m. savivaldybės iniciatyva ženkliau padidinti atskaitymų nuo GPM normatyvą galėtų neigiamai „atsiliepti“ dideliame skaičiui kaimiškųjų savivaldybių, nes joms būtų apskaičiuojama ir skiriama mažesnė dalis perskirstomųjų lėšų finansinei naštai (išlaidų struktūroms) išlyginti.

2) Metodika, lyginant ją su 1998-2001 m. gerokai pasikeitė ir kuo toliau, tuo labiau virsta sudėtingu rinkiniu „protingų“ formulių, kurias naudojant yra kompensuojamos savivaldybių negautos prognozuotos mokestinės pajamos.

Makro proporcijos tarp savivaldybių visų pajamų ir visų išlaidų „nepalaikymas“ ir nekoregavimas, ryški takoskyra tarp pajamų, kuriomis finansuojamos savivaldybių savarankiškos funkcijos, ir specialios tikslinės paskirties dotacijų, skiriamų valstybės deleguotoms funkcijoms finansuoti, dvipakopė savivaldybių pajamų išlyginimo sistema rodo, kad Metodika turi būti „remontuojama“.