



FISKALINĖS DECENTRALIZACIJOS PRINCIPAI IR VIETINIAI MOKESČIAI LIETUVOJE

Neringa Slavinskaitė

Vilniaus Gedimino technikos universitetas, Verslo vadybos fakultetas

El. paštas: neringa.slavinskaite@gmail.com

Santrauka. Straipsnyje nagrinėjami vietiniai mokesčiai Lietuvoje kaip viena svarbiausių fiskalinės decentralizacijos šalies viešajame sektoriuje įgyvendinimo sąlygų. Europos vietos savivaldos chartijos 9 straipsnio 3 dalyje nurodyta, kad „vietinės valdžios organai bent dalį finansinių išteklių gauna iš vietinių mokesčių ir rinkliavų, kurių dydį nustato jie patys vadovaudamiesi statutu“. Nors prie šios chartijos yra prisijungusi ir Lietuvos Respublika, tačiau cituota nuostata čia dar nėra įgyvendinta. Straipsnyje aptariama fiskalinės decentralizacijos sąvoka, jos reikšmė demokratijos plėtojei. Remiantis statistikos duomenimis analizuojamos savivaldybių biudžetų pajamos fiskalinės decentralizacijos požiūriu.

Reikšminiai žodžiai: fiskalinė decentralizacija, vietiniai mokesčiai, savivaldybių biudžetai.

1. Įvadas

Pastaraisiais dešimtmečiais pasaulyje išryškėjo decentralizacijos tendencija, besireiškianti tiek federacinėse ar unitarinėse, tiek ir besivystančiose ar išsivysčiusiose valstybėse. Nors XX a. daugelio šalių valstybės valdžia atliko didžiulį vaidmenį visose viešojo valdymo srityse, jau anksčiau antroje pusėje tikėjimas didelės valstybės valdžios pranašumais pradeda blėsti. Būtent decentralizacija ir yra vienas iš tų procesų, kurie plėtojami siekiant veiksmingesnio viešojo valdymo sistemos funkcionavimo. Galima teigti, jog atkūrus nepriklausomybę, Lietuvoje iš esmės sėkmingai buvo vykdoma reforma viešojo administravimo sferoje, tačiau viešojo ekonomikos sektoriaus decentralizacija (fiskalinė decentralizacija) nebuvo tokia sėkminga. Fiskalinė decentralizacija reikalinga siekiant efektyvesnio viešųjų paslaugų teikimo gyventojams. Šioje srityje mes dar atsilikame nuo daugelio Vakarų Europos šalių. Problemos kyla tiek paskirstant funkcijas tarp įvairių valdymo lygių, tiek funkcijų finansavime, tiek ir plėtojant savivaldybių finansinį savarankiškumą.

Pasak A. Astrausko (2007) fiskalinės decentralizacijos kaip reiškinio analizė ir terminijos taikymo problemos, galima daryti prielaidą, plačiai išnagrinėtos, mokslininkai pagrįstos. Tačiau iškyla fiskalinės decentralizacijos vertinimo poreikis, kuris atskleidžia ne tik finan-

sinių išteklių paskirstymą tarp centrinės ir vietinės valdžios, savivaldybių savarankiškumo lygį, bet ir rodo demokratinių principų įgyvendinimą šalyje. Šiuo metu, kai Lietuvoje nuolat nagrinėjami savivaldos savarankiškumo klausimai, sprendžiamas griežtos kompetencijos ir atsakomybės už mokestines pajamas bei išlaidas pasiskirstymas, kyla poreikis įvertinti ir išanalizuoti fiskalinės decentralizacijos lygį šalyje.

Šio **straipsnio tikslas** – išanalizuoti fiskalinės decentralizacijos sąvoką bei vietinius mokesčius Lietuvoje.

Darbo objektas – fiskalinė decentralizacija ir vietiniai mokesčiai.

Naudojami tyrimo metodai: mokslinės literatūros analizė, statistinių duomenų analizė, lyginamoji analizė, grafinis modeliavimas.

Rašant šį straipsnį remtasi įvairių Lietuvos bei užsienio autorių mokslinė literatūra, statistinėmis duomenų bazėmis, internete ir spaudoje publikuojamais straipsniais ir kita šiai temai aktualia literatūra.

2. Fiskalinės decentralizacijos samprata

Pradedant nagrinėti fiskalinę decentralizaciją Lietuvoje pirmiausiai reikia aptarti šio termino reikšmę. Fiskalinė decentralizacija yra viena iš decentralizacijos formų, todėl tikslinga pirma pateikti decentralizacijos apibrėžtį, palaipsniui pradedant nagrinėti ir pačią fiskalinę decentralizaciją. Detali decentralizacijos sampratos analizė buvo

atlikta ir publikuota tik 9-ojo dešimtmečio pradžioje. D. Rondinelli, J. Nellis ir Sh. Cheema (1983) pirmieji susistemino ir pateikė decentralizacijos formų ir tipų klasifikaciją. Pasak J. Baltušnikienės (2006) decentralizacija kaip reiškinys yra daugiabriaunis, kuris nevienodai suvokiamas ir skirtingai interpretuojamas.

Išnagrinėjus mokslinę literatūrą, galima teigti, kad nėra visiems priimtino ir vienodo decentralizacijos apibrėžimo. Įvairūs autoriai, vartoja šiek tiek skirtingas sąvokas, terminus ir interpretacijas. Todėl tikslinga pateikti kelių autorių decentralizacijos apibrėžimus (1 lentelė):

1 lentelė. Decentralizacijos apibrėžimai (sukurta autorės)

Table 1. Definitions of decentralization (compiled by author)

Autorius	Decentralizacija
A. Astrauskas (2007)	tai toks valstybės valdymo ir (ar) paslaugų teikimo posistemių PERTVARKYMO BŪDAS, kai įgaliojimų, paskirstytų tarp valdymo ir (ar) paslaugų teikimo posistemius sudarančių elementų, proporcija yra keičiama mažinant įgaliojimų, nustatytų aukštesniam hierarchiniam lygiui priklausantiems subjektams (esantiems „arčiau centro“), dalį ir atitinkamai didinant įgaliojimų, nustatytų žemesniam hierarchiniam lygiui priklausantiems subjektams (esantiems „toliau nuo centro“), dalį.
J. Baltušnikienė (2009)	siaurąja prasme decentralizacija suvokiama kaip įgaliojimų ir išteklių perdavimą iš centrinių valstybės valdymo subjektų savivaldos teises turintiems viešojo valdymo subjektams. Plačiaja prasme – kaip veikimo laisvės (diskrecijos), funkcijų, atsakomybės ir išteklių perdavimas ne tik savivaldos teises turintiems viešojo valdymo subjektams, bet ir skirtingose viešojo valdymo pakopose funkcionuojantiems valstybės valdymo ir (ar) privataus sektoriaus subjektams, nevyriausybinėms organizacijoms.
J. Manor (1999)	Decentralizacija – įgaliojimų ir išteklių perdavimas iš aukštesniųjų viešojo valdymo lygmenų žemesniesiems.
A. Raipa, R. Backūnaitė (2004)	valdžios ir atsakomybės už viešųjų funkcijų vykdymą perdavimas iš centrinės valdžios jai pavaldžiai valdžiai ar kvazinepriklausomoms valstybinėms organizacijoms ir (arba) privačiam sektoriui.
Decentralization and Democratic Local Governance Programming Handbook (2000)	laispniškas įgaliojimų perdavimo procesas demokratinio būdu suformuotoms savivaldybių institucijoms.
P. Rado (2003)	Decentralizacija reiškia sprendimų priėmimo „lokalizavimą“. Decentralizacijos laipsnis – kiek centrinė valdžia dalinasi atsakomybe su žemesnių lygmenų dalyviais.
K. Schuber, M.	Decentralizacija – politinės priemonės,

Klein (2006)	kurių tikslas perduoti žemesniems valdymo lygmenims daugiau galių ir atsakomybės, siekiant įveikti hierarchinę centralizuotą valstybės valdymo sanklodą ir politinių sprendimų priėmimo procesus perkelti ten, kur kyta problemų.
--------------	---

Iš pateiktų apibrėžimų matyti, kad decentralizacija yra suvokiama kaip įgaliojimų ir valdžios perdavimas iš aukštesnę poziciją turinčių subjektų į žemesnės pozicijos subjektų galią tokiose srityse kaip išteklių paskirstymas, administravimas, valdymas.

Decentralizaciją dar galima suvokti kaip procesą vykdomą „iš viršaus į apačią“ ir „iš apačios į viršų“. Įgyvendinant decentralizacijos „iš viršaus į apačią“ modelį, vietos ir regioninės savivaldybės vykdo savo kompetenciją valstybės valdžios vardu, t. y. duodant nurodymus ir prižiūrint valstybės valdžios institucijoms. Decentralizacijos „iš apačios į viršų“ modelio taikymas leidžia teritorinėms savivaldybėms veikti žemesniųjų valdymo lygių ar vietos gyventojų vardu (Baltušnikienė 2009; Davulis 2006).

Išnagrinėjus įvairių mokslininkų nuomonę apie decentralizacijos terminą, galime teigti, kad decentralizacija suvokiama kaip įvairiapusis reiškinys, apimantis laipsnišką veikimo laisvės, funkcijų, atsakomybės ir išteklių perdavimą iš centrinės valdžios vietinės valdžios valdymo lygiams.

Toliau pereisime prie fiskalinės decentralizacijos sampratos ir pagrindinių principų. Ją nagrinėjo A. Astrauskas (2007), J. Baltušnikienė (2009), J. Bivainis, A. Butkevičius (2003), R. M. Bird (1993), A. Boex (2001), A. Breaton (2000), R. Civinskas, L. Tolvaišis (2006), V. Daugirdas, J. Mačiulytė (2006), R. D. Ebel, S. Yilmaz (2001), G. Davulis (2006), J. E. Lane (2001), R. Lazdynas (2001), R. Musgrave, P. Musgrave (1984), W. Oates (1993), R. Prud'homme (1995), A. Raipa, R. Backūnaitė (2004), J. Rimas (1999), M. Romeris (2008), H. Rosen (1998), Ch. Tiebout (1956), G. Žilinskas (2000) ir kt.

Decentralizavimo procesas, pagrįstas nurodytais principais, viešojo sektoriaus ekonomikoje įgauna vadinamosios fiskalinės decentralizacijos, išreiškiančios finansinį savarankiškumą, formą. Bene svarbiausia valstybės viešojo sektoriaus, kurio sudėtinė dalis yra ir savivaldybės, funkcija viešųjų gėrybių šalies gyventojams teikimas. Tokiai veiklai reikalingi ir atitinkami finansiniai ištekliai, kurie numatomi nacionaliniame biudžete. Fiskalinė decentralizacija suvokiama kaip vietinės valdžios finansinio savarankiškumo didinimas, atribojant vietinių ir centinės valdžios funkcijas viešajame ekonomikos sektoriuje atitinkamai paskirstant ir finansinius išteklius

šioms funkcijoms vykdyti. Ekonominis tokios decentralizacijos pagrindimas – viešojo ekonomikos sektoriaus efektyvumo didinimas, decentralizuojant viešojo sektoriaus ekonomikos ekonomines funkcijas. Centralizuotas standartinių gėrybių teikimas, neatsižvelgiant į atskirų šalies regionų specifiką bei visuomenės grupių poreikių įvairovę, sąlygoja jo neadekvatumą visuomenės poreikiams. Viešojo sektoriaus decentralizacija skatina ekonominį efektyvumą, sudarydama palankesnes sąlygas teikti tokias viešąsias gėrybes, kurios labiausiai atitinka vartotojų poreikius

Antroje lentelėje pateikiama kai kurių mokslininkų fiskalinės decentralizacijos apibrėžimai ir apibūdinimai. agrinėjant įvairių mokslininkų pateiktus fiskalinės decentralizacijos apibrėžimus matyti, kad fiskalinės decentralizacijos pagrindą sudaro finansinės galios ir finansinių išteklių paskirstymas tarp centrinės ir vietinės valdžios subjektų (žr. 2 lent.). Taip pat fiskalinė decentralizacija yra susijusi su žemesniųjų valdymo lygių subjektų fiskalinės autonomijos didėjimu.

2 lentelė. Fiskalinės decentralizacijos apibrėžimai (sukurta autorės)

Table 2. Definitions of fiscal decentralization (compiled by author)

Autorius	Fiskalinė decentralizacija
A. Astrauskas (2007)	įgaliojimų valstybės finansų srityje perskirstymas bei subnacionalinių darinių (regionų, teritorinių savivaldybių) finansinio savarankiškumo didinimas.
J. Baltušnikienė (2009)	Tai multidimensinis reiškinys, aprėpiantis atskirų valdymo lygių išlaidų ir pajamų, finansinių pervedimų paskirstymo ir skolinimosi mechanizmus, jų tarpusavio sąveiką plėtojant regioninės ir vietos valdžios subjektų fiskalinę autonomiją.
J. Boex (2001)	tai procesas, kurio metu konkrečių viešojo valdymo lygių subjektų sprendimų priėmimo ir jų įgyvendinimo atsakomybė valstybės finansų srityje perskirstoma žemesniųjų valdymo lygių subjektų fiskalinės autonomijos didėjimo link. Valstybės valdymo teritorinė sistema nulemia atskirų valdymo lygių finansinius tarpusavio santykius ir fiskalinės decentralizacijos raišką.
A. Raipa, R. Backūnaitė (2004)	decentralizacijos pagrindinis komponentas yra finansinė atsakomybė. Kad vietos valdžia efektyviai realizuotų decentralizuotas funkcijas, jos turi turėti atitinkamo lygio pajamas – nesvarbu ar padidintas vietoje, ar pervedtas iš centrinės valdžios – taip pat kaip ir galią priimti sprendimus dėl išlaidų.
G. Davulis (2006)	vietinės valdžios finansinio savarankiškumo didinimas, atribojant vietinių ir centrinės valdžios funkcijas viešajame ekonomikos sektoriuje atitinkamai paskirstant ir finansinius išteklius šioms funkcijoms vykdyti. Ekonominis tokios decentralizacijos pagrindimas – viešojo ekonomikos sektoriaus efek-

tyvumo didinimas, decentralizuojant viešojo sektoriaus ekonomikos ekonomines funkcijas.

Fiskalinių funkcijų (kompetencijos) pasidalijimas tarp atskirų valdymo lygių yra labai nevienodas skirtingose valstybėse. Labai centralizuotose šalyse didžioji dalis finansinių sprendimų priėmimo ir fiskalinių galių priklauso valstybės valdžiai. Centralizuota valstybės valdymo sistema palengva sukelia neigiamų padarinių, nes ji yra nelanksti (vietinių problemų „perkėlimas“ į valstybės valdžios lygį sulėtina sprendimų priėmimo procesus), mažiau demokratinė (vietos reikalų specifiškumas užslopintas, nustelbtas), grasina individo laisvėms (Žilinskas 2001). Todėl, siekiant sukurti demokratiškesnį ir didesniu visuomenės dalyvavimu pagrįstą valdymą, didinti valdžios atskaitomybę ir atsakomybę piliečiams, garantuoti didesnę visuomeninių gėrybių ir jų vartotojų poreikių atitikimą, būtina decentralizuoti valstybės valdymo mechanizmą.

Fiskalinė decentralizacija atskirose šalyse gali būti įgyvendinama siauresniu ar platesniu mastu. Pirmuoju atveju tai finansinių galių perdavimas vietinėms institucijoms, kurios gali būti pavaldžios centrinei valdžiai visiškai arba tik iš dalies, tačiau atskaitingos jai. Antruoju atveju decentralizacija įgyvendinama įstatymais pagrįstu finansinių valdymo funkcijų perdavimu savivaldos institucijoms. Pastaruoju atveju savivaldos institucijos įgaudamos tam tikrą autonomiją, tampa atskaitingos ne tiek vyriausybei kiek vietos rinkėjams, kas labiau atitinka Europos vietos savivaldos principus.

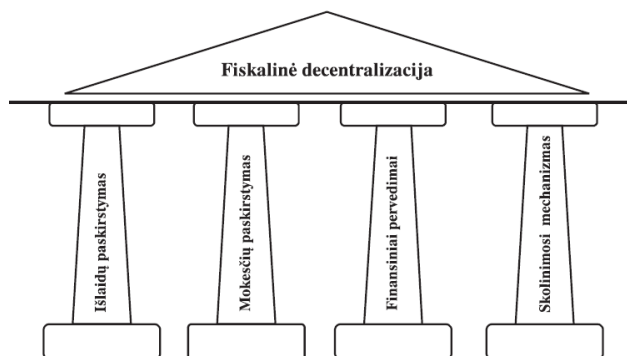
3. Fiskalinės decentralizacijos dedamosios

Fiskalinė decentralizacija konkrečioje šalyje gali būti išanalizuota per keturias tarpusavyje susijusias dedamąsias:

- 1. Išlaidų paskirstymas:** detalizuojama, kokios funkcijos ir disponavimo asignavimais galios priskiriamos kiekvienam valdymo lygiui.
- 2. Mokesčių paskirstymas:** nustatoma, kokie mokesčiai ir nemokesčiai pajamų šaltiniai priskiriami žemesniems valdymo lygiams.
- 3. Finansiniai pervedimai:** valstybės valdžia, siekdama finansuoti įvairias valdymo funkcijas, subalansuoti žemesnių valdymo lygių biudžetus ir kitais tikslais, skiria regioninės ir vietos valdžios dariniams finansinius pervedimus (dotacijas, tam tikrų mokesčių dalį ir kt.).
- 4. Skolinimosi mechanizmas:** žemesnių valdymo lygių nesugebėjimas subalansuoti išlaidų su paja-

momis daro neigiamą įtaką visai šalies makroekonominėi aplinkai.

Taigi fiskalinės decentralizacijos reiškinį galime įsivaizduoti kaip pastatą (žr. 1 pav.), kurio atramos yra keturi tarpusavyje glaudžiai susiję poliai: žemesnių valdymo lygių išlaidos, mokestinės ir nemokestinės pajamos, skolinimosi ir finansinių pervedimų mechanizmai.



1 pav. Fiskalinės decentralizacijos dedamosios (Baltušnikienė 2004)

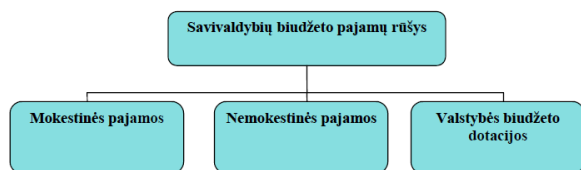
Fig. 1. Components of fiscal decentralization (Baltušnikienė 2004)

Todėl valstybės valdžia, siekdama neutralizuoti neigiamus ekonominius padarinius ir įgalinti regiono ar vietos valdžią veiksmingai valdyti biudžeto deficitą, gali suteikti žemesniems valdžios organams teisę gauti paskolas tiek iš vietos, tiek iš užsienio šaltinių.

Šalių, tobulinančių viešojo valdymo sistemą pasitelkus fiskalinę decentralizaciją, tikslas – racionalizuoti pajamų ir išlaidų paskirstymą, tobulinti finansinių pervedimų konkreitiems valdymo lygiams bei regioninės ir vietos valdžios skolinimosi sistemą, gerinti vietinių finansų valdymą, pajamų mobilizavimą, paslaugų teikimą ir kt. Toliau nagrinėsime vietinius mokesčius.

4. Savivaldybių biudžetų pajamų rūšys

Biudžeto sandaros, Vietos savivaldos ir Savivaldybių biudžeto pajamų nustatymo metodikos įstatymai įtvirtina savivaldybių **biudžeto pajamų rūšis** (2 pav).



2 pav. Savivaldybių biudžeto pajamų rūšys (sukurta autorės)

Fig. 2. Types of Municipal revenues (compiled by author)

Mokestinės pajamos formuoja savivaldybėms priskirti mokesčiai ir įstatymų nustatyta bendrųjų mokesčių dalis. Mokestinės savivaldybių pajamos sudaro gyventojų pajamų mokestis, kuris yra dalijamasis t.y. dalis tenka valstybės kita dalis savivaldybių biudžetams, turto mokesčiai, kurie perskirstomi tik per savivaldybių biudžetą, juos sudaro šie mokesčiai:

- žemės,
- paveldimo turto,
- nekilnojamojo turto.

Juos galima traktuoti kaip vietinius mokesčius. Taip pat renkami kiti mokesčiai pvz.: prekių ir paslaugų mokesčiai, o savivaldybėms iš šios grupės mokesčių tenka tik rinkliavos ir mokestis už aplinkos teršimą. **Mokestinės pajamos** turi būti skirtos savarankiškomis savivaldybių funkcijoms užtikrinti.

Nemokestinės pajamos sudaro:

- turto pajamos, kurias sudaro dividendai,
- mokesčiai už valstybinę žemę, gamtos išteklius, valstybinio vandens fondo telkinius;
- pajamos už prekes ir paslaugas, kurios gaunamos iš pajamų už patalpų nuomą, atsitiktines paslaugas,
- pajamos iš baudų ir konfiskacijos,
- kitos pajamos bei ilgalaikio materialiojo realizavimo pajamos.

Šios nemokestinės pajamos taip pat skiriamos savarankiškomis savivaldybių funkcijoms atlikti.

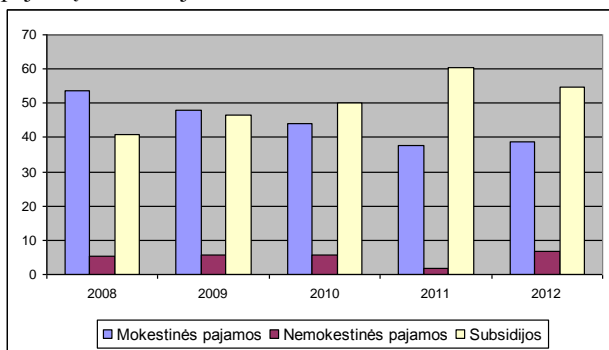
Kita pajamų grupė yra **valstybės biudžeto dotacijos**, kurios skirtos pajamų ir išlaidų skirtumams tarp savivaldybių išlyginti ir valstybės perduotoms funkcijoms atlikti. Priskirti dotacijų dydžiai savivaldybėms tvirtinami atitinkamų biudžetinių metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu. Detalesnė biudžeto pajamų funkcinę klasifikaciją nustato Finansų ministerija finansų ministro įsakymu.

Pasak G. Davulio (2006) mokestinės ir nemokestinės pajamų rūšis sąlyginai galima vadinti nuosavomis savivaldybių pajamomis, o dotacijos yra valstybės paskirta lėšų suma. Pasak mokslininko Lietuvos savivaldybių nuosavos lėšos nevisiškai atitinka jų sampratą kadangi nuosavos lėšos yra tokios lėšos, kurių formavimas visiškai priklauso nuo vietos valdžios sprendimų. Tokių lėšų, skirtingai nuo užsienio savivaldybių Lietuvos savivaldybių biudžetuose praktiškai nėra, o savivaldybės turi labai ribotas galimybes reguliuoti tokias pajamas. Mokesčių paskirstymas tarp centrinių ir vietinių valdžios struktūrinių padalinių, pasak G. Davulio (2006) grindžiamas tuo, kad nėra veiksminga dauguma apmokestinimo galiu suteikti vyriausybei ribojant vietinės valdžios institucijų

fiskalinį savarankiškumą. Be to, Europos vietos savivaldos chartijos 9 straipsnio 3 dalyje yra įtvirtinta nuostata, kad vietinės valdžios organai bent dalį finansinių išteklių gauna iš vietos mokesčių ir rinkliavų, kurių dydį nustato jie patys vadovaudamiesi statutu.

5. Lietuvos savivaldybių biudžeto pajamų struktūra

Išnagrinėjus mokslinę literatūrą, galima teigti, kad savivaldybių finansinio savarankiškumo lygį galima nustatyti remiantis pajamų (mokestinių, nemokestinių pajamų ir valstybės biudžeto skiriamų dotacijų) santykiu. Mokslininkų teigimu – kuo didesnis dotacijų lygis pajamų struktūroje, tuo savivaldybė santykinai mažiau turi savarankiškumo (Davulis 2006; Baltušnikienė 2004). Taigi vertinat fiskalinę decentralizaciją biudžeto pajamų atžvilgiu labai svarbus mokestinių, nemokestinių pajamų ir dotacijų santykis. Kaip matyti iš 3 paveikslo, šioms trimis pajamų rūšims tenka nevienodas lyginamasis svoris pajamų struktūroje.

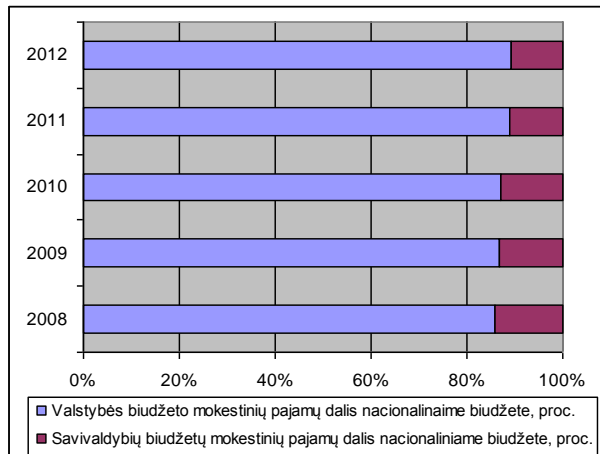


3 pav. Lietuvos savivaldybių biudžeto pajamų struktūra 2008 – 2012 metais, % (sukurta autorės remiantis Statistikos departamento duomenimis)

Fig. 3. Lithuanian municipal revenues structure in 2008 - 2012, % (compiled by author according to the Department of Statistics)

Nagrinėjama laikotarpiu didžiausią pajamų dalį sudaro mokestinės pajamos ir valstybės biudžeto dotacijos, kurios 2011 m. siekė net 60 proc. visų savivaldybės biudžeto pajamų. 2008 – 2011 m. dotacijų santykis nežymiai didėja, o atitinkamai mažėja mokestinių pajamų dalis (žr. 3 pav.), o tai rodo neigiamą tendenciją fiskalinės decentralizacijos požiūriu.

Nagrinėjant savivaldybių biudžetų mokestinių pajamų santykį su valstybės biudžeto mokestinėmis pajamomis, matyti, kad nagrinėjama laikotarpiu daugiau nei 80 proc. mokestinių pajamų buvo perskirstyta per valstybės biudžetą (žr. 4 pav.).



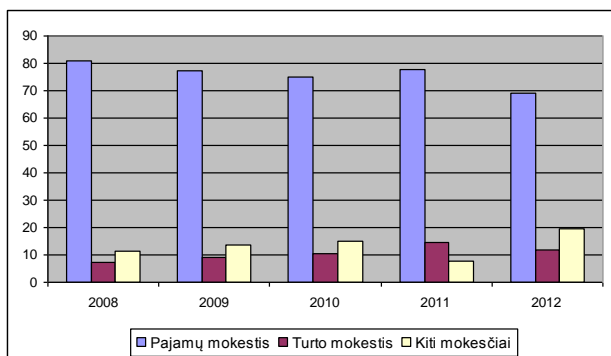
4 pav. Valstybės ir savivaldybės biudžetų mokestinių pajamų dalies kitimas nacionaliniame biudžete 2008 – 2012 metais, % (šaltinis: sukurta autorės remiantis Statistikos departamento duomenimis)

Fig. 4. Changes of state and municipal tax revenues in the national budget in 2008 - 2012, % (compiled by author according to the Department of Statistics)

Savivaldybių biudžetų mokestinių pajamų dalis nacionaliniame biudžete mažėja (2008 m. – 14 proc., 2012 m. – 11 proc.), bet ji labai nežymi ir didesnės įtakos fiskalinės decentralizacijos požiūriui neturi. Aiškiai matyti tendencija, kad Lietuvoje būdinga fiskalinė centralizacija, nes priešingu atveju didesnis mokestinių pajamų lygis rodytų ir didesnę fiskalinę decentralizaciją šalyje (Davulis 2006). Nors pasak J. Baltušnikienės (2004) visuotinai pritariama idėjai, kad visų ar didžiosios dalies apmokestinimo galių suteikimas valstybės valdžiai nėra veiksmingas, kadangi susidaro atotrūkis tarp žemesnio valdymo darinio išlaidų (tam tikros funkcijos įgyvendinimo sąnaudų) ir pajamų, kurių reikia toms išlaidoms finansuoti, šaltinio, tačiau Lietuvoje vis dar išlieka tendencija didžiąją dalį mokestinių pajamų perskirstyti per valstybės biudžetą.

Galima teigti, kad mokestinių pajamų dalis tenkanti savivaldybių biudžetams sudaro tik apie penktadalį visų pajamų, o tai rodo stiprią fiskalinę centralizaciją.

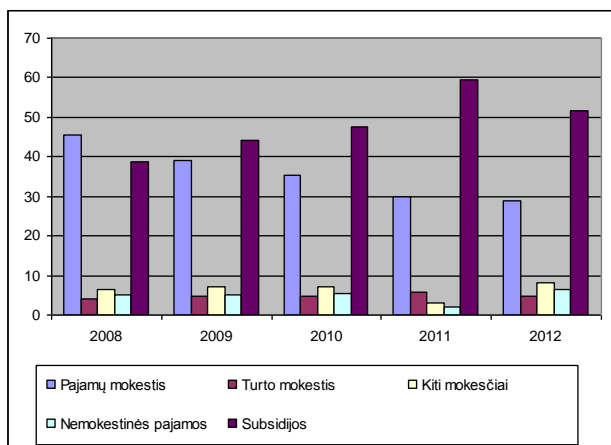
Nagrinėjant plačiau savivaldybių mokestines pajamas teiginys, kad Lietuvai būdinga fiskalinė centralizacija, tik pasitvirtins. Pradedant detalesnę mokestinių pajamų analizę jas galima išskirstyti pagal rūšis: gyventojų pajamų, pelno ir kiti mokesčiai (žr. 5 pav.).



5 pav. Lietuvos savivaldybių biudžeto mokesčių pajamų sudėtinų dalių kitimas 2008 – 2012 metais, % (sukurta autorės remiantis Statistikos departamento duomenimis)

Fig. 5. Change of Lithuanian municipal tax revenues components in 2008 - 2012, % (compiled by author according to the Department of Statistics)

2008 – 2012 m. didžiausią savivaldybių biudžetų mokesčių pajamų dalį apie 80 proc. sudarė gyventojų pajamų mokestis, be to, ir skaičiuojant procentinę dalį nuo visų pajamų šis mokestis taip pat sudaro apie pusę savivaldybių biudžetų pajamų, vadinasi jis yra svarbus formuojant biudžetus (žr. 6 pav.)

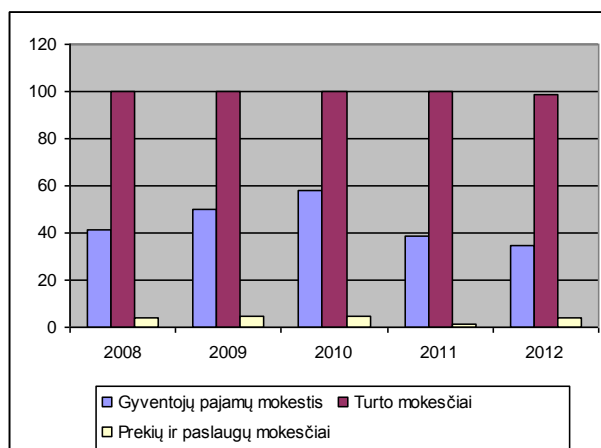


6 pav. Lietuvos savivaldybių biudžeto pajamų sudėtinų dalių kitimas 2008 – 2012 metais, % (sukurta autorės remiantis Statistikos departamento duomenimis)

Fig. 6. Change of Lithuanian municipal revenues components in 2008 - 2012, % (compiled by author according to the Department of Statistics)

Kiti mokesčiai buvo beveik pastovūs ir sudarė: turto – apie 10 proc., kiti – 15 proc. savivaldybių mokesčių ir atitinkamai apie 5 ir 7 proc. visų pajamų atžvilgiu.

Taip pat yra svarbu savivaldybių mokesčių pajamų lygį įvertinti ir nacionalinio biudžeto kontekste, kas parodo savivaldybių mokesčių pajamų lygį nuo visų šalyje surenkamų pajamų (žr. 7 pav.).



7 pav. Lietuvos savivaldybių biudžeto mokesčių pajamų sudėtinų dalių kitimas nacionaliniame biudžete 2008 – 2012 metais, % (sukurta autorės remiantis Statistikos departamento duomenimis)

Fig. 7. Change of Lithuanian municipal tax revenues components in the national budget in 2008 - 2012, % (compiled by author according to the Department of Statistics)

Savivaldybių mokesčines pajamas sudaro gyventojų pajamų mokestis, kuris nuo 2002 m. yra dalijamasis mokestis t.y. dalis šio mokesčio tenka valstybės, o kita – savivaldybių biudžetams. Šis mokestis gali būti priskirtas prie finansinių pervedimų ar dotacijų, kadangi vietos valdžia negali kontroliuoti dalijamųjų mokesčių bazės, tarifo, daryti įtaką jo surinkimui ar dalijimo normatyvams. Šis mokestis, pasak J. Baltušnikienės (2004), užtikrina stipresnes vietos valdžios pozicijas negu dotacijų atveju, kadangi pajamas, gaunamas iš šio mokesčio, savivaldybės gali naudoti savo nuožiūra (jos nėra tikslinės paskirties), tačiau negali įtakoti šio mokesčio tarifo. Kaip matyti iš 7 paveikslą, šio mokesčio dalis nagrinėjamu laikotarpiu savivaldybių biudžetuose didėjo iki 2010 m., o nuo 2011 m. mažėjo ir sudarė apie 40 – 50 proc. nacionalinio biudžeto. Fiskalinės decentralizacijos požiūriu ši tendencija didina savivaldybių savarankiškumą (atsižvelgiant į tai, kad šis mokestis sudaro apie 80 proc. visų savivaldybių biudžetams tenkančių pajamų (žr. 5 pav.), tačiau nacionalinio biudžeto mokesčių pajamų kontekste šis santykis nėra didelis (žr. 4 pav.), be to, savivaldybės neturi galimybių šio mokesčio reguliuoti t.y. nustatyti mokesčių bazės, tarifų. Reikia atsižvelgti ir į tai, kad gyventojų pajamų mokesčio priskyrimas savivaldybėms yra skirtingas.

Kita pajamų grupė – turto mokesčiai, kurią sudaro žemės, paveldimo turto ir nekilnojamojo turto mokesčiai. Šie mokesčiai yra išimtinai savivaldybių mokesčiai, kurie perskirstomi tik per savivaldybių biudžetus (žr. 7 pav.). Tačiau jų dalis nuo visų savivaldybių biudžetų mokesčių

nių pajamų sudaro tik apie 10 proc. Nors šiuos mokesčius ir galima traktuoti kaip vietinius, tačiau jie sudaro labai nedidelę savivaldybių pajamų dalį ir fiskalinės decentralizacijos požiūriu nėra esminiai.

Prekių ir paslaugų arba kiti mokesčiai, kuriuos sudaro pridėtinės vertės, akcizai, cukraus sektoriaus, loterijų ir azartinių lošimų, transporto priemonių, aplinkos teršimo mokesčiai bei rinkliavos, išimtinai perskirstomi per valstybės biudžetą (žr. 7 pav.). Savivaldybių biudžetų šios grupės pajamos sudaro tik iš rinkliavų ir mokesčių už aplinkos teršimą.

6. Išvados

1. Decentralizacija – įvairiapusis reiškinys, apimančias laipsnišką veikimo laisvės, funkcijų, atsakomybės ir išteklių perdavimą iš centrinės valdžios vietinės valdžios valdymo lygiams, tokiose srityse kaip politika, ekonomika, finansai, viešasis administravimas ir kt.

2. Fiskalinė decentralizacija susijusi su išlaidų, pajamų perskirstymu, finansiniais pervedimais, skolinimosi galimybėmis, pajamų ir išlaidų bei finansinių poreikių ir pajėgumų disbalansu tarp centrinės ir vietinės valdžios. Jei sprendimų priėmimo atsakomybė valstybės finansų srityje perskirstoma racionaliai, decentralizacija gali smarkiai padidinti valstybės finansų našumą ir efektyvumą. Jei fiskalinė decentralizacija suprojektuojama ir įgyvendinama netinkamai, ji gali duoti priešingus rezultatus.

3. Lietuva nagrinėjamu laikotarpiu priskirtina prie mažai decentralizuotų šalių vertinant pagal savivaldybių biudžetų pajamų struktūrą. Šalyje ryški tendencija kuo daugiau mokestinių ir nemokestinių pajamų surinkti ir perskirstyti centralizuotai. Savivaldybių savarankiškumas skirstyti asignavimus norimoms sritims yra labai ribotas, neįgyvendinta veiksminga vietinių mokesčių sistema, dalijamasis gyventojų pajamų mokestis tampa pagrindiniu savivaldybių biudžetų finansiniu ištekliu.

Literatūra

Astrauskas, A. 2007. Decentralizacijos vietos savivaldybėje: esmė, turinys ir formos, *Viešojo politika ir administravimas* 20: 9–23.

Baltušnikienė, J. 2009. Viešojo valdymo sistemos decentralizacija: turinys, pranašumai ir trūkumai, *Viešojo politika ir administravimas* 27: 79–89.

Baltušnikienė, J. 2006. Decentralizacijos sampratų analizė, *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos* 2(7): 13–20.

Baltušnikienė, J. 2006. *Decentralizacijos vaidmuo sprendžiant ekonomines vietos savivaldos problemas*. Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas: kolektyvinė mo-

nografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas. 155–180.

Baltušnikienė, J. 2004. Fiskalinės decentralizacijos teoriniai ir metodologiniai aspektai, *Pinigų studijos* 1: 89–102.

Bird, R. M. 1993. Threading the fiscal labyrinth: some issues in fiscal decentralization. *National Tax Journal* 46: 207–227.

Bivainis, J., Butkevičius, A. 2003 Tarpbiudžetinis lėšų perskirstymas, *Pinigų studijos* 3: 35–49.

Breton, A. 2000. An Introduction to Decentralization Failure. *Conference on Fiscal Federalism, International Monetary Fund*. Washington, DC17.

Civinskas, R.; Tolvaišis, L. 2006. Tarpbiudžetinis lėšų perskirstymas Lietuvoje: instituciniai interesai ir savivaldybių finansinis savarankiškumas, *Viešojo politika ir administravimas* 16: 87–99.

Daugirdas, V.; Mačiulytė, J. 2006. Decentralizacija ir teritorinė savivalda Lietuvoje, *Politologija* 3(43): 91–110.

Davulis, G. 2006 Vietinių mokesčių koncepcija Lietuvoje, *Viešojo politika ir administravimas* 15: 16–26.

Davulis, G. 2006. Lietuvos savivaldybių finansų struktūra ir jos raida, *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos* 2 (7): 40–45.

Davulis, G. 2006. *Lietuvos savivaldybių veiklos ekonominiai ir finansiniai aspektai*. Savivaldos institucijų socialinis politinis veiksmingumas: kolektyvinė monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas. 128–154 p.

Decentralization and democratic local governance programming handbook. 2000. Washington, DC: Center for Democracy and Governance Bureau for Global Programs. 80 p.

Ebel, R. D., Yilmaz, S. 2001 *Concept of fiscal decentralization and worldwide overview*. Word bank institute. 64 p.

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

Lane, J. E. 2001. *Viešasis sektorius*. Vilnius: Margi raštai. 463 p.

Lazdynas, R. 2001. Valstybė, apskritis, savivaldybė, *Savivaldybių žinios* 26 (148): 12–13.

Musgrave, R., Musgrave, P. 1984. *Public finance in theory and practice*. Fourth edition. New York: McGraw-Hill. 824 p.

Oates, W. 1993. The role of fiscal decentralization in economic growth, *National Tax Journal* 2: 237–242.

Prud'homme, R. 1995. *The Dangers of Decentralization. The world bank research*. Washington, DC. 201–227.

Raipa, A.; Backūnaitė, R. 2004. Decentralizacijos reformų teoriniai ir taikomieji aspektai, *Viešojo politika ir administravimas* 7: 23–32.

Romeris, M. 2008. *Valstybė ir jos konstitucinė teisė. Trečia dalis: Valstybės formos ir konstituciniai režimai. Unitarinė valstybė ir valstybiniai junginiai*. Vilnius: MRU. 204 p

Rosen, H. 1998 *Public finance*. 5th edition. New York: McGraw-Hill. 573 p.

Rondinelli, D.; Nellis, J.; Cheema, Sh. 1983. *Decentralization in Developing Countries. A Review of Recent Experience*. The World Bank Wasington D.S. 9 – 34 p.

Rimas, J. 1999. Vietinių mokesčių ir rinkliavų administravimo tobulinimas (Lietuvos savivaldybių pavyzdžiu): daktaro disertacijos santrauka. Kauno technologijos universitetas. Kaunas: Technologija. 25 p.

Tiebout, Ch. 1956. A Pure Theory of Local Expenditures, *Journal of Political Economy*. University of Chicago press 64 (5): 416–424.

Žilinskas, G. 2001. *Vietos savivalda Lietuvos Respublikoje 1999–2000 m.* Viešojo administravimo efektyvumas: kolektyvinė monografija. – Kaunas: Technologija. 198–223.

Welsh, T., McGinn, N. 2008. *Švietimo decentralizacija: kodėl, kaip, kas ir kada?* Vilnius.

FISCAL DECENTRALIZATION PRINCIPLES AND LOCAL TAXES IN LITHUANIA

N. Slavinskaitė

Abstract

The article aims to examine the possibilities to develop fiscal decentralization and the important part - the local tax authority in Lithuania. European Charter of Local Self 9 paragraph 3 states specified that "local authorities at least part of the financial resources received from local taxes and charges, which shall be determined by themselves in accordance with the Statute." Although this Charter is a member of the Lithuanian Republic, however, the provision cited here is not yet implemented. This paper discusses the concept of fiscal decentralization, its significance for the development of democracy. According to the statistical data analyzes municipal budget for fiscal decentralization in terms of income. The analysis showed, that non-tax income, which can be mostly influenced by local governments, comprises but an insignificant share of all local governments income and its significance is not great. The local taxes do not play an important role in municipal budgets too, because these taxes comprise but a small share of municipal budgets. The volume of state subsidies for budgets of local authorities comprises more than a half of their total revenues. This fact testifies rather a low level of fiscal decentralization in the country.

Keywords: municipal budget, fiscal decentralization, local taxes.