

Savivaldybių biudžetų sudarymas

Algirdas Astrauskas

Vyr. asistentas
Vilniaus universiteto Visuomenės ūkio katedra
Saulėtekio al. 9, 2040 Vilnius
Tel. (370-2) 76 89 97

Remiantis straipsnio autoriaus turimomis teorinėmis žiniomis ir iš atskirų Lietuvos savivaldybių surinkta informacija apžvelgiama dabar Lietuvoje egzistuojanti teisinė bazė ir esama savivaldybių biudžetų sudarymo ir vadybos situacija, iškeliamos svarbiausios problemos bei pasiūlomi būdai ir galimybės tas problemas spręsti; be to, siekiama paskatinti specialistus teoretikus ir praktikus kritiškai įvertinti straipsnyje pateiktus teiginius, pasidalyti savo žiniomis ir patirtimi, pasiūlyti būdų ir priemonių spręsti aktualius savivaldybių biudžetų sudarymo ir vadybos klausimus.

Teisinė bazė

Savivaldybių biudžetų sudarymo, vykdymo ir kontrolės teisinę bazę sudaro 1990–1999 metais priimti įstatymai ir poįstatyminiai aktai, iš kurių paminėtini šie svarbiausi:

1. Lietuvos Respublikos biudžetinės sandaros įstatymas (priimtas 1990 07 30 su 10 vėlesnių įstatymo pakeitimų);

2. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1991 12 09 nutarimas Nr. 536 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų sudarymo bei vykdymo bendrųjų taisyklių“.

3. Lietuvos Respublikos finansų ministro 1995 06 29 įsakymas Nr. 72 „Dėl Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių biudžetų pajamų ir išlaidų klasifikacijos patvirtinimo“.

Šioje srityje, straipsnio autoriaus nuomone, iškyla tokių problemų:

1) savivaldybių biudžetų sudarymo, vykdymo ir kontrolės bendrą tvarką reglamentuo-

jantys teisės aktai yra palyginti seniai priimti (pvz., Biudžetinės sandaros įstatymas priimtas 1990 metais, Savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklės patvirtintos 1991 metais, o iš biudžeto išlaikomų įstaigų ir organizacijų buhalterinės apskaitos instrukcija (beje, leista ir naudojama iki šiol rusų kalba) tebegalioja nuo 1987 metų). Jie per visą tą laikotarpį – nuo priėmimo iki dabar – nebuvo keičiami nei iš esmės, nei bent tiek, kad tiktų besikeičiančiomis sąlygomis ir atsižvelgiant į naujus įstatymus. Visa tai rodo, kad esama teisinė šios srities bazė yra moraliai pasenusi ir kuo greičiau keistina;

2) Finansų ministerija (tai nurodo Biudžetinės sandaros įstatymo 8 str.) ir kitos valstybinės vykdomosios valdžios institucijos, atsakingos už savivaldybių biudžetų sudarymo metodinių klausimų tvarkymą, vėluoja parengti būtinus ir naujas sąlygas atitinkančius teisės aktų projektus;

3) kai kurie už savivaldybių biudžetų sudarymo metodinių klausimų tvarkymą atsakingų valstybės institucijų mėginimai keisti savivaldybių biudžetų sudarymo, vykdymo ir kontrolės tvarką (pvz., naujų valstybės ir savivaldybių biudžetų sudarymo ir vykdymo taisyklių projektą) nebuvo iki šiol sėkmingi ir rezultatyvūs, viena vertus, dėl to, kad laikantis senų stereotipų problemas buvo siekta spręsti ne iš esmės, o tik „kosmetinėmis“ pataisomis, kita vertus, gal ir dėl to, kad atsisakyta ekspertų pagalbos.

Savivaldybių biudžetų sudarymo principai

Finansų teorija nurodo šiuos savivaldybių biudžetų sudarymo principus:

1) **nuolatinio funkcijų atlikimo principas:** savivaldybei įstatymais priskirtos funkcijos turi būti nuolat vykdomos;

2) **taupumo ir ekonomiškumo principas:** tiek sudarydamos biudžeto projektą, tiek ir vykdydamos biudžetą savivaldybės privalo siekti maksimalaus rezultato panaudodamos finansines lėšas ir iš daugelio galimų alternatyvų rinktis tinkamiausią savivaldybei tenkančių išlaidų ir už jas gaunamų paslaugų (jų apimtį, kokybę ir patikimumo) santykio požiūriu;

3) **biudžeto balanso principas:** kasmet tiek biudžeto įvykdymo apyskaita, tiek biudžeto projektas turi būti subalansuoti;

4) **realus kasos darbo principas:** į biudžeto projektą būtina įtraukti tik realiai numatomas gauti pajamas ir teksiančias išlaidas (tai lemia ne teisiškai reglamentuoti įvairių įmokų ir išmokų terminai, bet realiai į kasą patenkantys pinigai arba galimybė juos išmokėti);

5) **biudžeto visuotinio principas:** į biudžeto projektą įtrauktinos visos savivaldybės

gaunamos pajamos ir visos jai tenkančios išlaidos („šešėliniai“ ar šalutiniai biudžetai neleistini);

6) **bendro išlaidų padengimo principas:** sos biudžeto pajamos privalo būti skiriamos visoms biudžete numatytoms išlaidoms padengti ir iki minimumo (tik leidžiant įstatymams) sumažintas tikslinis pajamų panaudojimas padengti konkrečias išlaidas;

7) **individualaus įvertinimo, arba „permatomos piniginės“ principas:** tiek savivaldybės pajamos, tiek ir išlaidos biudžeto projekte iššifruotinos pagal pajamų kilmę (rūši) ir išlaidų paskirtį;

8) **viešumo principas:** būtina sudaryti sąlygas tiek valdančiosios daugumos, tiek ir opozicijos atstovams, taip pat ūkio subjektams, interesų grupėms ir aktyviems bendruomenės nariams žinoti visą reikiamą informaciją apie biudžeto projektą ir pareikšti savo pastabas ir siūlymus, juos viešai įvertinti ir motyvuotai atmesti arba priimti.

Minėtų biudžetų formavimo principų (reikalavimų) įgyvendinimas praktiškai padaro savivaldybių veiklą kryptingesnę ir racionalią, drausmina ir pagrįstai riboja. Kokia padėtis ir kokių problemų kyla Lietuvoje? Jas būtų galima apibūdinti taip:

1) savivaldybių biudžetų sudarymo, vykdymo ir kontrolės bendrą tvarką reglamentuojančiais teisės aktais tėra įteisintas tik vienas – biudžeto balanso – principas. „Savivaldybių biudžetai turi būti patvirtinti be deficito“ – skelbiama Biudžeto sandaros įstatymo 27 straipsnyje. Visi kiti principai, kurie nėra įteisinti kaip privalomi reikalavimai, įgyvendinami priklausomai nuo kiekvienoje savivaldybėje susiklosčiusių tradicijų, savivaldybės vadovų išmanymo ir reiklumo, finansinėse tarnybose dirbančių asmenų kvalifikacijos ir patirties. Tai pasa-

kytina apie taupumo ir ekonomiškumo, realaus kasos darbo, viešumo principus;

2) kai kurių principų, nors ir oficialiai neįteisintų įstatymuose, savivaldybės, vykdydamos kitus įstatymus, bent iš dalies privalo laikytis, pvz., nuolatinio funkcijų atlikimo individualaus įvertinimo principo ir kt.;

3) nuolatinio funkcijų atlikimo principą yra sunku įgyvendinti, nes nėra aiški valstybės deleguotų funkcijų samprata ir šioms funkcijoms atlikti savivaldybėms iš valstybės biudžeto tiesiogiai nėra skiriama lėšų. Be to, šį principą sunku realizuoti neatskyrus savivaldybių savarankiškų privalomųjų funkcijų nuo savarankiškų savanoriškųjų. Vietos savivaldos įstatyme tokio savivaldybių funkcijų suskirstymo nėra;

4) nors Viešųjų pirkimų įstatymas ir kiti analogiški įstatymai drausmina savivaldybes ir sudaro tam tikras prielaidas taupumo ir ekonomiškumo principui įgyvendinti, tačiau, kalbant objektyviai, šis principas įgyvendinamas nepakankamai gerai. To priežastys – žinių ir patyrimo stoka taikant pažangius analizės metodus (pvz., kaštų/naudos), turto privatizavimo ir paslaugų privatizavimo sutapatinimas ir kt.;

5) valstybinė valdžia savivaldybes gana reikliai kontroliuoja, kaip šios laikosi įteisinto biudžeto balanso principo. Formaliai dėl to problemų nekyla. Tačiau svarbiau yra tikrasis savivaldybių finansinių išteklių poreikio ir lėšų įstatymų nustatytoms funkcijoms atlikti subalansavimas. Nors atskiros savivaldybės ir Savivaldybių asociacija protestavo svarstant savivaldybės biudžeto pajamų dydį lemiančius rodiklius ir 1998, ir 1999 metams, tačiau nelabai atsižvelgta į jų argumentus. Nenormalią padėtį aiškiai rodo akivaizdus išlaidų darbo užmokesčiui, socialinio draudimo įnašų ir paramos šeimai savivaldybių biudžetuose didėjimas (1997 m. –

64,6 proc., o 1999 m. jau 78,1 proc.) bei katastrofiškai mažai lėšų kapitalo investicijoms (be specialiųjų dotacijų iš valstybės biudžeto). Tokia situacija lemia, kad savivaldybėse realiai formuojami du biudžetai – formalusis (tikrasis) biudžetas, kuriame dauguma išlaidų subalansuota su pajamomis, apskaičiuotomis pagal įstatymų patvirtintus savivaldybių biudžetų pajamų dydį lemiančius rodiklius ir pervedimus iš valstybės biudžeto, bei „šešėlinis“ biudžetas, kurį metų pradžioje sudaro tik išlaidos, apskaičiuotos kaip realių (kiek tai galima objektyviai pagrįsti) išlaidų (išlaidų poreikio) ir išlaidų formaliajame (tikrajame) biudžete skirtumas. Šio biudžeto pajamų dalis „užpildoma“ gavus viršplaninių pajamų.

Iš Vyriausybės rezervo be aiškios tvarkos ir kriterijų savivaldybėms teikiamos beprocentinės paskolos ir „proginės“ lėšos gelbsti atskiras savivaldybes balansuojant jų biudžetus, bet nesprendžia problemos iš esmės ir tarp savivaldybių kursto nesantaiką;

6) realaus kasos darbo principas, nors ir neįteisintas, bet savivaldybių lygiu iš esmės yra neblogai įgyvendinamas planuojant realiai tekiančias išmokas. To negalima pasakyti apie savivaldybių biudžetų pajamas. Kalbant objektyviai, valstybinės valdžios galia ir galimybės veikti savivaldybių biudžetų pajamas yra lemiamos. Iki pat gruodžio mėnesio savivaldybės nežino jų pajamas lemiančių tvirtinamųjų rodiklių, be to, galimi net kardinalūs savivaldybių biudžetų pajamų nustatymo metodikos pokyčiai, kurie parengiami ir priimami staiga, reikiamai nepasitarus. Tai rodo 1998 metų patirtis. Finansų ministerija mokesčių pajamų planinius dydžius apskaičiuoja pagal sudėtingas formules, remdamasi iš jai pavaldžių mokesčių inspekcijų gautomis mokestinėmis pajamų prognozėmis. Dėl šių prognozių įstatymai nei-

numato jokių legalių kontaktų tarp mokesčių inspekcijų ir savivaldybių. Pastarosioms paliktos ribotos galimybės keisti prognozuojamų pajamų dydį;

7) viešumas labai priklauso nuo savivaldybės. Kai kuriose savivaldybėse per keletą pastarųjų metų įvyko gerų pokyčių. Vietiniuose laikraščiuose skelbiami priimti savivaldybių biudžetai, kartais net ir savivaldybių biudžetų įvykdymo apyskaitos. Aktyviems bendruomenės nariams ar interesų grupėms, rodančioms susidomėjimą, sudaromos sąlygos gauti svarstomojo savivaldybės biudžeto projektą ir skaičiavimus pagrindžiančią medžiagą. Viešumo principo įgyvendinimas kai kuriose savivaldybėse pasireiškia dar ir tuo, kad į svarstymus įtraukiama aktyvių opozicijos atstovų, kurie savo pasiūlymus gali formuluoti per frakciją ar frakcijų seniūnų posėdžius. Remiantis turima informacija apie viešumo principo įgyvendinimą, galima daryti išvadą, kad iš esmės visose savivaldybėse yra bent minimalios sąlygos suinteresuotiems ir aktyviems bendruomenės nariams dalyvauti šiame procese, ir stengiamasi atsižvelgti į gautas pastabas ir siūlymus. Tačiau tenka pripažinti, kad vietiniai laikraščiai nespausdina biudžeto projektų (tik priimtus biudžetus), nepateikia komentarų, nerengia specialių teminių puslapių, kuriuose būtų pateikta įvairių savivaldybės tarybos narių ir frakcijų nuomonių, neieškoma patrauklesnių formų, labiau sudominančių ir įtraukiančių bendruomenės narius į savivaldybės biudžeto sudarymo procesą.

Savivaldybių biudžetų sudarymo metodai

Paminėtini šie iš finansų teorijos ir kitų šalių savivaldybių praktikos žinomi ir taikomi savivaldybių biudžetų sudarymo metodai:

Didėjančio biudžeto sudarymo metodas. Jį taikant dėmesys koncentruojamas į nežymius gretimų, vienas po kito einančių biudžetų pokyčius ir pripažįstama, kad ankstesniais biudžetinėmis metais teiktų paslaugų ar atliktos veiklos rūšys ir jų išlaidos bus naujo biudžeto projekto pagrindas. Jis rengiamas patikslinus išlaidas dėl infliacijos ir numatomų nebeteikti paslaugų arba atvirkeščiai – įrašoma numatyta vykdyti nauja veikla ateinančiais biudžetinėmis metais. Biudžeto projektą rengiant šiuo metodu iš pradžių darbas yra gana mechaniškas, bet pabaigoje reikia įtemptų derybų. Tačiau po visų derybų ir kompromisų, kurie vis dėlto pasiekiami dėl ribotų biudžetų pajamų ir nedidelio jų padidėjimo, taip pat įvertinus akivaizdų faktą, kad dauguma savivaldybės teikiamų paslaugų ar vykdoma veikla yra įstatymų nustatyta ir nuolatinė, savivaldybės biudžetas yra ne kas kita, o atnaujintas praėjusių metų biudžeto variantas. Šis biudžeto sudarymo modelis vertinamas nelabai palankiai, nes nėra tinkamas naujai veiklai diegti, įvertina „pasenusias“ išlaidas (vieną kartą įtrauktos į biudžetą jos gali ilgam jame išlikti), orientuoja į praeitį, o ne į ateitį, ir pažanga ateina ne dideliais šuoliais, bet mažyčiais žingsneliais.

Bazinio biudžeto sudarymo metodas panašus į didėjančio biudžeto sudarymo metodą. Čia daugiausia dėmesio skiriama nustatyti bazę ir bazės atskirų elementų pasikeitimus tiek dėl infliacijos, tiek ir dėl naujos veiklos arba plėtros. Taikant bazinio biudžeto metodą aiškiai atskiriamos padarytos ir nepadarytos išlaidos, ilgalaikiai ir per trumpą laiką įvykę pokyčiai. Pripažįstama, kad šis metodas orientuotas į biudžeto plėtojimo galimybes, bet kartu tokį biudžetą parengti reikia daug darbo ir patirties.

Nustatytų ribų, arba fiksuotų limitų, metodas. Jis buvo labai populiarus Danijos savivaldybėse aštuntąjį dešimtmetį. Taikant šį metodą, savivaldybės tarybos komitetams iš anksto žinant jų sektoriams skiriamų išlaidų bendrą apimtį leidžiama parengti jų kuruojamo sektoriaus išlaidų sąmatą ir patiems nustatyti veiklos ir finansavimo prioritetus. Finansų komitetas, įvertinęs planuojamais biudžetiniais metais numatomas gauti pajamas, atskiriems komitetams paskirsto „išlaidų limitus“, kurių privalu laikytis.

Kritinių dydžių metodas (dar vadinamas marginaliniu, arba pokyčių planavimo, metodu). Ekonomikos augimo sąlygomis jis buvo tradicinis Danijos savivaldybių biudžetų sudarymo metodas. Taikant šį metodą, daugiausia dėmesio skiriama būtent naujai savivaldybės veiklai bei pajamų ir išlaidų planuojamam padidėjimui naujais biudžetiniais metais, pripažįstant, kad baziniais ir ankstesniais metais vykdyta savivaldybės veikla bei tam sukaupti ir panaudoti finansiniai ištekliai išliks tokie pat arba tik šiek tiek pakis. Rengiant savivaldybės biudžeto projektą dalyvaujantys komitetai ir administracijos skyriai, vadovaudamiesi Finansų komiteto rekomendacijomis dėl siūlomų naujų prioritetinių veiklos sričių biudžetiniais metais, rengia paraiškas ir nurodo, jų nuomone, svarbiausius savo sektoriaus prioritetus, konkrečią veiklą ir tam reikiamas išlaidas. Finansų komitetas, įvertinęs komitetų pasiūlytus prioritetus ir naują veiklą, parengia galutinį biudžeto projektą.

Siekiamų rezultatų biudžeto sudarymo metodas ir jo pagrindu sukurtas programinio biudžeto sudarymo metodas. Taikant siekiamų rezultatų biudžeto sudarymo metodą, daugiausia dėmesio skiriama tikslams ir programoms bei rezultatams, gautiems siekiant užsi-

brėžtų tikslų, ir panaudotiems tikslams pasiekti ištekliais. Biudžetas yra tarsi padalijamas į programines dalis, o iš komitetų ir administracijos skyrių, atsakingų už tam tikrą sektorių ar sritį, reikalaujama konkrečių užduočių ir veiklos planų. Programinio biudžeto sudarymo metodui būdinga: biudžeto ryšys su keliais tikslais bei numatomais gauti rezultatais ir orientavimasis į ateitį bei galimybę rinktis. Šio metodo taikymas pasitvirtina esant gerai veikiančiai savivaldybės strateginio valdymo sistemai, gebančiai operatyviai reaguoti į aplinkos pakitimus, laiku formuoti strategines kryptis ir kontroliuoti veiklos pokyčius. Programinio biudžeto sudarymo modelis retai taikomas ir dėl nepaprastai didelių biudžeto projekto rengimo išlaidų.

„Nulinio pagrindo“ biudžeto formavimo metodas ir jo pagrindu sukurtas biudžeto sudarymo blokais metodas. Taikant „nulinio pagrindo“ biudžetą nuolat reikia peržiūrėti ir tikslinti vykdomas programas, kurių įgyvendinimas ir finansavimas kinta dėl įvairių priežasčių ir savivaldybės institucijų sprendimų. „Nulinio pagrindo“ metodu šis modelis pavadintas dėl nuolatinio vykdomos veiklos, visų jai reikiamų išteklių paskirstymo įvertinimo ir efektyviausių ribotų išteklių panaudojimo būdų paieškos. Pripažįstama, kad tai su valdymu bei su savivaldybės planavimo ir kontrolės sistemomis glaudžiai susijęs modelis. Dėl nepaprastai didelių žmonių išteklių sąnaudų šis metodas „grynuoju“ savo pavidalu labai retai taikomas, o dažniausiai yra bazinio biudžeto metodo papildinys. Biudžeto sudarymo blokais metodas grindžiamas tais pačiais principais, bet taikomas kiek kitaip. Pavyzdžiui, Danijos savivaldybėse taikomam šiam metodui būdinga, kad savivaldybės taryba priima politinį sprendimą ir preliminariai suskirsto „išlaidų

limitus“ pagal 10–12 sektorių ir komitetus bei administracijos skyrius įpareigoja pateikti siūlymus (sprendimų blokus), kokios veiklos ar paslaugų būtina atsisakyti, norint biudžetą (išlaidų limitą) sumažinti, pvz., 10 arba 15 procentų. Finansų komitetas, įvertinęs komitetų siūlymus atsižvelgiant į planuojamas pajamas, parengia galutinį biudžeto projektą.

Dabar Lietuvoje esamą situaciją šioje srityje būtų galima apibūdinti šitaip:

1) jokiame valstybinės valdžios norminiame akte nėra nuostatų dėl savivaldybių biudžetų sudarymo metodų ir jų taikymo: nei dėl būtinumo taikyti vieną ar kitą metodą arba kelis metodus kartu, nei dėl teisės ar pareigos pačioms savivaldybėms pasirinkti priimtinausią iš teorijos žinomą metodą (ar jų derinį) ir taip racialesniu, mokslo rekomenduotu būdu sudaryti biudžetą. Kiekviena savivaldybė tai daro savaip, o sėkmė ar nesėkmė priklauso nuo politikų ir administracijos darbuotojų, ypač finansų tarnybos, žinių, sugebėjimų ir patirties;

2) Finansų ministerija, pagal įstatymą atsakinga už savivaldybių biudžetų sudarymo metodikos tvarkymo klausimus, nerengia studijų ir rekomendacijų, kuriose būtų pasiūlyti tinkamiausi ir dabar diegtini metodai savivaldybėse ir tų metodų įgyvendinimo rekomendacinė tvarka. Iš pirmo žvilgsnio atrodytų, kad tai teisingas pasirinkimas, paliekantis laisvę pačioms savivaldybėms veikti savarankiškai, bet, kita vertus, tai tik rodo valstybės institucijų abejingumą ir stichiškumo toleravimą, nesuinteresuotumą kartu su savivaldybėmis, esant ribotam lėšų kiekiui, tobulinti biudžetų sudarymo metodiką ir procedūras, surasti slaptų ir nepanaudotų išteklių;

3) LR Seimas 1998 m. spalio 22 d. priėmė rezoliuciją „Dėl Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros koncepcijos“, kurioje, nežinia ko-

dėl, vieninteliu pripažino programinį savivaldybių sudarymo metodą ir įpareigojo jį taikyti jau nuo 2000-ųjų metų. Nors tas metodas yra pažangus, bet net ir šį metodą sukūrusiose šalyse jis taikomas retai dėl didelių sąnaudų, būtino ryšio su gerai funkcionuojančia strateginio valdymo sistema savivaldybėje ir pan. „Programinio“ biudžeto ne tiek svarbu forma, kiek turinys. Programinis metodas įgyvendinti pasiūlytas net nesulaukus valstybės institucijų, kuriose jis buvo pradėtas taikyti 1999 metais, pirmųjų rezultatų; žinome, kad Lietuvos savivaldybėse nėra sukurta veiksmingų strateginio valdymo sistemų, nėra gerai parengtų specialistų, be to, savivaldybės yra labai inertiškos sistemos ir naujovės jose sunkiai skinasi kelią;

4) objektyvumo dėlei būtų galima pasakyti, kad ir savivaldybės neįvertina savo patirties, taikant biudžetų sudarymo metodus, jos yra prisirišusios prie įprastos praktikos. Turimos žinios leidžia daryti išvadą, kad Lietuvos savivaldybėse taikomas būdas labai artimas didėjančio biudžeto metodui, kuris, kaip rašyta, daugiau orientuotas į praeitį negu į ateitį. Tiesa, atskiros savivaldybės jau pamėgino diegti programinio biudžeto sudarymo metodo elementus „likučiu“, kuris susidaro po to, kai biudžetinės išlaidos yra „aprūpinamos“ lėšomis darbo užmokesčiui, socialiniam draudimui ir pan. Tas likutis paprastai yra menkas ir iš jo finansuojamos tik atskiros kultūros, sporto programos, kurias labiau tikėtų vadinti ne programomis, bet iniciatyvomis. Tačiau net ir programinio biudžeto sudarymo metodo taikymo pradininkams šio metodo esmė, taikymo metodika ir ribos yra neaiškios. Todėl tikrai kyla labai rimtų abejonių dėl veiksmingo šio metodo taikymo nuo 2000 metų visose Lietuvos savivaldybėse.

Nesvarbu, ar programinis biudžeto sudarymo metodas bus privaloma tvarka diegiamas

savivaldybėse jau nuo 2000 metų, ar atsikvošėjus pasiūlytas šio ar dar tinkamesnio metodo diegimas laipsniškai, būtina sutelkus jėgas kuo skubiau parengti detales ir aiškias metodo taikymo rekomendacijas bei apmokyti savivaldybių specialistus ir politikus. Brangi kiekviena diena.

Kiti aktualūs Lietuvos savivaldybių biudžetų sudarymo ir vadybos klausimai

Atkreiptinas dėmesys ir į šiuos aktualius savivaldybių biudžetų sudarymo ir vadybos klausimus.

Savivaldybių biudžetų rengimo, svarstymo ir priėmimo tvarkaraštis (grafikas)

Lietuvoje nėra savivaldybių, kuriose savivaldos institucijos priimtų sprendimus ar patvirtintų tvarką, pagal kurią būtų nustatyta aiški, vienodai visiems savivaldybės politikams bei tarnautojams suprantama ir privaloma savivaldybės biudžeto projekto rengimo, svarstymo ir priėmimo procedūra; privalomi terminai, darbai ir atsakingi vykdytojai. Šiems grynai procedūriniais dalykams reglamentuoti neskiriama reikiamo dėmesio.

Daugelyje savivaldybių biudžeto projektai rengti ir svarstyti skiriama labai maža laiko (biudžeto projektai pradedami rengti vėlyvą rudėnį). Objektvumo dėlei pasakytina, kad kai kuriose savivaldybėse padėtis smarkiai pasikeitė, pvz., Vilniaus miesto savivaldybės finansų tarnyba, rengdama 1999 metų biudžeto projektą, dar birželio mėnesį iš visų asignavimų valdytojui paprašė išlaidų sąmatų, o jau rugpjūčio mėnesį Biudžeto ir ekonomikos komitetui vertinti pagal sustambintas išlaidų grupes pateikė biudžeto projekto išlaidų dalį (kitaip sakant, nurodė prognozuojamą išlaidų poreikį pagal sekto-

rius ir stambias išlaidų grupes) ir palygino su bazinių metų atitinkamais skaičiais bei paaiškino pokyčių priežastis. Šiam komitetui aprobačius prognozuojamų išlaidų struktūrą (ir taip tarsi patvirtinus prioritетines veiklos ir išlaidų kryptis), apie atskirų sektorių prognozuojamas išlaidas buvo informuoti kiti savivaldybės tarybos komitetai, kurie kartu su asignavimų valdytojais bei administracijos ir padalinių vadovais analizavo net konkrečias išlaidų sąmatas. Finansų tarnyba dar spalio mėnesį pateikė pirmąjį biudžeto projektą (tiek pajamų, tiek ir išlaidų dalį) Ekonomikos ir finansų komitetui. Biudžeto projektas tikslintas net du kartus, o lapkričio mėnesio pabaigoje, prieš pat Seimui patvirtinant savivaldybių biudžetų dydį lemiančius rodiklius, pirmą kartą pateiktas tarybos posėdyje. Biudžeto projektas dar kartą svarstytas komitetuose tarybos statuto nustatyta tvarka, vėliau organizuotas bendras svarstymas jungtiniame komitetų posėdyje bei frakcijų seniūnų pasitarime. Taryba biudžetą patvirtino 1999 m. sausio 15 dieną. Visa tai galėtų būti geras pavyzdys kitiems.

Savivaldybių biudžetų pajamų sudėtis ir planavimas:

a) objektyviai vertinant savivaldybių biudžetų planuojamų pajamų dydį daugiau lemia valstybinės valdžios institucijos, o ne pačios savivaldybės. Tai patvirtina faktą, kad savivaldybės praktiškai nekeičia Finansų ministerijos apskaičiuotų, o vėliau padedančių nustatant tvirtinamuosius rodiklius, pajamų. Savivaldybių teisės savarankiškai nustatyti mokesčių pajamų tarifus ir vietines rinkliavas yra minimalios (įstatymų suteiktas teisės didėjimo kryptimi keisti tik kelių, pavyzdžiui, prekyviečių ir patento mokesčių tarifus). Dėl šios priežasties papildomų mokesčių pajamų savivaldybės gali gauti nelabai daug;

b) pagal Vietinių rinkliųv įstatymą savivaldybės gali įvesti tik įstatymu numatytų 4–5 rūšių vietines rinkliavas. Daugiau galimybių savivaldybėms suteikta planuoti kitas nemokesčines pajamas, tačiau ir jų dalis bendrose savivaldybių biudžetų pajamose nėra didelė – tik 2–4 procentai;

c) savivaldybėse nėra rengiama vidutinės trukmės finansinių planų, investicijų programų ar bent suvestinių investicijų planų;

d) Lietuvoje ne visos savivaldybių pajamos yra biudžetinės, dalis lėšų sukaupiama nebiudžetiniuose (tiksliniuose, specializuotuose) fonduose ir panaudojamos tų fondų nuostatuose numatytais kryptimis, pvz., Vilniaus miesto savivaldybėje sudaromi keturi fondai, iš kurių svarbesni Gamtos apsaugos ir Privatizavimo fondai. Šioje srityje kai kurioms savivaldybėms kyla tokių problemų: savivaldybių biudžetai ir fondų lėšų sąmatos tvirtinamos paprastai ne vienu metu, todėl nėra žinomi konsoliduoti savivaldybės finansiniai ištekliai; daugelyje savivaldybių nebiudžetinių fondų lėšų sąmatų bei lėšų panaudojimo apyskaitų tvirtinimą savivaldybės taryba deleguoja valdybai, kuri tai atlieka pritarus vienam iš tarybos komitetų (tačiau tai ne visada įvertinama). Todėl atsiranda tam tikrų galimybių nepažeidžiant galiojančios tvarkos lėšas skirti norimomis kryptimis;

e) daugelyje savivaldybių biudžetų planai rengiami neatsižvelgiant į praėjusių metų biudžetų vykdymo apyskaitas. Nesukoordinavus ir nesusiejus šių dalykų, neišnaudojamos tam tikros galimybės ir rezervai. Dažnai savivaldybės biudžeto įvykdymo apyskaitą, vasario viduryje siunčiamą Finansų ministerijai, taryba tvirtina tik metų pabaigoje. Savivaldybėse neatliekamas nepriklausomas finansinis ir valdymo auditas (išskyrus Valstybės kontrolės patikrinimą įstatymų nustatytais atvejais).

Savivaldybių biudžetų turinys

Lietuvoje nėra atskirai sudaromi administracinio valdymo ir nuosavybės valdymo biudžetai, nėra atskirai planuojamos pajamos ir išlaidos, darančios tiesioginę įtaką savivaldybei priklausančios nuosavybės pokyčiams (t. y. finansinės operacijos, gausinančios arba mažinančios savivaldybei priklausančią turta), bei pajamos ir išlaidos, nedarinančios tiesioginės įtakos savivaldybei nuosavybės teise priklausančios nuosavybės pokyčiams (šis biudžetas rodo, kiek ir kokias socialines ir komunalines paslaugas savivaldybė teikia bendruomenei ir kiek lėšų skiriama einamiesiems reikalams (vartojimui) finansuoti.

Norminių aktų nustatyta, kokios sudėties yra tvirtinamos biudžetų pajamos ir kaip suskirstytos biudžetų išlaidos. Tačiau aktuose nėra aptarta formalioji pusė – kokios formos ir kokie priedai privalo būti parengti svarstyti ir patvirtinti, t. y. koks yra biudžeto turinys. Čia taip pat viskas priklauso nuo konkrečios savivaldybės politikų ir specialistų žinių, kvalifikacijos, patirties ir norų.

Išvados

1. Savivaldybių biudžetų sudarymą, vykdymą, apskaitą ir kontrolę reglamentuojanti teisinė bazė yra moraliai pasenusi ir kuo greičiau keistina.

2. Už savivaldybių biudžetų sudarymo metodinių klausimų tvarkymą atsakingos valstybės institucijos vėluoja parengti naujus norminius aktus, nesprenžia problemų iš esmės, nesikviečia pagalbon naujoviškai mąstančių ekspertų.

3. Lietuvos norminiuose aktuose nėra įtvirtinti finansų teorijoje žinomi savivaldybių biudžetų sudarymo principai. Daugelis principų, net įteisinti, realiai negalėtų būti įgyvendinti dėl

dabar egzistuojančių valstybinės valdžios ir savivaldybių tarpusavio santykių, ribotų savivaldybių teisių ir galimybių didinti savo pajamas.

4. Remiantis informacija, galima daryti išvadą, kad savivaldybių finansiniai ištekliai (pajamos) ir lėšos, reikalingos įstatymų nustatytais funkcijoms vykdyti, nėra subalansuoti, t. y. pažeidžiamas ne formalusis, bet tikrasis biudžeto balanso principas. Nepaprastųjų išlaidų dalis savivaldybių biudžetuose katastrofiškai mažėja, jų nebeužtenka ne tik naujoms statyboms, bet net remontui ir būtiniausioms pagrindinėms priemonėms, kurių reikia mokykloms, darželiams, sveikatos priežiūros įstaigoms, įsigyti.

5. Savivaldybių biudžetų planuojamų pajamų dydį labiau lemia valstybinės valdžios institucijos, o ne pačios savivaldybės; savivaldybių teisės savarankiškai nustatyti mokesčių pajamų tarifus bei vietines rinkliavas yra minimalios; didesnės galimybės savivaldybėms suteiktos planuojant nemokestines pajamas.

6. Savivaldybėse yra sudaromos bent minimalios sąlygos, leidžiančios suinteresuotiems ir aktyviems bendruomenės nariams dalyvauti svarstant biudžetą; vyrauja teigiamas požiūris į gaunamas piliečių pastabas ir pasiūlymus, tačiau dauguma savivaldybių viešai neskelbia biudžetų projektų (spausdinami tik priimti biudžetai), nesistengia rasti patrauklesnių formų, labiau dominančių ir į šį procesą įtraukiančių daugiau bendruomenės narių, o pasitenkinama pačiomis paprasčiausiomis formomis.

7. Lietuvos teisės aktuose nėra nuostatų dėl savivaldybių biudžetų sudarymo metodų ir jų taikymo. Todėl savivaldybės tai daro savo nuožiūra, neturėdamos reikiamų žinių bei rekomendacijų, paprastai senais metodais.

8. Sprendimas pripažinti prioritetiniu ir nuo 2000-ųjų metų savivaldybėse diegti programinių biudžeto sudarymo metodą kelia didelių

abejonių. Jos kyla dėl nepakankamai parengtų specialistų ir metodikų stokos, dėl didelių sąnaudų taikant šį metodą ir dėl to, kad nėra ryšio su gerai funkcionuojančia strateginio valdymo sistema, nes ji Lietuvos savivaldybėse dar nesukurta.

9. Lietuvos savivaldybės nėra priėmusios sprendimų ir patvirtinusios tvarkos, kuria būtų nustatyta aiški, vienodai suprantama ir visiems savivaldybės politikams bei tarnautojams privaloma savivaldybės biudžeto projekto rengimo, svarstymo ir priėmimo procedūra, terminai ir vykdytojai; biudžeto projekto rengimo ir svarstymo terminai daugelyje savivaldybių labai trumpi.

10. Dauguma savivaldybių biudžetų projektus rengia neatsižvelgdamos į biudžetų vykdymo apskaitas; savivaldybėse neatliekamas nepriklausomas finansinis ir valdymo auditas.

11. Lietuvos savivaldybėse nerengiama vidutinės trukmės finansinių planų, investicijų programų.

12. Lietuvoje nesudaroma atskirų administracinio valdymo ir nuosavybės valdymo biudžetų.

13. Ne visos savivaldybės pajamos yra biudžetinės, dalis lėšų kaupiama ir panaudojama iš nebiudžetinių fondų, kurių sąmatos paprastai nėra tvirtinamos kartu su savivaldybės biudžetu (todėl nėra žinoma konsoliduotų savivaldybės finansinių išteklių). Daugelio savivaldybių tarybos šių fondų lėšų tvarkymą yra delegavusios vykdomosioms institucijoms, kurios turi galimybių šių fondų lėšas nukreipti norimomis kryptimis.

Siūlymai

1. Kuo greičiau pakeisti teisinę bazę, reglamentuojančią savivaldybių biudžetų sudarymą, vykdymą, apskaitą ir kontrolę, kad ji atitiktų

laikmečio reikalavimus bei derėtų su kitais teisės aktais. Geriausias sprendimas – parengti ir priimti specialų Savivaldybių finansų (biudžeto) įstatymą, kuriame būtų nustatyti savivaldybių pajamų šaltiniai, bendrųjų ir specialiųjų dotacijų nustatymo tvarka, finansinio pajėgumo ir išlaidų poreikių išlyginimo mechanizmas, biudžeto gyvybės ciklai, biudžeto sudarymo metodai ir kt.

2. Parengti ir priimti teisės aktus, kuriais savivaldybėms būtų suteiktos teisės neperžengiant įstatymų numatytų ribų nustatyti vietinių mokesčių tarifus ir vietines rinkliavas, būtų sudarytos sąlygos ir motyvacija savivaldybėms gauti kuo daugiau pajamų, teisingiau ir skaidriau paskirstytos bendrosios ir specialiosios dotacijos. Visa tai padidintų savivaldybių finansinį pajėgumą, padėtų subalansuoti savivaldybių biudžetų pajamas su išlaidomis, reikalingomis atlikti įstatymų nustatytas funkcijas (t. y. realiai įgyvendinti biudžeto balanso principą).

LITERATŪRA

1. Biudžeto projekto formavimo principai. LR Seimo nario A. Butkevičiaus pranešimas 1998 m. birželio 30 d. organizuotoje diskusijoje LR Seime.

2. Biudžetas ir finansai / K. Ehrhart, S. R. Schwarze, H. Welge. Vilnius: Pradai, 1996.

3. Lithuania municipal finance report. Housing and municipal services division, Country department IV, Europe and Central Asia Region, 1995.

4. Municipal finance / Lithuania. An opportunity for economic success. Vol. 2: Auditual background. A World Bank Country study, 1998.

3. Sudarant savivaldybių biudžetų programinį metodą diegti laipsniškai (reikia parengti laikotarpio), parengus detales ir aiškias metodo taikymo rekomendacijas ir priemonės bei apmokius savivaldybių politikus ir specialistus.

Kritiškai įvertinti ir kitų savivaldybių biudžetų sudarymo metodų taikymo galimybes, atrinkti tinkamiausius, o nustačius akivaizdžių jų taikymo naudą, net siūlyti juos įteisinti įstatymiškai.

4. Lietuvos savivaldybių asociacijai nuolat apibendrinti ir skleisti pažangią Lietuvos ir kitų šalių savivaldybių patirtį:

- kaip planuoti ilgalaikes investicijas;
- kaip nustatyti biudžetų projektų rengimo, svarstymo ir tvirtinimo tvarką;
- kaip įvertinti, rengiant naujo biudžeto projektą, finansinio audito atlikimo rezultatus;
- kokie būdai labiausiai pasiteisina su visuomene viešai svarstant biudžeto projektą ir kitose srityse.

5. Brazas A., Svetikas Ž., Astrauskas A. Savivaldybių finansų sistema // Fiskalinės decentralizacijos iniciatyva Lietuvoje: Seminaro pranešimai, 1996.

6. Seminaro „Fiskalinės decentralizacijos iniciatyva Lietuvoje“ išvados ir pasiūlymai // Valdymo reforma ir savivalda. Ekspresbiuletėnis Nr. 8 (15). Vilnius: Lietuvos informacijos institutas, 1996.

7. Jensen K. X. Upravljenije finansovoi dejatelnosti // Miestnoje samoupravljenije. Nacionalnaja asociacija miestnyh vlastei Danii i Sojuz Rosijskix gorodov, 1995.

BUDGETING IN MUNICIPALITIES

Summary

The article aims, on the basis of theoretical knowledge and accumulated information from the individual Lithuanian municipalities, to analyse the cur-

rently existing legislation and the actual situation in applying the principles and methods of municipal budget formation. It is, inter alia, designed to identi-

fy the major problems in this sector and, drawing on the useful experience of other countries, to offer solutions to these problems.

The author of the article has drawn the following conclusions:

1. The legislation regulating municipal budget formation, administration, accounting and its supervision is outdated and therefore requires an accelerated change taking into account the useful experience of other states, as well as the specifics of Lithuania.

2. Public institutions responsible for the management of methodological issues of municipal budget formation fail to prepare in due time new normative acts, do not take a profound approach to the solution of existing problems and are not willing to contract the most-advanced experts and employ their expertise.

3. The normative acts of Lithuania do not provide for the principles of municipal budget formation, which are well established in the finance theory. Some of the principles, however, are implemented, as other laws have binding, although indirectly, provisions on municipalities in this respect. On the other hand, most of the principles, even after legitimising them, could not be put into practice because of the currently existing relations between public authorities and municipal institutions, and the limited rights and possibilities of municipalities to increase their revenue.

4. Financial resources and funds of municipalities which are necessary to carry out the functions prescribed to them by law are not balanced out, i.e. the actual rather than the formal principle of budget balance is violated.

5. The level of estimated municipal budget revenue is determined by public institutions rather than municipalities themselves; the rights of municipalities to fix the tax derived revenues tariffs and local fees independently are minimal; greater autonomy is granted to municipalities in planning non-tax derived revenues and the potential in this field has not yet been fully exhausted.

6. The municipal system provides for minimum conditions which allow the interested and active members of the community to participate in the drafting of the budget; as a rule, observations and proposals from the residents are desirable, yet, the majority of municipalities tend to publish the approved budget

rather than a draft budget before it is approved and do not seem to search for more attractive ways ensuring a more lively interest and broader participation of the public in the budget drafting process; instead, most primitive forms are employed.

7. Lithuania's legislation does not provide for the methods of municipal budget formation and their application. Therefore, municipalities, being short of both the necessary expertise and recommendations, draft budgets at their own discretion.

8. The decision to give priority to a programme-based budget formation principle and implement it in the municipal system as of 2000, has raised serious doubts because of the shortage of professional proficiency of the personnel, lack of methods, high expenditure relating to the implementation of this method and the absence of well-functioning system of strategic management, which has not yet been developed.

The solutions to the problems involve:

1. The most expeditious change of legislation, which does not provide so far for municipal budget formation, implementation, accounting and supervision, to meet the present-day requirements and to be consistent with other legal acts. The best solution would be to draft and pass a special law on municipal budget, which would specify the sources of municipal revenues, the procedure for general and earmarked subsidising, set the mechanism for balancing out the financial capacities and required expenditures, establish the life cycle of the budget as well as the methods of budget formation etc.

2. Drafting and adopting legal acts which would allow the municipalities to establish tariffs for local fees and fix local charges, provide for conditions and interest in increased municipal revenues and a more fair and transparent allocation of subsidies. It would enhance the municipal financial capacity, help to balance out municipal budgetary revenues and expenditures required to carry out the functions prescribed by law, i.e. to put into practice the principle of balanced budget – the most important principle today.

3. Transition period is required for gradual implementation of the method of programme-based municipal budget formation, along with detailed and clear-cut recommendations and measures for applying this method as well as prior training of municipal politicians and experts.

Critical assessment of other methods of municipal budget formation and the possibilities of their application could lead to the selection of the most suitable ones and, in cases where the advantage of their application is evident, to their statutory provision.

1. Lithuanian Municipalities' Association could take up a responsibility of regularly summarising and spreading the best practice of the Lithuanian and other countries' municipalities on:

- the planning of long-term investments; establishing the procedure for drafting, consideration and approval of a budget; assessment of results of financial audit performed at municipalities;
- the most justifiable ways for debating the draft budget in public.

Įteikta 1999 m. birželio mėn.