

Tarpbiudžetinis lėšų perskirstymas Lietuvoje: instituciniai interesai ir savivaldybių finansinis savarankiškumas

Remigijus Civinskas ir Leonas Tolvaišis

Vytauto Didžiojo universitetas
Gedimino g. 44, 44246 Kaunas

Straipsnyje analizuojama tarpbiudžetinio lėšų perskirstymo įtaka Lietuvos savivaldybių finansiniam savarankiškumui. Akcentuojama, kad tarpbiudžetinis lėšų perskirstymas Lietuvoje pasireiškia kaip centrinės valdžios dominavimo vietos finansų srityje užtikrinimo priemonė, o transferiniai išmokėjimai iš valstybės biudžeto atspindi jos politiką vietos savivaldos atžvilgiu, kadangi valstybės biudžeto finansiniai transferai stiprina valstybės valdžios institucijų vaidmenį subnacionalinių finansų srityje ir tokiu būdu riboja vietos savivaldybių finansinį savarankiškumą. Todėl pagrindinis dėmesys straipsnyje sutelkiamas į tarpbiudžetinio lėšų perskirstymo poveikį subnacionalinių institucijų finansiniam savarankiškumui. Analizuojamos esamų problemų priežastys ir jų padariniai savivaldybių finansiniam savarankiškumui bei galimi sprendimų būdai.

Tarpbiudžetinio lėšų perskirstymo praktikos analizei pasirinktos institucionalizmo teorijos kategorijos, leidžiančios nusakyti valstybės ir vietos savivaldos institucijų sąveikos logiką išteklių paskirstymo procese. Nagrinėjami Lietuvos viešųjų finansų institucinio lauko instituciniai interesai ir instituciniai konfliktai. Kaip pagrindinės konfliktų arenos išskiriamos savivaldybių biudžetų pajamų perskirstymas per valstybės biudžetą, specialiųjų tikslinių dotacijų dominavimas savivaldybių biudžetų pajamų struktūroje ir specialios tikslinės dotacijos valstybės investicijų programoje numatytiems projektams finansuoti.

Raktažodžiai: savivaldos finansų sistema, tarpbiudžetinis perskirstymas, tarpinstituciniai santykiai.
Keywords: local government finances, interbudgetary redistribution, intergovernmental relations.

Įvadas

Vietos savivaldos principų diegimas neatsiejamas nuo finansų srities decentralizavimo. Fiskalinė decentralizacija sudaro prielaidas sparčiam socialiniam ir ekonominiam vystimuisi, tačiau daliai vietos valdžios institucijų ji gali sukelti finansinių sunkumų. Kai kurios savivaldybės nepajėgia surinkti pakankamai pajamų, kad galėtų iš savo finansinių išteklių finansuoti būtinausias išlaidas. Be to, vietos savivaldybės atlieka ir valstybės deleguotas funkcijas, kurių finansavimą turi užtikrinti valstybė. Todėl savivaldybių biudžetams skiriama įvairių finansinių transferų (dotacijų, dalijamųjų mokesčių ir kt.).

Remigijus Civinskas – Vytauto Didžiojo universiteto Viešojo administravimo katedros lektorius, humanitarinių mokslų daktaras.

El. paštas: remigijus_civinskas@fc.vdu.lt

Leonas Tolvaišis – Vytauto Didžiojo universiteto Politikos mokslų ir diplomatijos instituto magistrantas.

El. paštas: leonas_tolvaisis@fc.vdu.lt

Straipsnis įteiktas redakcijai 2006 m. kovo mėn.; recenzuotas; parengtas spaudai 2006 m. gegužės mėn.

Daugumoje Europos šalių valstybės biudžeto dotacijos yra svarbus veiksnys formuojant subnacionalinių valdžios institucijų pajamas. Europoje dominuoja vietinių mokesčių ir dotacijų deriniu paremtos subnacionalinių pajamų sistemos. Pakankamos mokestinės jėgos įgalina subnacionalines valdžios institucijas savarankiškai telkti išteklius. Svarbūs finansinio išlyginimo trūkumai yra subnacionalinių valdžios institucijų priklausomybė nuo valstybės biudžeto, vietos politikos atitolinimas nuo vietos prioritetų ir vietos vystymosi stabdymas.

Tarpbiudžetinio lėšų perskirstymo tvarka Lietuvoje sąlygoja Lietuvos savivaldybių finansinio savarankiškumo atsilikimą nuo Europos lygio. Nors pagal savivaldybių biudžetų išlaidų dalį nacionaliniame biudžete Lietuvą galima priskirti prie aukštos decentralizacijos šalių, tačiau pagal Lietuvos savivaldybių biudžetų pajamų struktūrą, kurioje dominuoja valstybės biudžeto dotacijos, Lietuva yra priskirtina prie centralizuotų sistemų. Palyginti su išsivysčiusiomis Vakarų Europos valstybėmis, Lietuvoje savivaldybių finansinį

savarankiškumą riboja didelis centralizuoto pajamų perskirstymo mastas, vietinių mokesčių sistemos stygius, tikslinių dotacijų dominavimas savivaldybių biudžetų pajamų struktūroje. Panašiai kaip ir kitose nedidelėse Europos valstybėse, Lietuvoje mažos savivaldybės neturi pakankamo pajėgumo savarankiškai telkti pajamas, todėl objektyviai reikalingas pajamų perskirstymas valstybės mastu. Tačiau Lietuvoje valstybės biudžeto dotacijos yra naudojamos kaip alternatyva galimai vietinių mokesčių plėtrai. Europoje dalijamieji mokesčiai, kurių subnacionalinės valdžios institucijos formaliai negali kontroliuoti, daugiau būdingi federacinėms valstybėms, finansiniams santykiams tarp centro ir federacijos subjektų reguliuoti. Tuo tarpu Lietuvoje gyventojų pajamų mokesčių (toliau - GPM) dalijimas tarp valdžios lygių yra pagrindinė vietos valdžios finansinių išteklių rūšis. Savivaldybių gyventojų pajamų mokesčio ir išlaidų struktūrų išlyginimo praktika neskatina savivaldybių donorių didinti savo įplaukų, stabdo natūralų jų vystimąsi. Didžiąją valstybės biudžeto dotacijų savivaldybių biudžetams dalį sudaro specialiosios dotacijos, skirtos valstybės funkcijoms finansuoti. Savivaldybių gyventojų pajamų mokesčio ir išlaidų struktūrų skirtumų išlyginimas savivaldybių donorių sąskaita neskatina jų didinti savo pajamų. Stipri priklausomybė nuo dotacijų neskatina ekonomiškai silpnesnių savivaldybių ieškoti savarankiškų savo ekonominės padėties gerinimo būdų.

Taigi Lietuvoje ryški tendencija kuo didesnę mokestinių pajamų dalį surinkti ir perskirstyti centralizuotai. Nepakankamas viešųjų finansų decentralizacijos (fiskalinės decentralizacijos) laipsnis yra viena iš pagrindinių priežasčių, trukdančių sėkmingai plėtoti vietos savivaldai Lietuvoje. Neigiamą dotavimo įtaką Lietuvos savivaldybių finansiniam savarankiškumui ne kartą pabrėžė ir tarptautinės organizacijos [1, p.2-15; 2, p.21]. Fiskalinei decentralizacijai trukdo plėtoti vietos savivaldybių pajamų perskirstymas per valstybės biudžetą. Dėl didelio perskirstymo masto savivaldybės Lietuvoje nėra savarankiškos formuodamos savo biudžetus, jų pajamų apimtis ir panaudojimo galimybės priklauso nuo centrinės valdžios sprendimų.

Transferiniai išmokėjimai iš valstybės biudžeto atspindi centrinės vyriausybės politiką vietos savivaldos atžvilgiu. Valstybės biudžeto finansiniai transferai stiprina valstybės valdžios institucijų vaidmenį subnacionalinių finansų srityje ir tokiu būdu riboja vietos savivaldybių finansinį savarankiškumą.

Šiame straipsnyje pagrindinis dėmesys sutelkiamas į tarpbiudžetinio lėšų perskirstymo poveikį subnacionalinių institucijų finansiniam savarankiškumui. Šios temos pasirinkimą lėmė ne tik siekis detaliau išanalizuoti, kiek Lietuvos centrinės valdžios institucijų neryžtas suteikti subnacionaliniam lygiui daugiau finansinių galių susijęs su objektyviais valstybės poreikiais, bet ir tai, jog Lietuvoje apskritai beveik nėra publikuota išsamių analitinių studijų, skirtų tarpbiudžetiniam lėšų perskirstymui kaip vienai iš keturių fiskalinės decentralizacijos sričių, o žiniasklaidoje pateikiama informacija dažniausiai yra pažintinio pobūdžio, neretai netiksli. Todėl šalyje yra susiformavęs savivaldybių ir valstybės fiskalinių santykių analizės ir situacijos tobulinimo galimybių paieškos poreikis.

Pagrindinis šio straipsnio tikslas yra ištirti Lietuvos viešųjų finansų institucinio lauko tarpbiudžetinio lėšų perskirstymo segmento konfliktų priežastis ir pasekmes vietos savivaldybių finansiniam savarankiškumui ir išryškinti galimus jų sprendimų būdus.

Darbe naudojami tiek pirminių, tiek antrinių empirinių duomenų šaltinių analizės metodai. Kaip pirminiai duomenų šaltiniai panaudoti interviu su specialistais ir ekspertais¹. Kokybinis tyrimas buvo atliekamas 2005 metų sausio – gegužės mėnesiais Vilniaus, Kauno ir Kėdainių miestuose. Respondentai pasirinkti siekiant pristatyti kuo platesnę institucinę įvairovę ir atsižvelgiant į jų kompetenciją tarpbiudžetinio lėšų perskirstymo srityje. Ekspertų apklausos metodas – nestruktūruota apklausa asmeniniu interviu. Šis kokybiniais rodikliais išreikštos informacijos gavimo būdas naudotas siekiant papildyti darbe atliekamą analizę patikima bei trūkstama informacija.

Teoriniu aspektu buvo pasinaudota *institucionalizmo* modelio kategorijomis. Šis modelis

¹ Kokybiniam tyrimui asmeninio interviu būdu pasirinkti centrinės valdžios ir vietos institucijų politikai, specialistai ir ekspertai: Vilniaus miesto savivaldybės biudžeto ir finansų skyriaus planavimo poskyrio vedėjas Gintaras Kaminskas, 2005-04-20; Kauno miesto savivaldybės finansų skyriaus vyr. specialistė Irena Jurkšaitienė, 2005-05-27; Kėdainių rajono merė Virginija Baltraitienė, 2005-05-05; Lietuvos savivaldybių asociacijos konsultantas savivaldybių finansų ir ekonomikos klausimais Giedrius Lingis, 2005-01-25; Lietuvos savivaldybių asociacijos konsultantas savivaldybių finansų ir ekonomikos klausimais Rimanantas Čapas, 2005-01-25; Seimo valstybės valdymo ir savivaldybių reikalų komiteto vyr. patarėjas Bronius Kleponis, 2005-05-03; Lietuvos laisvosios rinkos instituto viceprezidentas Remigijus Šimašius, 2005-04-20.

pasirinktas todėl, kad jis gali būti taikomas analizuojant tarpinstitucinę sąveiką per viešųjų institucijų kaip institucinio lauko veikėjų, kuriems būdinga savita veikimo logika, prizmę. Tarpbiudžetinio lėšų perskirstymo institucinės sąveikos analizei yra svarbu suprasti institucijų veikimo logiką išteklių paskirstymo procese.

Lietuvos finansų sistemą tyrinėjo nemažai autorių (A. Astrauskas, J. Rimas, R. Stačiokas, A. Brazas, Ž. Svetikas, A. Bėkšta, A. Petkevičius, D. Zinytė ir kt.) Vis dėl to tarpbiudžetinio lėšų perskirstymo studijose trūksta aktualių Lietuvos savivaldos finansų problemų gilesnės analizės. Fiskalinės decentralizacijos studijose, plačiau nagrinėjančiose Lietuvos finansų sistemą, finansiniai pervedimai nagrinėjami kaip vienas fiskalinės decentralizacijos aspektas, tačiau trūksta gilesnės dotavimo analizės. Lietuvoje beveik nėra studijų, skirtų specialiai tarpbiudžetiniam lėšų perskirstymui nagrinėti. Iš tokių darbų paminėtini A. Butkevičiaus ir J. Bivainio tyrinėjimai [3].

1. Tarpbiudžetinio lėšų perskirstymo Lietuvoje analizė institucionalizmo požiūriu

Siekiant patikrinti iškeltą hipotezę, kad tarpbiudžetinis lėšų perskirstymas Lietuvoje yra sėkminga centrinės valdžios institucijų dominavimo vietos finansų srityje užtikrinimo priemonė, tarpbiudžetinio lėšų perskirstymo praktikos analizei pasirinktos institucionalizmo teorijos kategorijos, kuriomis, autorių nuomone, geriausiai galima nusakyti valstybės ir vietos savivaldos institucijų sąveikos logiką. Vieni žymiausių šiuolaikinių vietos savivaldos tyrinėtojų H. Wollmann ir J. Pierre savo studijose plačiai taiko institucionalizmo teorinį modelį, pagal kurį vietos savivaldos raidai svarbus yra institucijų vaidmuo, o vietos savivaldos institucijų ir centrinės valdžios santykiai suprantami kaip interesų raiškos ir sankirtos [4, p.640; 5, p.372].

Institucijos yra tiek institucionalizuota praktika, tiek taisyklės [6, p.63; 7, p.20]. Socialiniai laukai – tai socialinių ir norminių statusų, materialių išteklių, santykinių ir tinklinių ryšių ir kultūrinių ypatybių tinklai. Institucinis interesas atsiranda, kai institucija, siekdama vykdyti savo funkcijas turi lėšų poreikį, priklauso nuo institucionalizuotų santykių su kitomis institucijomis. Siekiant aiškiai atskirti interesus ir taisykles, remiamasi argumentu, kad taisyklių institucionalizacija veikėjų sąveikoje reikalinga kaip valdymo mechanizmas, nukreipiantis veiksmą visuomenėje, pagrįstoje veikėjų preferencijų interesais.

Nagrinėjant institucijų sąveiką dalijantis ribotus išteklius, paprastai remiamasi prielaida, kad neatsiejama kiekvienos institucijos praktikos dalis yra konfliktas. Tuo atveju tarpinstitucinį konfliktą galima apibrėžti kaip dviejų ar daugiau šalių santykius, paremtus konkurencija dėl išteklių.

Institucionalizmo požiūriu, socialinis laukas – tai socialinės sritys su apibrėžta kompetencija, teisėtumu, savitais tarpasmeniniais ir tarporganizaciniais tinklais, hierarchiniais santykiais, materialinių išteklių paskirstymu ir institucine logika. Institucionalizmo teorija sutelkia dėmesį į būdingas struktūras, procesus, strategijas ir kompetencijas, atsirandančias tarporganizacinių mainų kontekste. Dalyvauti šiuose mainuose skatina poreikis įgyti svarbių, bet ribotų išteklių – ypač fiskalinių ir teisinių [8, p.587]. Bet koks institucinis laukas pasižymi tam tikru identiškimu, taip pat sąveikauja su kitais instituciniais laukais palyginti stabilium ir struktūruotu būdu.

Institucinės formos atspindi faktą, kad šalys turi konkurencingus interesus, skirtingas klausimų interpretacijas, ir nelygų pajėgumą veikti rezultatus. Institucinės sąveikos daro įtaką politiniams sprendimams. Kai institucijos yra suprantamos kaip jėgos santykių arenos, kuriose vieni veikėjai užima palankesnes pozicijas, nei kiti [9, p.338-350], institucinė struktūra ir pokyčiai suprantami kaip derybų proceso rezultatas, kuriame mažiau galingi veikėjai yra suvaržyti labiau galingų veikėjų interesų ir veiksmų. Galios centrus sukuria galingi veikėjai, interpretuojantys kitų veikėjų interesus ir priderinantys jų interesus prie savųjų [10, p.120]. Taigi yra susieti veikėjai ir problemos: derybų procesas, būdingas institucinei struktūrai, yra veikėjų konkurencija interpretuojant idėjas ir įvykius. Veikėjų galia institucinės evoliucijos metu yra tik viena šio vaizdo dalis. Siekiant perprasti veikėjų požiūrius ir priimamus sprendimus, reikia suprasti, kaip veikėjai elgiasi ir formuluoja savo interesus.

Viešųjų finansų lauko veikėjus galima sąlygiškai suskirstyti į dvi grupes: centrinės valdžios institucijos (Vyriausybė, Seimas, Finansų ministerija) ir subnacionalinio lygio veikėjai (vietos savivaldybės ir jų interesams atstovaujanti kolegiali institucija – Lietuvos savivaldybių asociacija). Kaip minėta įvade, siekiant išsiaiškinti viešųjų finansų institucinio lauko veikėjų interesų raišką, veikėjų pajėgumą institucinių konfliktų arenose, atliktas kokybinis tyrimas viešųjų finansų lauko institucijų specialistų ir ekspertų apklausos būdu.

2. Viešųjų finansų institucinio lauko veikėjų interesų raiška

Lietuvos fiskalinių santykių tarp valstybės institucijų ir vietos savivaldybių analizei pasirinktas šis institucionalizmo teorijos pateikiamas institucinio intereso apibrėžimas: interesas – tai siekis disponuoti ribotų išteklių dalimi, į kuriuos pretenduoja ir kitos institucijos [7, p.30]. Analizei svarbūs ne tik finansiniai, bet ir teisiniai ištekliai, kurie gali būti suprantami kaip teisės normos, kuriomis institucijų interesai įtvirtinami teisiškai. Norint suprasti vietos savivaldos ir centrinės valdžios fiskalinių santykių institucinio lauko veikėjų interesų spektrą, kaip atskaitos taškas turi būti finansiniai ištekliai. Kiekvienas institucinio lauko veikėjas siekia maksimizuoti savo naudą – t.y. institucijai sąveikaujant su kitomis institucijomis, natūraliai būdinga stengtis laimėti kuo daugiau išteklių. Remiantis šia prielaida, toliau ir bandoma paaiškinti Lietuvos centrinės ir vietos valdžios fiskalinių santykių praktikoje galiojančius dėsnius.

Skirtingi transferų tipai, lėšų perskirstymo mechanizmai ir kryptys sąlygoja tai, kad Lietuvos institucinio lauko veikėjus galima grupuoti skirtingai, priklausomai nuo jų interesų suderinamumo. Išskirtinos šios institucinio lauko veikėjų kombinacijos pagal interesus:

1) *Centro ir vietos savivaldos lygių interesų vertikali priešprieša dėl išteklių paskirstymo.* Šioje situacijoje savivaldos lygis gali būti suprantamas kaip vienas institucinio lauko veikėjas. Kiekvieną savivaldybę centrinės valdžios sprendimai paliečia vienodai, poreikiai ir lūkesčiai nukreipti į centrinės valdžios institucijas, o atskiros savivaldybės gali kartu siekti bendrų interesų. Institucionalizuota tokio jėgų balanso išraiška – Lietuvos savivaldybių asociacija (toliau – LSA) - kolegiali institucija, atstovaujanti visoms savivaldybėms.

2) *Horizontali konkurencija dėl išteklių tarp pačių savivaldybių, dominuojantis centrinės valdžios kaip perskirstytojos vaidmuo.* Savivaldybių interesų sankirta su centrine valdžia išlieka. Kiekviena savivaldybė yra atskiras institucinio lauko veikėjas su savais interesais, kurių siekiant tenka konkuruoti su kitomis savivaldybėmis veikiant centrinės valdžios institucijų sprendimus dėl lėšų paskirstymo sau palankia linkme. LSA tokioje situacijoje negali būti suvokiama kaip vientisas institucinio lauko veikėjas visa šio žodžio prasme, kadangi šios kolegialios savivaldybių institucijos pozicija priklausys nuo jėgų balanso joje.

Pirmasis atvejis atspindi institucijų interesų sankirtas tikslinių dotacijų atveju, antrasis – gyventojų pajamų mokestis dalijimo, bendrosios dotacijos kompensacija (toliau – BDK) atskaitymų ir investicinių projektų iš valstybės investicijų programos atveju. Šios konfliktų arenos pristatomos kitame skyriuje.

Prielaidą, kad savivaldybės siekia maksimizuoti savo naudą, patvirtina savivaldybių politinio gyvenimo praktika. Savivaldybių politikai paprastai ypač aktyviai dalyvauja rengiant biudžetą, viešai išreiškia nepasitenkinimą dėl lėšų trūkumo net nepriklausomai nuo savivaldybės realių poreikių, t.y. – siekia pritraukti į savo savivaldybę kuo daugiau lėšų.

Bendros pozicijos dėl savivaldybės pajamų dalies atskaitymų į valstybės biudžetą nėra ir atskirų savivaldybių viduje. Apskritai vertinti savivaldybę kaip vientisą interesų lauko veikėją, turinčią vienareikšmišką poziciją, galima tik sutapatinus savivaldybės interesus su oficialia savivaldybės vadovybės išreikšta pozicija. Pažymėtina, kad savivaldybių politikai tradiciškai linkę siekti kuo didesnės finansinės naudos savivaldybei, ir būtent politikai neretai yra iniciatyvų dėl esamos tvarkos pakeitimo iniciatoriai. Tuo tarpu didžiųjų miestų finansų skyriuose dirbantys specialistai teigia suprantantys atskaitymų iš savivaldybių biudžetų į valstybės biudžetą svarbą valstybės mastu ir linkę sutikti su perskirstymo teisingumu [11; 32].

Horizontalią interesų sankirtą tarp savivaldybių lemia savivaldybių turtinė stratifikacija, kurią aiškiai išryškina statistika.²

Viena dažniausiai įvardijamų savivaldybių turtinės stratifikacijos linijų – kurortinių ir kitų savivaldybių pajamų vienam gyventojui disproporcijos. Statistiniai duomenys rodo, kad, palyginus kurortų savivaldybių ir miestų ir rajonų savivaldybių finansavimą, kurortinėms tenka neproporcingai didelės pajamos [12]. Didelės disproporcijos finansuojant savivaldybes atsirado nuo 1998 m. Įtampą nuėmė ekonominis pagerėjimas, juntamas nuo 2002 m. Tačiau daliai savivaldybių pajamų perskirstymo tvarka išlieka ne-naudinga, ir jos prašo inicijuoti pakeitimų.

LSA kiekviena savivaldybė turi vieną balsą, ir todėl priimant sprendimus nusveria daugumos nuomonė.

² Pagal LR 2005 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą (2004 11 09, Nr. IX-2550, Žin. 2004, Nr. 171-6303), 29 savivaldybių pajamos (iš viso 32,5 mln. Lt.) atskaitomos į valstybės biudžetą ekonomiškai silpnesnėms savivaldybėms remti.

Norint suvokti interesų balansą tarp pačių savivaldybių, reikėtų įvertinti patenkintų ir nepatenkintų esama tvarka savivaldybių kiekybinį santykį. Tai galima nustatyti savivaldybių donorių ir recipientių santykiu. Šis santykis kinta priklausomai nuo ekonominės situacijos. Augant ekonomikai biudžetų surinkimas pastaraisiais metais stipriai pagerėjo. Planuojama, kad 2006 m. 50 savivaldybių iš 60 grąžins į valstybės biudžetą bendrosios dotacijos kompensaciją, tačiau, vertinant politinę kultūrą ir institucinio lauko veikėjų galių konfigūracijas, reikėtų atsiriboti nuo ekonominės konjunktūros, nes bendrą vaizdą gali iškreipti svyravimai tarp ekonominio augimo ir recesijos laikotarpių.

2004 m. Finansų ministerija kvietė savivaldybes į diskusiją metodikoms tobulinti ir per LSA inicijavo visų savivaldybių apklausą dėl lėšų perskirstymo metodikos. Apklausą sudarė du klausimai: 1) ar savivaldybė patenkinta esama lėšų perskirstymo metodika; 2) jei nepatenkinta, ką savivaldybė siūlytų keisti? Apklauskos duomenimis, du trečdaliai savivaldybių nepageidauja, kad esama tvarka būtų keičiama. Vienas trečdalis savivaldybių perskirstymo tvarka nepatenkintos. Beje, detaliau su apklauskos rezultatais savivaldybės nėra supažindintos: Finansų ministerija, susirinkusi duomenis, jokių veiksmų nesiėmė, duomenys neskelbiami.

Palyginus nepatenkintųjų ir patenkintųjų esama dabartine tvarka savivaldybių santykį (maždaug 20/40) su savivaldybių donorių ir recipientių santykiu (2005 m. – 29/31), matyti tam tikra koreliacija. Paklaida galima dėl to, kad dalis donorių vienareikšmiškai neprieštarauja, kad jų surinkto GPM dalis būtų atskaitoma į valstybės biudžetą – tai parodo savivaldybių finansų skyrių specialistų apklauskos.

Šie duomenys leidžia teigti, kad pagal finansinius interesus Lietuvos savivaldybės yra susiskaidžiusios į dvi daugumą stabilias grupes: „donorės“ (maždaug trečdalis Lietuvos savivaldybių), kurių pajamos atskaitomos į valstybės biudžetą mažiau pasiturinčioms savivaldybėms remti, ir „recipientės“ (maždaug du trečdaliai savivaldybių), kurių egzistavimas palaikomas valstybės dotacijomis. Ryški šių dviejų savivaldybių grupių interesų sankirta: didžiosios pajamų dalies netekimas neskatina donorių didinti savo pajamų, o recipientių išlikimas nemažai priklauso nuo dotacijų.

Nors trečdaliui nepatenkintųjų dabartine GMP perskirstymo tvarka priklauso didžiausios ir daugiausia pajamų aukojančios savivaldybės,

Asociacijoje jos sudaro mažumą, todėl joms siekti savo interesų per Asociaciją yra sunkiau.

Darant prielaidą, kad centrinė valdžia tikslingai siekia išlaikyti savo dominavimą viešųjų finansų srityje, peršasi išvada, kad Finansų ministerijai naudingas toks jėgų balansas tarp savivaldybių, kai dauguma savivaldybių nesiekia keisti esamos perskirstymo tvarkos, priklausydamos nuo valstybės biudžeto dotacijų.

Centrinės valdžios dominavimas vietinių finansų sistemoje susijęs su fiskalinės decentralizacijos proceso prieštaringumu. Centrinės vyriausybės retai savo noru atsisako valdžios ir statuso, susijusio su „nacionalinių“ išteklių valdymu. Vykstant decentralizacijos procesui, centrinės vyriausybės tarnautojai gali bandyti sužlugdyti reformą, bijodami, kad ji gali pakirsti jų valdžią ar susilpninti jų galimybes įvykdyti jiems duotus visuomenės mandatus.

Kad įtvirtintų savo dominavimą vietinių finansų lauke, centrinė valdžia gali naudoti dvi priemones: savo dominavimo legitimavimą įstatymų leidybos priemonėmis ir finansinių išteklių centralizuotą telkimą ir perskirstymą.

Centrinės valdžios sutikimas perleisti savivaldybėms daugiau finansinių galių visų pirma priklauso nuo valstybės finansinių galimybių. Be to, svarbus veiksnys tas, kiek savivaldybė gali motyvuotai pagrįsti savo poreikius. Jei savivaldybė turi aiškiai pagrįstą poziciją, ji gali tikėtis, kad jos poreikiai bus patenkinti.

Plečiant mintį apie menkas kultūrinės, taigi ir politinės, decentralizacijos galimybes, esminį momentą galima išvelgti masiniame visuomenės stereotipe tradicinio centrinės valdžios dominavimo atžvilgiu. Žmogus pasitiki valdžia iš principo ir pasiduoda logikai, kad centrinei valdžiai turi tekti esminis vaidmuo teikiant viešąsias gėrybes.

Centralizmo tradicijos Lietuvoje turi ir kultūrinių ištakų. Centrinės valdžios noras išlaikyti didelį fiskalinės centralizacijos laipsnį paaiškinamas dešimtmečiais nusistovėjusia tradicija, kurios šaknys glūdi visiškai kitoje santvarkoje. Nustatyti daugumą stabilų jėgų balansą galima tik įstatymais. Todėl, kad veiktų įstatymų leidybos procesą sau palankia linkme, savivaldybės gali veikti savo tarybų narius vienmandatinėse apygardose, kad šie atstovautų savivaldybės interesams sąveikoje su centrinės valdžios institucijomis.

Apibrėžus institucinio lauko veikėjų spektrą, galima daryti išvadą, kad viešųjų finansų lauko institucijos Lietuvoje gali dalytis į priešingas stovyklas pagal dvi priešpriešos linijas. Visų pirma, egzistuoja vertikalus konfliktas tarp cent-

rinės valdžios ir vietos savivaldybių. Antra, horizontaliu lygiu esama konkurencijos tarp savivaldybių dėl centrinės valdžios perskirstomų lėšų. Todėl galima teigti, kad hipotezė, jog centrinė valdžia naudoja finansinius transferus kaip priemonę, siekdama išlaikyti savo dominavimą viešųjų finansų lauke, pasitvirtino. Tai patvirtina centrinių valdžios institucijų konfliktai dėl viešųjų išteklių paskirstymo per pastaruosius 15 m., priešinimasis alternatyvių savivaldybių finansavimo mechanizmų įvedimui. Be to, kokybinio tyrimo duomenys rodo, kad Finansų ministerijos taikomas vietos savivaldybių finansinių poreikių nustatymo mechanizmas iš esmės neatspindi realių savivaldybių finansavimo poreikių. Nors savivaldybės, kaip kiekvienas institucinio lauko veikėjas, veikia naudodamosi maksimalizavimo principais, tačiau jos turi realių galimybių prognozuoti savo pajamas. Apibendrinant empirinio tyrimo duomenis, akivaizdi išvada, kad efektyviausi interesų atstovavimo kanalai yra politiniai; kontaktuodamos su Finansų ministerijos administraciniais kanalais, savivaldybės neturi pakankamo pajėgumo, ir joms tenka imtis neformalių poveikio centrinės valdžios institucijoms priemonių.

3. Konfliktų arenos

3.1. Savivaldybių biudžetų pajamų perskirstymas per valstybės biudžetą

Apibrėžiant konfliktų arenas, remiantis savivaldybių finansinio savarankiškumo ribotumo finansinių transferų atžvilgiu sritimis, kaip pirmąją konfliktų areną galima išskirti centrinės valdžios vykdomą ekonomiškai pajėgesnių savivaldybių lėšų atskaitymą į valstybės biudžetą ir perskirstymą nepakankamai pajamų surenkančioms savivaldybėms remti. Šio pobūdžio perskirstymo esama dviejų rūšių – GPM pajamų fiksuotos dalies atskaitymas iš 7 apibrėžtų savivaldybių donorių į valstybės biudžetą³ ir bendrosios dotacijos kompensacijos atskaitymas iš savivaldybių, kurių pajamos (be specialių tikslinių dotacijų) per metus didėja daugiau kaip 19 proc. (2006 m.). Sujungti šiuos du perskirstymo tipus į vieną konfliktų areną leidžia iš esmės tų pačių savivaldybių pasidalijimas į donores ir recipientes ir reguliuojantysis valstybės vaidmuo.

³ Savivaldybių donorių sąrašas pateiktas LR savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo pakeitimo įstatymo (2001 10 23, Nr. IX-2550, Žin. 2001, Nr. 94-3307) priedelyje.

Savivaldybių biudžetų pajamų metodikos įstatymas [13] neleidžia savivaldybėms surinkti į savo biudžetus daugiau lėšų negu buvo numatyta. Iš geriau dirbančių vietinių valdžių biudžetinis perteklius atimamas ir panaudojamas silpnėms savivaldybėms remti [14]. Gerai dirbančios ir daugiau nei praėjusiais metais mokestinių pajamų gavusios savivaldybės privalo biudžeto perviršį sugrąžinti į valstybės biudžetą. 2003 metais gerai dirbančios ir biudžeto perviršį turėjusios savivaldybės privalėjo į valstybės biudžetą įnešti 25,63 mln. litų, 2004 m. – 5,231 mln. litų, 2005 m. 29 iš 60 savivaldybių turėjo grąžinti į valstybės biudžetą net 32,5 mln. litų.

2006 m. prognozuojamos savivaldybių biudžetų pajamos be bendrosios dotacijos kompensacijos valstybės biudžetui yra 4,527 mlrd. litų, t.y. didės 11,4 proc. (470,9 mln. litų). Numatyta bendrosios dotacijos kompensacija savivaldybių biudžetams 140 mln. litų.

Pasak LSA patarėjo A. Čapo, kadangi GPM surinkimas vis didėja, Finansų ministerijai tenka „aukso kasyklos“ [35]. Dotavimo poreikis nepriylgsta vis didėjančiai iš donorių atskaitomų lėšų apimčiai – savivaldybių recipientių pajamos nemažėja, lieka to paties lygio [15, 16, 17, 18]. Taip stabdomas sėkmingesnių savivaldybių vystymasis.

Vilniaus miesto savivaldybės biudžeto planuojamos pajamos 2005 m. sudaro 687 246 tūkst. Lt, iš jų pajamos iš GPM – 219 744 tūkst. Lt, BDK – 9 341 tūkst. Lt. Pačiai Vilniaus savivaldybei papildomi 10 mln. Lt neturėtų žymios įtakos. Tačiau Vilniaus miestui paliekama tik 40 proc. jame surenkamo GPM.

Norint daugiau pajamų iš GPM palikti savivaldybėms, reikėtų peržiūrėti ir atitinkamose savivaldybėse esančių įstaigų pavaldumą. Pavyzdžiui, Kauno miesto savivaldybei priklauso tik dalis Kauno miesto įstaigų, o iš valstybės biudžeto finansuojamos aukštosios mokyklos, profesinės mokyklos, teatrai, filharmonija, muziejai; savivaldybė finansuoja smulkesnes įstaigas. Savivaldybė, be abejo, norėtų pasilikti kuo didesnę pajamų dalį, kadangi poreikiai tradiciškai yra didesni už galimybes, tačiau platesniu kontekstu, atsižvelgiant į valstybės finansų sistemos funkcionavimą, kitoki mechanizmą šiuo metu įsivaizduoti būtų sunku. Kai didžiuosiuose miestuose sutelkta daugiausia pramonės, regionai atsiduria nepavydėtinoje padėtyje.

Atskaitymai nuo GPM į valstybės biudžetą pastebimai varžo rajonų savivaldybes, tačiau paplitęs bendras supratimas, kad perskirstymas kaip

valstybinio masto priemonė reikalingas, siekiant paremti silpnesnes savivaldybes.

Užuot kasmet persikirstydama savivaldybių biudžetų lėšas, centrinė valdžia galėtų nustatyti stabilią savivaldybės biudžeto apimtį, tačiau suteikdama daugiau galių lanksčiau disponuoti lėšomis pagal poreikius. Šiuo metu centrinė valdžia faktiškai paima ir perskirsto visas savivaldybės biudžeto pajamas. Tai stipriai riboja savivaldybės galimybę finansuoti einamąsias išlaidas, pavyzdžiui, savivaldybė nieko negali skirti pašalpoms. Akivaizdus centrinės valdžios nepasitikėjimas savivaldybėmis yra nepagrįstas, kadangi savivaldybės suinteresuotos kuo efektyviau tvarkyti savo reikalus. Savivaldybei būtų patogiau, jei būtų nustatytas stabilus atskaitymų iš mokesčių procentas, o visa kita paliekama savivaldybei [19].

Kauno rajono savivaldybės pavyzdys parodo neatitikimų tarp Finansų ministerijos ir savivaldybės prognozuojamų pajamų mastą. Kauno rajono savivaldybei 2005 m. Finansų ministerija iš viso prognozavo 83 188,9 tūkst. Lt pajamų [20], o savivaldybė – 93 435,1 tūkst. Lt [21]. Pajamų iš gyventojų pajamų mokesčio Savivaldybė tikėjosi gauti 25 500,0 tūkst. Lt, arba 9 479,0 tūkst. Lt daugiau negu prognozavo Finansų ministerija. Ministerija 2004 m. pajamų iš šio mokesčio prognozavo 13 785,0 tūkst. Lt, gauta – 20 360,2 tūkst. Lt. Atsižvelgiant į faktišką pajamų iš šio mokesčio surinkimo tendencijas (pokytis per metus siekia daugiau nei 5,0 mln. Lt.) ir į tai, kad GPM dalis, tenkanti savivaldybių biudžetams, 2005 m. didinama nuo 47,14 proc. iki 47,4 proc. [22], pajamų iš šio mokesčio 2005 m. buvo tikimasi surinkti 25 500,0 tūkst. Lt. Iš viso pajamų (iš mokesčių, dotacijų ir kitų šaltinių) savivaldybė surinko beveik 200 tūkst. Lt, arba 0,2 proc. daugiau negu planuota.

Savivaldybės, kurių pajamos didėja daugiau kaip 7 proc. per metus, perteklių per 7 proc. grąžina į valstybės biudžetą [24]. Skaičiuojant BDK dydį, atsižvelgiama į Finansų ministerijos, o ne į pačios savivaldybės suplanuotas pajamas. 2005 metais Kauno rajono savivaldybė pirmą kartą turėjo mokėti bendrosios dotacijos kompensaciją, t.y. grąžinti į valstybės biudžetą 1 mln. 760 tūkst. Lt. (dydis bendrojoje biudžeto išlaidų struktūroje – 1,86 proc.). Norint suprasti, ką reiškia Kauno rajono savivaldybei 1,7 mln. praradimas, galima palyginti BDK su išlaidomis, skirtomis seniūnijų veiklai: jos sudaro 1,8 mln. Lt (1,91 proc. viso biudžeto), tuo tarpu seniūnijų pradėtiems darbams tęsti (kelių priežiūra, komunalinio ūkio vystymas, gatvių apšvietimas ir kt.) reikia 5 mln.

Kauno rajono savivaldybės pavyzdys aiškiai parodo, kad savivaldybė turi geresnes galimybes realiai prognozuoti savo pajamas ir sugeba jas įvertinti žymiai tiksliau nei Finansų ministerija, kurios prognozės nustatomos nuo praėjusių metų lygio ir visiškai neatitinka tikrovės. Problema ne tai, kad Finansų ministerija pagal *Metodiką* savaip patvirtina rodiklius (savivaldybei ir šių lėšų sąlygiškai užtenka), o tai, kad Ministerija dažnai neįvykdo patvirtintų planų.

Metodikos įstatymo 12 str. keitimo perspektyva vertintina kaip bendrame fone palyginti menkas žingsnis savivaldybių finansinio savarankiškumo link [25], kadangi persikirstymas vyksta įvairiomis formomis. Visiškai panaikinus persikirstymo sistemą, kai kurios Lietuvos savivaldybės de facto atsidurtų ties bankroto riba, kadangi be valstybės paramos nesugebėtų sutelkti lėšų, reikalingų savo funkcionavimui užtikrinti. Pasak R.Šimašiaus, tokioje dviprasmiškoje situacijoje, būtina atsakyti į klausimą: kas yra valstybei atskaitos taškas – savivaldybė ar žmogus?⁴ Pastarasis nėra „pririštas“ prie gyvenamosios vietos, teoriškai gali kilnotis, rinkdamasis palankesnes gyvenimo sąlygas. Esant mažesniai, žemesnio lygio prie žmogaus artimesniai vienetui, savarankiškai telkiančiam pajamas, išryškėja tarpusavio skirtumai ir atsiranda konkurencija tarp subnacionalinių institucijų.

Rinkos vykdomas natūralus reguliavimas svarbus ir todėl, kad savivaldybėms pavojinga didelė priklausomybė nuo išorinės finansinės paramos, nes savivaldybės nėra užtikrintos, jog esama tvarka išliks ir ateityje. Išorės pasikeitimų įtaka savivaldybei neturi būti ryški [26]. Pavyzdžiui, pasikeitęs įstatymas gali palikti savivaldybę be pajamų šaltinių, jei jos ekonomika yra pripratinta vegetuoti šelpiama dotacijų, o pajėgumas savarankiškai telkti pajamas menkas. Dėl to paramą iš valstybės dotacijų savivaldybėms reikėtų mažinti.

Kitu vertinimu, taip biudžeto formavimas gali tapti gyventojų nuvarymo nuo tam tikrų žemių priemonė. Tolimesnė strategija priklauso nuo to, ar siekiama, kad valstybė būtų apgyvendinta tolygiai [27].

Didžiausio donoro – Vilniaus savivaldybės pajamos vienam gyventojui yra aukštesnės negu

⁴ Svarbu atsižvelgti į šio vertinimo ribotumą. Eksperto retorika gana aiškiai grįsta neoliberalimis idėjomis. Kita vertus, svarbūs yra ne tik ideologiniai bei vertybiniai, bet ir instituciniai tokio požiūrio aspektai. Todėl tokį R.Šimašiaus požiūrį reikėtų vertinti per jo atstovaujamos institucijos interesų prizmę.

visoje valstybėje, todėl ši savivaldybė šiaip ar taip gyvena geriau už savivaldybes, kurių naudai perskirstomos jos lėšos. Sostinės savivaldybė turi potencialą formuoti savo pajamas, šioje savivaldybėje koncentruojasi verslas, darbo jėga, ji gali formuoti savo išlaidas ir iš rinkliavų. Žymiai sunkesnė yra Skuodo, Zarasų, Lazdijų ir kitų rajonų savivaldybių padėtis.

Faktą, kad bemaž du trečdaliai savivaldybių yra priklausomos nuo valstybės dotacijų, labiau reiktų priskirti objektyviems veiksniams, o ne neefektyvaus šių savivaldybių ūkininkavimo pasekmėms [28, p.3]. Daug kas priklauso nuo vietos valdžios institucijų sugebėjimų, tačiau kadangi Lietuvoje vietinių mokesčių beveik nėra, jų galimybės telkti pajamas yra menkos. Savivaldybės taryba niekuo negali privilioti verslininkų, kapitalo. Žemės mokesčio atsisakymas situacijos nepagerins, kadangi jis nėra didelis. Valstybės regioninė politika Lietuvoje iki šiol nėra aiški.

Savivaldybės lėšų poreikis orientuojamas pagal įvairias formules. 7 proc. – tai planavimo korekcija. Pagrindinis išlyginimas – per pinigų kiekį vienam gyventojui [24]. Esminis savivaldybių finansinį savarankiškumą ribojantis veiksnys yra išlyginimo mechanizmas per pinigų kiekį, tenkantį vienam gyventojui. Kol kas šio klausimo kelti nesiryžtama: kadangi metodika yra jautrus dalykas, tai gali sukelti neturtingesnių savivaldybių nepasitenkinimą. Miestuose donoroose šis rodiklis didėja. Todėl Vilniuje paliekama truputį daugiau kaip 40 proc. GPM. Apie 60 proc. atskaitoma į valstybės biudžetą.

Formulėms pagrįsti reikia labai daug kriterijų; kita vertus, kartu tai reikštų ir sudėtingesnius skaičiavimus. Norint įvertinti visus kiekvienos savivaldybės individualius poreikius, paprastai matuojami teritorijos, švietimo, kultūros, socialiniai rodikliai, labai svarbu įvertinti, kokia yra infrastruktūros bazė. Specialistų teigimu, norint įvertinti tikrąjį išlaidų poreikį, kriterijų turi būti ne dešimt, o bent pusė šimto. Kai mažiau kriterijų, kuo paprastesnė formulė, tuo didesnių netolygumų atsiranda. Kadangi idealaus formulė grįsto poreikių apskaičiavimo modelio nėra, ir viena-reikšmiško atsakymo nėra, dėl to diskusijos šiuo klausimu tęsiasi be pabaigos. Objektyvus perskirstymas – tai socialistinė iliuzija.

Metodikos netobulumo klausimo LSA nekelia. Pajamų apskaičiavimas viešosioms funkcijoms atlikti yra Finansų ministerijos kompetencija. Galimi klausimai sprendžiami derybų tvarka.

Savivaldybės natūraliai siekia kuo daugiau naudoti sau - pritraukti kuo daugiau pajamų, todėl

savivaldybių teikiamų pajamų prognozių irgi negalima vertinti kaip objektyvių. Tai reiškia, jog egzistuoja objektyvus poreikis, kad savivaldybių pajamas planuotų valstybė. Be to, FM planuojant mažinti GPM tarifą, laukiama sumažėsiant GPM surinkimo. Pajamos iš šio mokesčio sumažės tiek, kad savivaldybėms donorėms neliktų perviršio. Donorių apskritai gali nelikti, GMP sumažinus nuo 33 iki 24 proc. Taigi tokiomis aplinkybėmis tampa aišku, kad perskirstyti reikės. Finansų ministerija siūlo alternatyvą – arba ji negarantuoja savivaldybių biudžetų pajamų nemažėjimo, arba garantuoja savivaldybių biudžetų pajamų nemažėjimą ir atima GPM prieaugį, didesnę kaip 7 proc.

Apibendrinant darytinos išvados, kad šiuo metu visiškai atsisakyti lėšų perskirstymo tarp savivaldybių būtų netikslinga, kadangi daliai Lietuvos savivaldybių dėl to grėstų bankrotas, ir tai galėtų sąlygoti masinę gyventojų migraciją iš skurstančių rajonų. Norint mažinti ekonomiškai silpnesnių savivaldybių priklausomybę nuo valstybinio dotavimo, reiktų skatinti ekonominę jų plėtrą, o tam reikalinga regionų plėtros strategija. Atskaitymai į valstybės biudžetą riboja savivaldybių donorių finansinį savarankiškumą ir neskatina jų didinti savo pajamų, todėl silpnesnės savivaldybės galėtų būti dotuojamos iš valstybės biudžeto, o ne iš savivaldybių biudžetų.

3.2. Specialiųjų tikslinių dotacijų dominavimas savivaldybių biudžetų pajamų struktūroje

Šią konflikto areną nusako didelė specialiųjų tikslinių dotacijų koncentracija savivaldybių biudžetuose. Savivaldybių funkcijų struktūroje dominuoja valstybinės (perduotos savivaldybėms) funkcijos, o tai reiškia, kad savivaldybių biudžetuose taip pat didelė tikslinių dotacijų apimtis.

Kalbant apie artimiausioje ateityje tikėtinus savivaldybių finansinio savarankiškumo didinimo scenarijus, išskirtina specialios tikslinės dotacijos, skirtos švietimo funkcijoms finansuoti („mokinio krepšelis“), pavertimo bendrąja dotacija perspektyva. Šiuo metu bendrojo lavinimo organizavimo paslaugas administruoja savivaldybės, Vyriausybė numato metiniame biudžete specialiai tam skirtus asignavimus. Neatmetama tikimybė, kad ateityje, sistemai nusistovėjus, po 6 m. moksleivių krepšelių gali tekti grąžinti į savivaldybių biudžetus. Tokiu būdu savivaldybės turės finansuoti švietimo funkciją pačios, iš joms skiriamų GPM lėšų. Vertinimai, kad krepšelio sistema nėra tobula, pasigirsta iš pačių savivaldybių. LSA kėlė mintį paversti šią specialiąją

tikslinę dotaciją bendrąja dotacija, ne vieną kartą teikdama pasiūlymus Vyriausybei.

Savivaldybių finansinį savarankiškumą buvo siūloma kelti likviduojant švietimo funkcijai vykdyti skiriamą tikslinę dotaciją ir gražinant GPM dalį į savivaldybių biudžetus [30]. Šiuo metu mokyimo funkcija *Vietos savivaldos įstatymu* apibrėžta kaip savarankiška savivaldybių funkcija. Esant krepšelio sistemai, sureguliuota, kiek lėšų skiriama švietimo funkcijai vykdyti, priklausomai nuo mokyklos tipo. Panaikinus moksleivio krepšelių ir atitinkamai padidinus savivaldybei tenkantį GPM procentą arba skiriant bendrąją dotaciją, ši sistema subyrėtų. Tai suteiktų savivaldybėms daugiau finansinio savarankiškumo, savivaldybė galėtų lanksčiau disponuoti lėšomis, skirdama jas priklausomai nuo aktualių poreikių.

Kai savivaldybių biudžetuose dominuoja tikslinės dotacijos, daug savivaldybių išreiškia nepasitenkinimą dėl mažos laisvų lėšų procentinės dalies, skirtos savarankiškoms funkcijoms atlikti. Biudžeto dalies savarankiškoms funkcijoms finansuoti nuolatos trūksta. Praktika rodo, kad jų taip pat trūkdavo kai švietimo funkcijos priklausė savarankiškoms savivaldybių funkcijoms, ir nebuvo finansuojamos iš tikslinės dotacijos. Moksleivio krepšelis kaip deleguotos funkcijos savivaldybėms finansavimo būdas šiuo metu užtikrina stabilias lėšas švietimo sričiai. Tada savivaldybėms lieka mažai ką perskirstyti kitiems tikslams. Griežtas šios srities finansavimo reglamentavimas atsirado po to, kai savivaldybės skirdavo lėšų kitiems tikslams švietimo funkcijos sąskaita, taip vėluodavo atlyginimai mokytojams. Tai rodo ir Kauno miesto savivaldybės pavyzdys. Kauno miesto savivaldybė atsisakė pritariti LSA pasiūlymui panaikinti tikslinę dotaciją ir kompensuoti šią dalį didinant GPM procentą [31]. Jau treji metai po moksleivio krepšelio sistemos įvedimo problemų dėl deleguotų funkcijų finansavimu nėra [32]. Priešingai, prieš 3 m., iki įvedant moksleivio krepšelio sistemą, atlyginimai mokytojams vėlavo po tris savaites, o tai sukeldavo didžiulį visuomenės pasipriešinimą, savivaldybė buvo traukiama į teismą. Per pastaruosius trejus metus savivaldybė nepatiria problemų, išmokėdama pedagogams darbo užmokesčius laiku, nes tai garantuoja valstybė. Asignavimams švietimui Kauno mieste skiriama apie 58 proc. viso biudžeto. Moksleivio krepšelis garantuoja pedagogų darbo užmokesčių, kvalifikacijos kėlimą, mokymo priemonių įsigijimą. Jei kitais metais švietimo funkcija būtų perkelta iš deleguotų į savarankiškąsias, švietimo finansavimui kiltų didelė grėsmė.

Taigi, svarstant kai kurių funkcijų perdavimo savivaldybių kompetencijai tikslingumą, reikia atsižvelgti į patirtį, kad praeityje taikyti šios srities finansavimo modeliai netiko.

Antra vertus, moksleivio krepšelio modelis yra nelankstus. Pagal moksleivio krepšelio metodiką, mokyklos lėšų gauna netolygiai; kaimo mokyklos gauna daugiau, galioja savotiški „rinkos dėsniai“. Moksleivių krepšelių, skiriamų mokyklai, dydis priklauso nuo sutartinių moksleivių skaičiaus mokykloje. Kai kurios mokyklos lėšų gauna per daug. Jos gali naudoti moksleivių krepšelių tik mokytojų atlyginimams mokėti, mokyimo priemonėms įsigyti, bet negali jų naudoti mokyklos aplinkai: nei šildymui, nei suolams pirkti. Tokios mokyklos, užuot pernelyg kėlusios atlyginimus mokytojams, galėtų daugiau lėšų skirti mokyklos aplinkai. Šie poreikiai finansuojami kiek iš viršplaninių pajamų.

Kai kurios savivaldybės teigia, kad galėtų efektyviau naudoti savo biudžetus, jei lėšų, skiriamų švietimo funkcijai, panaudojimo reglamentavimas nebūtų toks griežtas.

Formuluojama ir kitokia idėja, kaip galima lengviau pasiekti savivaldybių nepriklausomumą - švietimo sferą perkelti iš savivaldybių kompetencijos ir atiduoti centrinei valdžiai, atitinkamai perskirstant centrinei valdžiai GPM procentą švietimo, mokyklų sistemai išlaikyti. Kita dalis GPM tektų savivaldybėms. Tai suteiktų savivaldybėms galimybę laisviau atlikti kitas funkcijas ir skirstyti biudžeto lėšas nevaržomai tikslinių dotacijų. Tinkamas išsilavinimas turi būti užtikrintas tolygiai visoje šalies teritorijoje. Švietimo sistema yra didžiojo lygiavos principo subnacionalinių finansų srityje šaltinis.

Perkėlus švietimo funkciją iš savivaldybių kompetencijos, savivaldybių biudžetai ta dalimi sumažėtų, bet savarankiška biudžeto dalis išaugtų ir sudarytų apie 85-90 proc. savivaldybių biudžetų.

Siūloma *Vietos savivaldos įstatyme* pergrupuoti savivaldybių funkcijas, apskritai atsisakant priskirtųjų funkcijų ir didžiąją jų dalį perkelti į savarankiškąsias, tarp jų ir ugdymo klausimus. Tokiam įstatymo pakeitimui labai priešinasi Švietimo ir mokslo ministerija: manoma, kad perkėlus švietimo funkciją į savarankiškąsias, kils švietimo finansavimo problemų, nes tikslinė dotacija iš valstybės biudžeto nebus galima - juk ji skiriama tik priskirtosioms funkcijoms. Kol kas šis klausimas nenagrinėjamas, nes laukiama, kuo baigsis savivaldos modelio paieška.

Kokybinio tyrimo metu gauti duomenys leidžia teigti, kad didžiausi savivaldybių išlaidų

straipsniai – įskaitant atlyginimus mokytojams ir socialines išmokas – išliks Vyriausybės fiskaline pareiga [19].

Moksleivio krepšelio pavertimo bendrąja dotacija perspektyvos realumas priklauso nuo mokyklų tinklo restruktūrizacijos spartos. Atlikusios mokyklų tinklo restruktūrizaciją, kurios tikslas – mokymo kokybės optimizavimas ir lėšų panaudojimo racionalumas, savivaldybės bus pasiruošusios moksleivio krepšelių paversti bendrąja dotacija ir galės perimti atsakomybę už švietimo finansavimą į savo rankas.

Pernelyg didelis tikslinės lėšų paskirties reglamentavimas varžo savivaldybės savarankiškumą ir galimybę lanksčiau reaguoti į tikruosius poreikius. Todėl neretai pasisakoma už mažesnę lėšų tikslinės paskirties reglamentavimą, paliekant egzistuojančią lėšų apskaičiavimo metodiką. Švietimo atveju tai reikštų, kad lėšos būtų skiriamos mokyklų reikmėms, nereglamentuojant, kiek jų turėtų būti skiriama mokymo organizavimui ir atlyginimams, kiek – mokymo aplinkai.

Finansų ministerija, naudodama neaiškia metodiką, 2004 m. permokėjo 100 mln. socialinių pašalpų. 2006 m. jos bus skiriamos griežtai pagal 2005 m. išlaidų lygį. Tai rodo Finansų ministerijos finansavimo įvertinimo metodikos netobulumą. Per 2005 biudžetinius metus Vyriausybei teko nubraukti nuo savivaldybių biudžetų 86 mln. litų tikslinių dotacijų socialinėms reikmėms. Kylant gyvenimo lygiui ir mažėjant nedarbiui, socialinių išlaidų gerokai sumažėjo. Todėl savivaldybėms pavyksta sutaupyti tokioms reikmėms iš valstybės biudžeto skiriamų lėšų ir jos panaudojamos kitoms reikmėms, ne pagal paskirtį. 2006 metais Vyriausybė žada griežčiau prižiūrėti savivaldybėms skirtų lėšų naudojimą.

Apibendrinant išanalizuotą medžiagą, galima teigti, kad specialiųjų tikslinių dotacijų dominavimas savivaldybių biudžetų struktūroje iš tikrųjų varžo savivaldybių finansinį savarankiškumą – tai parodo tendencijos valstybės deleguotoms funkcijoms vykdyti skirtas lėšas nukreipti kitoms sritims finansuoti. Pernelyg didelis tikslinių lėšų panaudojimo reglamentavimas trukdo savivaldybėms racionaliai ir efektyviai skirstyti lėšas, atsižvelgiant į realius poreikius. Tačiau šiuo metu tikslinės dotacijos, skirtos moksleivio krepšeliui, panaikinimas sukeltų problemų finansuojant švietimo sritį, todėl tai daryti pavojinga. Didžiausi savivaldybių išlaidų straipsniai, įskaitant atlyginimus mokytojams ir socialines išmokas, turėtų išlikti Vyriausybės fiskaline pareiga

3.3. Specialios tikslinės dotacijos valstybės investicijų programoje numatytiems projektams finansuoti

Savivaldybės yra atsakingos už paslaugas, susijusias su stambiais investiciniais projektais. Valstybės investicijų programa yra pagrindinis valstybės mastu centralizuotų lėšų paskirstymas investiciniams projektams finansuoti. 2005 m. šiam tikslui savivaldybėms numatyta paskirstyti 98 674 tūkst. Lt [33]. Valstybės remiamų programų investicijų projektams įgyvendinti skiriama Valstybės biudžeto ir Privatizavimo fondo lėšų bei valstybės vardu ir su valstybės garantija gaunamų paskolų.

Parengiami projektai būna peržiūrėti, įvertinti, ir jei nepatenka į finansuojamų sąrašą, pasak finansų skyrių specialistų, argumentuojama, kad projektai silpnai parengti. Finansų skyrių specialistų teigimu, savivaldybių politikams būdinga apeliuoti į tai, kad jų savivaldybės projektai finansuojami nepakankamai, palyginti su kitomis savivaldybėmis. Taip suabejojama investicinių projektų finansavimo tvarkos objektyvumu.

Teiginiui, kad investicijų paskirstymo tvarka nėra pakankamai aiški, dauguma apklaustųjų centrinės valdžios ir vietos savivaldos institucijų atstovų linkę pritarti. Sostinės investiciniai projektai finansuojami dosniau nei regionų. Tai aiškintina dviem aspektais: arba sostinė iš tikrųjų geriau sugeba parengti investicinius projektus, arba tai savotiška kompensacija sostinei už tai, kad iš jos atimama daug GPM (60 proc.), už kuriuos savivaldybė galėtų dosniau finansuoti projektus iš savo lėšų.

2005 m. Vilniaus miesto savivaldybė iš valstybės investicijų programos gavo lėšų 4 projektams finansuoti [34]. Sumos nėra pernelyg didelės. Pavyzdžiui, aktualus greitosios pagalbos B korpuso projektas – 7 mln. Lt. Kitų projektų sumos smulkesnės. Pasak G. Kaminsko, neadekvati yra Vyriausybės taikoma „investicinio projekto“ sąvoka [11]. Pavyzdžiui, „Dainorėlių“ darželio mokyklos kapitalinį remontą (90 tūkst. Lt) Vyriausybė vadina investiciniu projektu. Tačiau ekonominė investicijos sąvoka numano, kad investicija yra naujo objekto sukūrimo finansavimas, taigi investicija negali būti remontas. G. Kaminsko vertinimu, minimali investicinio projekto riba turėtų būti 2 mln. Lt [11].

Neretai atkreipiamas dėmesys į tai, kad Vyriausybė labiau rūpinasi kurortiniais miestais ir didmiesčiais, o mažiau regionais. Nidai, Neringai tikslinės dotacijos, skaičiuojant vienam gyvento-

jui, keliasdešimt kartų viršija finansiškai silpnesnių savivaldybių dotacijas. Teoriškai kurortinių miestų savivaldybės galėtų būti finansuojamos ne iš bendrų programų kartu su kitomis savivaldybėmis, joms galima būtų sudaryti atskiras programas. Tuo tarpu lėšas skirstyti būtų galima remiantis šiek tiek kitokiais kriterijais, labiau atsižvelgiant į demografinius rodiklius – tokius kaip gyventojų, vaikų skaičius.

Tiek LSA, tiek savivaldybių, tiek Seimo komitetų apklaustieji atstovai patvirtino, kad įtampos skirstant lėšas savivaldybių kapitalo investicijoms yra. Pagal įstatymą dėl valstybės investicinių programų formaliai vyksta konkursas. Savivaldybės atstovams kreipiantis su pirminėmis projektų gairėmis, jų prašoma tikslinti projektų aktualumą. Atrankos metu atsižvelgiama į projektų opumą. Pavyzdžiui, jei pastatas yra avarinės būklės, projektas turi daug šansų gauti finansavimą. Savivaldybių finansų skyrių vyr. specialistai pažymi, kad egzistuoja neformalus „lygiavos“ principas – t.y. siekiama, kad investicinių projektų finansavimas būtų skirstomas geografiškai tolygiai, kad tektų po truputį visiems. Savivaldybės, tiek konkuruodamos tarpusavyje, tiek gindamos savo interesus perskirstant jų pajamas per valstybės biudžetą, ieško priėjimų prie valdžios neformaliais kanalais. Pažymėtina, kad nė vienas respondentų – nei Seime, nei savivaldybėse ir LSA – vienareikšmiškai nepaneigė įtarimo, kad projektų finansavimas iš valstybės investicijų programos nėra labai skaidrus. Neformalūs interesų siekimo kanalai yra labiausiai užslėpti, tai žymiai apsunkina jų analizės galimybę. Matomos gali būti tik tokių kontaktų pasekmės, ir pagal jas spėjama apie jų egzistavimą. Nė vienas respondentų neneigė, kad sprendimai daug priklauso nuo savivaldybių atstovų neformalių kontaktų su centrine valdžia bei merų partinės priklausomybės.

Išvados

Ištyrus Lietuvos tarbiudžetinio lėšų perskirstymo praktiką fiskalinės decentralizacijos ir institucionalizmo aspektais, remiantis šaltinių ir empirinio tyrimo duomenimis, galima daryti šias išvadas:

1. Fiskalinės decentralizacijos procesą ir vietos savivaldybių finansinio savarankiškumo plėtrą Lietuvoje stabdo valstybės valdžios institucijų pastangos išlaikyti dominuojantį vaidmenį vietos finansų srityje. Nepaisant savivaldybių finansinio savarankiškumo didinimo galimybių, centrinės valdžios institucijos Lietuvoje priešinasi didesnių

finansinių galių suteikimui vietos savivaldybėms ir bandymams pakeisti tvarką, pagal kurią didesnė savivaldybių pajamų dalis perskirstoma centralizuotai.

2. Lietuvos savivaldybių asociacijos pozicija, atstovaujant savivaldybių interesams, priklauso nuo skirtingus interesus turinčių savivaldybių jėgų balanso joje. Todėl savivaldybėms, kurių pozicijos nesutampa su daugumos savivaldybių pozicija, LSA nėra efektyviausias interesų atstovavimo kanalas. Susiskaidymas tarp savivaldybių apsunkina LSA atstovauti visų savivaldybių interesams siekiant savivaldybių finansinio savarankiškumo.

3. Empirinio tyrimo duomenų analizė rodo, kad savivaldybių pajėgumas atstovauti savo interesams santykiuose su centrinės valdžios institucijomis yra nepakankamas. Galimybės artiku liuoti savo interesus administraciniais kanalais santykiuose su Finansų ministerija yra ribotos. Todėl vietos savivaldos institucijos, siekdamos savo interesų, linkusios išnaudoti politinius kanalus, bandydamos inicijuoti įstatymų keitimą per Seimo narius. Faktas, kad neformalūs ir lobistiniai interesų gynimo kanalai laikomi efektyviais, liudija, kad šie kanalai plačiai naudojami.

4. Siekiant, kad finansinė parama ekonomiškai mažiau pajėgioms savivaldybėms nevaržytų ekonomiškai stipresnių savivaldybių finansinio savarankiškumo, būtų tikslinga savivaldybių gyventojų pajamų mokesčio ir išlaidų struktūrų skirtumus išlyginti ne kitų savivaldybių pajamų sąskaita, o skiriant bendrąją dotaciją iš valstybės biudžeto.

5. Siekiant mažinti savivaldybių priklausomybę nuo valstybės biudžeto dotacijų, reikėtų didinti savivaldybių galias savarankiškai telkti pajamas ir skatinti jų raidą. To galima pasiekti įteisinant vietinius mokesčius, taip pat daugiau rūpinantis regionų plėtra.

6. Pakeisti dabartiniu laikotarpiu taikomą specialiąją dotaciją savivaldybėms priskirtai vaikų, jaunimo ir suaugusių bendrojo lavinimo organizavimo funkcijai atlikti bendrąja dotacija būtų netikslinga, kadangi tai sukeltų grėsmę tinkamam šios funkcijos finansavimui. Moksleivio krepšelio finansavimas skiriant bendrąją dotaciją bus įmanomas, kada visos savivaldybės užbaigs mokyklų tinklų pertvarką. Didžiausi savivaldybių išlaidų straipsniai – įskaitant atlyginimus mokytojams ir socialines išmokas – kol kas turėtų išlikti Vyriausybės fiskaline pareiga.

7. Tikslinga sukurti atskirą kurortinių savivaldybių investicinių projektų finansavimo programą, siekiant atskirti jų ir miestų bei regionų

finansavimą, kadangi skirtingų kriterijų taikymas priimant sprendimus dėl finansavimo aiškiai rodo šių dviejų savivaldybių grupių finansavimo programų atskyrimo būtinybę.

Literatūra

1. Lietuva. Savivaldybių finansai. Ataskaita, Pasaulio bankas. Vilnius, 2002.
2. Fiscal Design Across Levels of Government Surveys, Country Report Lithuania. OECD, 2001.
3. Bivainis J., Butkevičius A. Tarpbiudžetinis lėšų per skirstymas. *Pinigų studijos*, 2003, Nr.3, 35-49.
4. Wollmann, H., Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-function and Single-purpose organisations. *Local Government Studies*, 2004, Vol. 30, No 4, 639-668.
5. Pierre, J. Models of urban governance: the institutional dimension of urban politics. *Urban Affairs Review*, 1999, 34 (3), 372-396.
6. Powell, W., DiMaggio, P. The New Institutionalism. In *Organisational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.
7. Lane, J.E., Errson, S. *The New Institutional Politics. Performance and Outcomes*. London, New York: Routledge, 2000.
8. Boschken L. Institutionalism: Intergovernmental Exchange, Administration-Centered Behavior, and Policy Outcomes in Urban Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1998, Vol. 8, No 4, 585-614.
9. Brint, S., Karabel, J. Institutional Origins and Transformations: The case of American Community Colleges. In Walter, W., Powell and DiMaggio, P.J. (Eds.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991, 337-60.
10. Klarke, A. Social Worlds/Arenas Theory as Organizational Theory. In D. Maines (Ed.). *Social Organization and Social Process: Essays in Honor of Anselm Strauss*. New York: Aldine de Gruyter, 1991, 119-158.
11. Interviu su Vilniaus m. savivaldybės Biudžeto planavimo poskyrio vedėju G. Kaminsku.
12. Lietuvos savivaldybių portalas. Finansiniai, demografiniai rodikliai. <http://www.savivaldybes.lt/rodikliai/>.
13. LR Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymas. *Valstybės Žinios*. 2003, Nr. 117-5320.
14. Lietuva, Savivaldybių finansai. Pasaulio banko ataskaita, 2002, Nr. 23716-LT.
15. 2000 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999-11-09, Nr. 113-2832.
16. LR 2001 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000-12-19, Nr. 111-3567.
17. LR 2002 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2001-12-13, Nr. 110-3990.
18. LR 2003 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002-12-10, Nr. 124-5619.
19. Interviu su Kėdainių rajono mere V. Baltraičiu. 2005-05-05.
20. LR 2005 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2004-11-09, Nr. IX-2550.
21. Kauno rajono savivaldybės biudžetas, http://www.krs.lt/get_file.php?file=a3JzL20vbV9maWxlcy93ZmlsZX MvZmlsZTUzLmRvYztzcHIteGF6LmRvYz57 [2005 m. gegužės 1 d.].
22. LR Finansų ministerija. 2005 m. savivaldybių biudžetų pagrindiniai finansiniai rodikliai. http://www.finmin.lt/finmin/selectpage.do?doclocator=%2Fweb%2Fstotis_inf.nsf%2F0%2F1150677E93CE7E2FC2256F560055030F%3FopenDocument&pathid=4801C85D389540C6C2256F560035ADE6 [2005 gegužės 1 d.].
23. Kauno rajono savivaldybė, 2004 m. biudžeto įvykdymo apžvalga. 2005, p. 4.
24. LR Savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos įstatymo pakeitimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2001 10 23, Nr. 94-3307.
25. Interviu su Lietuvos laisvosios rinkos instituto viceprezidentu R. Šimašiumi. 2005-04-08.
26. Wetzel D., *Decentralization in the Transitional Economies: Challenges and the Road Ahead*, The World Bank, <http://www1.worldbank.org/publicsector/ decentralization/challenges.doc> [2005 m. kovo 21 d.].
27. Interviu su Seimo valstybės valdymo ir savivaldybių reikalų komiteto vyr. patarėju B. Kleponiu, 2005-05-05.
28. Interviu su LSA prezidentu R. Malinausku. Kodėl kai kurios savivaldybės gauna daugiau nei kitos?, *Atgimimas*, 2003 10 03.
29. *Analitikai būsimos mokesčių reformos nepasitinka ovacijomis*, http://www.politika.lt/index.php?cid=693&new_id=621 [2005 m. vasario 25 d.].
30. Interviu su Lietuvos savivaldybių asociacijos konsultantu savivaldybių finansų ir ekonomikos klausimais G. Lingiu, 2005-01-25.
31. Dėl siūlymo pakeisti dalies valstybės perduotų funkcijų finansavimo formą, 2005-04-08; Kauno miesto savivaldybės mero pavaduotojo A. Balučio *raštas* Nr. (17)-SD-227.
32. Interviu su Kauno m. savivaldybės Finansų skyriaus vyr. specialiste I. Jurkšaitiene. 2005-05-28.
33. LR 2005 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 2004-11-09, Nr. 171-6303.
34. Vilniaus miesto savivaldybės 2005 m. biudžetas. http://www.vilnius.lt/new/vadovybe.php?open=294&sub_cat1=633&y=2005&id=11 [2005 m. gegužės 15 d.].
35. Interviu su Lietuvos savivaldybių asociacijos konsultantu savivaldybių finansų ir ekonomikos klausimais Rimantu Čapu. 2005-01-25.

Remigijus Civinskas and Leonas Tolvaišis

Interbudgetary Redistribution of Funds in Lithuania: Institutional Interests and Financial Independence of Local Authorities

Summary

The impact of interbudgetary redistribution of funds on the financial independence of local authorities is analysed in this article. The authors argue that interbudgetary redistribution of funds in Lithuania proves to be the important mean retaining the dominance of central government's on the local finances. Transfer payments from the state budget reflect the central government's policy towards local governments. Financial transfers from the state budget reinforce the role of the state institutions in the sub national finances field and restrict the financial independence of local governments. Besides this fact, local budget income equalization and revenue redistribution through the state budget does not contribute to the natural development of local financial system. Current problems, their consequences and possible solutions for increasing local financial independence had been analyzed in the article.

In order to explore the practice of interbudgetary redistribution in the context of public finance system, categories of the institutionalism theory was chosen. Institutionalism provides a framework for defining the logic of state and local government institutions interaction in the process of allocating resources. Article explores the institutional interests and institutional conflicts in Lithuanian public finance institutional field. The main conflict arenas are defined as follows: redistribution of local governments' revenues through the state budget; the domination of special grants in local budgets revenue structure; and special grants for investment projects.