



Vietos valdžios skolos augimo analizė: teoriniai ir praktiniai aspektai

Neringa Slavinskaitė

Socialinių mokslų doktorantė

Vilniaus Gedimino technikos universitetas

Saulėtekio al. 11, LT-10223 Vilnius, Lietuva

Tarptautinės teisės ir verslo aukštosios mokyklos

Finansų katedros lektorė

Laisvės pr. 58, LT-05120 Vilnius, Lietuva

El. p. neringa.slavinskaite@gmail.com; tel. + 370 672 44 458

ANOTACIJA

Kai vietos valdžios išlaidos tampa didesnės nei pajamos, šį skirtumą valstybė dažniausiai būna priversta dengti skolintomis lėšomis. Dėl tokio skolinimosi atsiradę vietos valdžios įsiskolinimai ir kiti finansiniai įsipareigojimai valstybės vardu formuoja valstybės skolą. Šiuo metu ekonomistai laikosi nuostatos, kad valstybės skolinimasis yra neišvengiamas ir tikrai nesmerktinas ūkio plėtros reiškinys. Valstybės sektoriui skolinantis šalies viduje ir užsienyje, tarp šalių persikirstomi kapitalo ištekliai. Ekonomikos teorijoje teigiama, kad valstybės sektoriaus skolinimasis gali paskatinti ekonomikos augimą. Tačiau visada yra rizika, kad dėl per didelio naudojimosi kreditais, ypač užsienio, gali atsirasti tokių skolos tvarkymo poreikių, kurie bus nepakeliami šalies biudžetui, ir tai apsunkins ekonomikos plėtrą. Valdant valstybės skolą visada reikia balansuoti tarp rizikos (pvz., palūkanų normos, valiutų kurso kitimo, refinansavimo), kurią norima prisiimti, ir skolinimosi išlaidų. Šalies skolinimasis yra socialinės ekonominės politikos įrankis. Vyriausybės skolinimosi poreikis – tai per biudžetinius metus susidariusi vyriausybės išlaidų suma, kurią numatoma finansuoti skolintomis lėšomis. Straipsnyje analizuojama vietos valdžios skola, jos struktūra ir dinamika, skolinimosi įtaka ekonomikai.

REIKŠMINIAI ŽODŽIAI: vietos valdžia, vyriausybės skola, skolinimosi limitai.

Local government debt on growth analysis: theoretical and practical aspects

ABSTRACT

If the local government expenditures are greater than the income, the state is obliged to cover this difference with the borrowed funds. Such borrowings, resulting from local government debts and other state's financial commitments create a state debt. Currently, the economists assume that state borrowing is inevitable and certainly not objectionable phenomenon of

economical development. When the state sector borrows both domestically and abroad, the capital resources are redistributed. Economic theory states that the state sector borrowings might promote the economical growth. However, there is always a risk that the excessive use of credits, especially foreign, may cause such needs of debt management, which could be unbearable for the country's budget, thereby impeding the economic development. When managing the State's debt there always must be a balance between the risk (e.g. the interest rate, changes in exchange rate, refinancing), which is going to be taken and borrowing costs. State borrowing is a tool of social economic policy. The need of Government's borrowing – a sum of its expenditures, which is formed during the budget year and which is going to be financed with borrowed funds. The article analyses the local government debt, its structure and dynamics and borrowing influence on the economy.

KEY WORDS: local Government, Government debt, borrowing limits.

Įvadas

Savivaldybės skolinimasis yra antrasis pagal svarbą savivaldybės pajamų šaltinis, o sudėtingomis sąlygomis jis tampa pagrindiniu šaltiniu, nes mokesčių mokėtojų galimybės uždirbti pajamų ir pelno gerokai sumažėja. Dėl šios priežasties savivaldybės skola yra nesmerktina ir būtina savivaldybei veikti. Ekonomikos teorijoje teigiama, kad valstybės sektoriaus skolinimasis gali paskatinti ekonomikos augimą. Tačiau visada yra rizika, kad dėl per didelio naudojimosi kreditais, ypač užsienio, gali atsirasti tokių skolos tvarkymo poreikių, kurie bus nepakeliami savivaldybės biudžetui, ir tai gali apsunkinti savivaldybės plėtrą.

Mokslinėje literatūroje pateikiami tyrimai, siekia įvertinti savivaldybės skolos dydį, skolai įtakos turinčius veiksnius, skolos prognozavimą. Užsienio ekonominėje literatūroje pateiktuose straipsniuose ir studijose siekiama nustatyti vietos valdžios skolos priimtinumą. Šią temą yra nagrinėję B. Dafflon (2010), M. Dylewski (2009), M. T. Balaguer-Coll; D. Prior, E. Tortosa-Ausina (2013). Šių autorių tyrimuose siūlomais metodais galima įvertinti ir prognozuoti savivaldybių skolos dydžio priimtinumą, atsižvelgiant į šalies makroekonominę padėtį. Vietos valdžios skolą yra nagrinėję šie užsienio autoriai: P. Bryson (2006), Feng Zheng; Feng Ye (2013), R. C. Fisher; R. W. Wassmer (2011), F. Bastida; A. Beyaert; B. Benito (2013), L. Shiyu; L. Shuanglin (2011). G. Žigienė (2004–2005; 2009) savo darbuose teoriniu aspektu aprašė Lietuvos savivaldybių išleidžiamų municipalinių obligacijų modelio pritaikymą.

Vietos valdžios skola – tai galimybė savivaldybėms finansuoti savo veiklą, tokia teisė numatyta ir įtvirtinta Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatyme. Šiame įstatyme nurodoma, kad toks veiklos finansavimas yra galimas,

kai reikia išlyginti biudžetų pajamų ir išlaidų skirtumą, taip pat investicijoms finansuoti. Tačiau, kaip teigia M. Dylewski (2009), vietos valdžios išlaidų didinimas pasinaudojant skola reiškia, kad savivaldybė skolindamasi didina vietos visuomenės lūkesčius.

Tyrimo tikslas – išanalizuoti Lietuvos vietos valdžios skolą.

Tyrimo objektas – Lietuvos savivaldybių skola.

Tyrimo metodika: mokslinės literatūros analizė, statistinių duomenų analizė, taikant variacijos užmojo (R), variacijos koeficiento (VK), aritmetinio vidurkio skaičiavimus, lyginamoji analizė, loginis tyrimo rezultatų apibendrinimas.

Vietos valdžios skolos samprata ir skolinimasis

Vietos valdžios dariniai įvairiose šalyse paskolas gali gauti iš įvairių šaltinių (J. Baltušnikienė, 2004):

- iš aukštesnių valdymo lygių darinių;
- iš įvairių finansų institucijų,
- skolintis vietos ar tarptautinėse finansų rinkose;
- gauti paskolas obligacijų emisijos pagrindu.

Pagrindiniai skirtumai, skiriantys savivaldybių (municipalines) obligacijas nuo kitų ūkio subjektų obligacijų, yra šie (G. Žigienė, 2004–2005; M. Lacatus, 2008):

- didesnis nei bankų ar korporacijų obligacijų patikimumas;
- žemesnės nei bankų ar korporacijų obligacijų palūkanų normos;
- palūkanų pajamos neapmokestinamos pajamų mokesčiu.

Tačiau visada skolinimosi galimybes ir mastą savivaldybės privalo susieti su skolos aptarnavimo ir padengimo šaltiniais. Dėl šios priežasties skolintis yra prasminga tik tada, kai skolintomis lėšomis finansuojamos ilgalaikės programos ir projektai, galintys ateityje užtikrinti skolai padengti reikalingas pajamas (Fisher; Wassmer, 2011).

Valstybės valdžia, siekdama sumažinti žemesnių valdymo lygių darinių fiskalinę riziką (paskolų panaudojimas didina vietos (regioninių) valdymo lygio darinių įsiskolinimą ir papildomas sąnaudas palūkanoms mokėti), įvairiais būdais daro įtaką jų skolinimosi mechanizmams. Galimos keturios vietos (regioninės) valdžios skolinimosi mechanizmų reguliavimo ar kontroliavimo sistemos (Ter-Minassian, Craig, 1997; Wetzel, 2001):

Pirma, kai žemesnių valdymo lygių darinių skolinimasis reguliuojamas vien tik kapitalo rinkose esamais suvaržymais. Ši skolinimosi reguliavimo

sistema pasaulyje nėra populiari, nes finansų rinkos ne visada yra laisvos ir atviros, sunku gauti išsamią informaciją apie kreditorius ir debitorius, sukurti institucijas, gebančias tinkamai reaguoti į rinkos signalus, ir kt.

Antra, įvairių valdžios lygių darinių kooperacija kuriant ir įgyvendinant paskolų reguliavimo mechanizmą. Atskirų valdymo lygių dariniai tarpusavio derybų ir informacijos keitimosi būdu suformuoja žemesnių valdymo lygių darinių skolinimosi reguliavimo mechanizmą, kuris veiksmingai gali veikti tik tose valstybėse, kuriose yra nusistovėję konkrečių valdymo lygių darinių fiskaliniai santykiai.

Trečia, taisyklėmis pagrįsta kontrolė. Taisyklės, kuriomis reguliuojami žemesnių valdymo lygių darinių skoliniai santykiai (pvz., paskolos dydis, skolinimosi tikslas (dažniausiai investicijų projektams) ir kt.), paprastai būna įteisintos įstatymuose.

Ketvirta, administracinė kontrolė, kai vietos (regioninių) valdymo lygio darinių skolinimasi reguliuoja valstybės valdžia, nustatydamą skolinimosi limitus, peržiūrėdamą ir sankcionuodamą skolinimosi operacijas ir kt.

Pasaulyje dominuoja administracinė žemesnių valdymo lygių darinių skolinimosi kontrolė (Ter-Minassian, Craig, 1997). J. Baltušnikienės (2004) teigimu, Lietuvoje dominuoja administracinė savivaldybių skolinimosi mechanizmo reguliavimo ir kontroliavimo sistema, kai savivaldybių skolinimasi reguliuoja valstybės valdžia, nustatydamą skolinimosi apribojimus, peržiūrėdamą ir sankcionuodamą skolinimosi operacijas.

Jeigu savivaldybėms nepavyksta subalansuoti biudžeto, jos Vyriausybės nustatyta tvarka, laikydamosi Seimo patvirtintų skolinimosi limitų (1 lentelė), gali (Lietuvos Respublikos biudžeto sandaros įstatymas):

- 1) imti iš vidaus kreditorių arba užsienio kreditorių ilgalaikes (kurių trukmė ilgesnė kaip vieni metai ir grąžinimo terminas ne tais pačiais biudžetiniais metais) paskolas arba teikti garantijas dėl paskolų, naudojamų tik investicijų projektams finansuoti;
- 2) imti iš vidaus kreditorių arba užsienio kreditorių trumpalaikes (kurių grąžinimo terminas tais pačiais biudžetiniais metais) paskolas biudžetiniais metais laikinam pajamų trūkumui padengti, kai nepakanka šiam tikslui savivaldybės biudžeto apyvartinių lėšų;
- 3) Vyriausybės nustatyta tvarka iš valstybės biudžeto apyvartinių lėšų savivaldybėms gali būti teikiamos trumpalaikės paskolos, kai susidarius laikinam pajamų trūkumui išnaudojamos savivaldybės biudžeto apyvartinės lėšos;
- 4) Vyriausybės nustatyta tvarka iš valstybės biudžeto apyvartinių lėšų savivaldybėms gali būti teikiamos trumpalaikės arba ilgalaikės paskolos,

1 lentelė. Seimo patvirtinti skolinimosi limitai savivaldybėms 2007–2013 metais

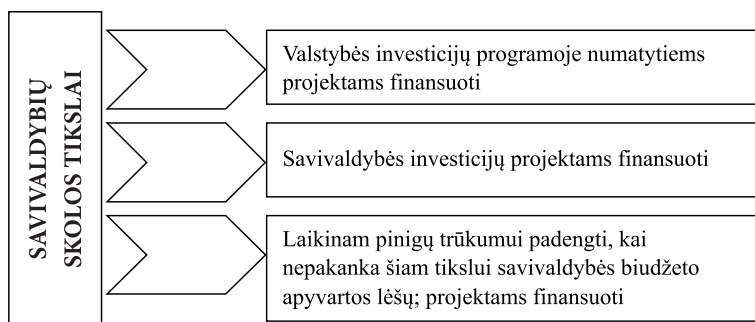
Metai	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Savivaldybės skola, proc.	35 (Vilniaus, Kauno miestų – 50)		30 (Vilniaus, Kauno miestų – 45)	40 (Vilniaus, Kauno miestų – 55)	40 (Vilniaus miesto – 85, Kauno miesto – 55)	70 (Vilniaus miesto – 120)	
Metinio savivaldybės grynojo skolinimosi suma, proc.	20, iš jų metinio trumpalaikio skolinimosi suma – 10		15, iš jų metinio trumpalaikio skolinimosi suma – 10	20, iš jų metinio trumpalaikio skolinimosi suma – 10	20 (Vilniaus miesto – 40), iš jų metinio trumpalaikio skolinimosi suma – 10	20 (Vilniaus miesto – 35)	
Grąžintina tais kalendoriniais metais savivaldybės paskolų ir palūkanų bei su paskolų ėmimu susijusių įmokų suma, proc.	20		15				
Savivaldybės garantijų limitas, proc.	5			10			
Savivaldybėms, vykdančioms investicijų projektus, finansuojamus ir iš ES paramos lėšų, proc.	10, iš jų 2 – avansiniam šių projektų finansavimui	18, iš jų 10 – avansiniam šių projektų finansavimui		Nustatomas papildomas skolos limitas 30		Išskyrus Vilniaus miesto savivaldybę (gali skolintis tik už praėjusius metus esančiam išiskolinimui už suteiktas paslaugas dengti ir projektams įgyvendinti)	
						Savivaldybėms, kurių skola daugiau kaip 45 proc. biudžeto pajamų	

Šaltinis: sudaryta autorės pagal 2007–2013 metų Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymus.

kai dėl kredito įstaigų veiklos apribojimo ir (arba) jų licencijų atšaukimo savivaldybės negali disponuoti savo lėšomis ir dėl to trūksta apyvartinių lėšų.

Budžetinės įstaigos savo vardu negali skolintis lėšų, prisiimti jokių skolinių įsipareigojimų. Toks skolinimosi mechanizmas taip pat rodo savivaldybių finansinio savarankiškumo lygį ir galimybę spręsti finansinius klausimus, tačiau neviršinant numatytų skolinimosi limitų.

Savivaldybės pagal Lietuvos Respublikos 2014 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymą gali skolintis tik tarybos nutarimu ir šiais tikslais (1 paveikslas):



1 pav. Savivaldybių skolinimosi tikslai

Šaltinis: sudaryta autorės remiantis Lietuvos Respublikos 2014 metų valstybės biudžeto ir savivaldybių biudžetų finansinių rodiklių patvirtinimo įstatymu.

Kaip matome, yra išskiriami 3 pagrindiniai savivaldybių skolos tikslai. Toliau straipsnyje bus analizuojamas vietos valdžios skolos poveikis šalies ekonomikai.

Vietos valdžios skolos poveikis šalies ekonomikai

Valstybės ir savivaldybių skolinimasis yra labai atsakinga ir sudėtinga valstybės veikla, kuri padeda savivaldybėms be problemų veikti ir įgyvendinti projektus, būtinus, kad šalies ekonomika galėtų plėtotis. Valstybės, kartu ir savivaldybių skola veikia ekonomiką, politinius pokyčius, tarptautinę reputaciją ir daugelį kitų veiksnių. Tačiau skola tam tikrais atvejais gali tapti net pajamų šaltiniu, kuris geba pakeisti dalį mokesčių, taip panaikinant biudžeto deficitą. Biudžeto deficitas ir tuo pačiu metu valstybės ar savivaldybių skola yra svarbus

ekonominės sistemos vystymosi veiksnys (R. J. Barro, 1999). Tačiau, jeigu skolintos lėšos naudojamos tik vartojimui ar trumpalaikiams projektams, tai skolintos lėšos neuždirbs reikalingų pajamų skolai grąžinti laiku (Sedleckaitė ir Kazlauskas, 2011).

J. Čiburienė ir M. Povilaitis (2005) išskiria du pagrindinius skolos vartojimo padarinius:

1. Mokant mažesnius mokesčius, didėja šalies namų ūkių disponuojamos pajamos, dėl šios priežasties skiriama daugiau lėšų vartojimo išlaidoms. Tai reiškia, kad valstybės skolinimasis iš dalies kompensuoja mokesčių didinimą, neišvengiamą esant subalansuotam išdui.
2. Dėl ateityje valstybės skolos aptarnavimo išlaidoms apmokėti didėsi mokėtojų mokesčių pablogės mokėtojų finansinė būklė. Tačiau vartotojai gali tam pasiruošti – užuot leidę pinigus vartojimui, pradėti taupyti dabar.

Taip pat J. Čiburienė, M. Povilaitis (2005), J. Janulytė (2011), Ž. Karazijienė, A. Sabonienė (2009), I. Maana, R. Owino, N. Mutai (2008) nurodo konkretų išiskolinimo poveikį šalies ekonomikai (žr. 2 lentelę):

2 lentelė. Išiskolinimo poveikis šalies ekonomikai

Poveikis šalies ekonomikai	Poveikio šalies ekonomikai paaiškinimas
Neigiamą įtaką pinigų politikai	Norėdamos apmokėti obligacijų palūkanas, vyriausybės išleidžia dar daugiau obligacijų, taip grimztama į dar didesnes skolas
Palūkanų, skirtų valstybės skolai aptarnauti, įtaka šalies ekonomikai	Palūkanų mokėjimas, varžydamas vyriausybės galimybes subalansuoti biudžetą arba finansuoti kitų visuomeninių sektorių veiklas, verčia vyriausybę mažinti išlaidas kitiems tikslams arba kasmet finansuoti didesnę biudžeto deficitą.
Skolos įtaka fiskalinę politiką lemiantiems sprendimams	Valstybės ar savivaldybės skolinimasis neskatina jos efektyviau planuoti biudžetą, taip pat atsakingai nevertinamas išlaidų tikslingumas.
Pavojus prarasti politinę nepriklausomybę dėl augančios valstybės skolos	Kai gaunama daug užsienio kapitalo, užsienio investuotojai daro didelę įtaką tų šalių pinigų ir fiskalinei politikai, netgi tiesioginį spaudimą valdžiai.
Išiskolinimo įtaka kapitalo išstūmimui	Norėdamos padengti palūkanas, vyriausybės gali kelti mokesčius privačiam sektoriui, o tai mažina investicijas į naujus įrenginius, gamybos plėtrą.

Poveikis šalies ekonomikai	Poveikio šalies ekonomikai paaiškinimas
Skolos poveikis asmeninėms santaupoms	Asmeninės santaupos išaugtų, jei dalis namų ūkių taupytų sumažėjusių mokesčių sąskaita, kad vėliau galėtų daugiau vartoti; į ateitį žvelgiantys vartotojai suprastų, kad auganti skola, didėjančios vyriausybės palūkanos padidins mokesčius; didesnė savivaldybės skola turės poveikį palūkanų normoms ir darbo užmokesčiui, o tai atitinkamai veiks asmenines santaupas.
Skolos įtaka kapitalui	Kai visuomeninis ribinis kapitalo produktas yra daug didesnis už privatų ribinį kapitalo produktą, mažėjanti vyriausybės skola ir didėjantis kapitalas turėtų daug didesnę teigiamą įtaką šalies ekonomikai.

Šaltinis: sudaryta autorės remiantis J. Čiburienė, M. Povilaitis (2005), J. Janulytė (2011), Ž. Karazijienė, A. Sabonienė (2009), Maana I.; Owino R., Mutai N (2008).

2 lentelėje matyti, kad skola daro nevienareikšmišką poveikį valstybės ekonomikai. Kadangi savivaldybių skolos įskaičiuojamos į valstybės skolą, jų poveikį iš dalies galima susieti su valstybės skolos poveikiu ekonomikai. Nėra bendros ekonomistų nuomonės dėl skolos poveikio, todėl labiau akcentuojamas būsimų mokesčių didinimas dėl skolos aptarnavimo. Iš R. J. Barro (1999) atliktų empirinių tyrimų galime matyti, kad tarp skolos ir makroekonominių rodiklių nėra stiprios koreliacijos, tai reiškia, kad valstybės skolos naštos nėra, t. y. teigiami ir neigiami valstybės skolos padariniai tiesiog atsveria vieni kitus. Jeigu skola yra skirta investicijoms, tai yra pageidautina padėtis, kuri skatina vietos savivaldos administracinio vieneto plėtrą (Dylewski, 2009). L. Janulytė (2011), kaip ir prieš tai minėti autoriai, išskiria panašų skolos poveikį ekonomikai, tik prie visų nagrinėtų skolos padarinių prideda infliaciją. L. Levišauskaitė ir G. Rūškio teigimu (2003), vienas iš svarbiausių didėjančios skolos padarinių yra sumažėjusios privačiųjų investicijų finansavimo iš skolintų lėšų galimybės, nes vis daugiau lėšų, kurias būtų galima investuoti į šalies ekonominių ūkį, nukreipiama skolai aptarnauti.

Daugelis mokslininkų sutaria, kad, esant augančiai ekonomikai, kai kapitalas gana nedidelis, o investicijų galimybės ir jų grąža yra didesnė nei išsivysčiusiose šalyse, savivaldybių skolinimasis turėtų teigiamai paveikti ekonomikos plėtrą. S. Whitaker, A. Scarponi (2012) ir R. A. Greer (2013) taip pat pritaria minčiai, kad skolinimasis gali skatinti miestų ekonomikos plėtrą, tačiau tik augančios ekonomikos šalyse. Ekonomikos augimas reikalauja daugiau pinigų, ir dėl to gali tikslingai didėti įmonių, vartotojų, valstybės ir teritorinių vienetų skolos. Tačiau yra daug neaiškumų vertinant, ar efektyviai naudojamos skolintos

lėšos ir kokią įtaką savivaldybės skola turi ekonomikos augimo tempams, užimtumui, infliacijai ir kitiems makroekonomikos rodikliams. Jeigu skola naudojama tik vartojimui ar trumpalaikiams projektams, tai skolintos lėšos neuždirbs reikalingų pajamų skolai gražinti laiku; skola turi būti naudojama pinigams kurti. Dauguma autorių pritaria auksinei skolinimosi taisyklei: skolintis reikia tik išlaidoms, kurios ateityje duos pajamų ir sudarys sąlygas gražinti skolą.

Tai reiškia, kad savivaldybės skolinasi lėšų, kad investuotų į žmogiškąjį ir fizinį kapitalą: sveikatos apsaugą, švietimą, komunikacijas, transportą ir pan. Ekonomika gali plėtotis naudojant skolintas lėšas ir garantuoti skolos gražinimą laiku, jeigu yra šios sąlygos: skolintos lėšos efektyviai investuojamos; savivaldybės skolos lygis nekelia grėsmės ekonominiam stabilumui; vykdoma optimistinius lūkesčius palaikanti politika; nesusiduriama su išorės sukrėtimais. Tačiau dideli valstybės skoliniai įsipareigojimai gali lėtinti ekonomikos augimą dėl didėjančios palūkanų normos, nes mažesnė suma skiriama investicijoms, taip pat dėl nemotyvuotų investuotojų ir sumažėjusio jų aktyvumo. Verslo plėtros galimybės daugeliu atvejų priklauso nuo didesnių finansinių išteklių, kuriuos suformuoti iš nuosavų šaltinių, ypač besivystančiose šalyse (kaip Lietuva), yra gana sudėtinga. Tiek ekonomiškai išsivysčiusios, tiek besivystančios šalys aktyviai ir įvairiais būdais bando pritraukti investicijų srautus. Dažniausiai pasirenkami efektyvesni ekonominiai metodai, kuriais stengiamasi sudaryti investicijoms ir verslo plėtrai patrauklią aplinką (Karazijienė, 2009). Skolintas kapitalas ir dėl jo investicijų suteikia bendrovėms strateginių konkurencinių pranašumų. Dažnai skolintas kapitalas ir investicijos yra vienas kitą papildantys elementai: investicijų augimas lemia skolinto kapitalo augimą ir atvirkščiai (Norvaišienė, Stankevičienė, Krušinskas, 2008). Savivaldybės skolinimosi vietos ir užsienio rinkose variantai yra neatsiejami šalies makroekonominės politikos elementai. Skolinimosi rinkų pasirinkimas yra tiesiogiai susijęs su valstybės mokėjimų balansu.

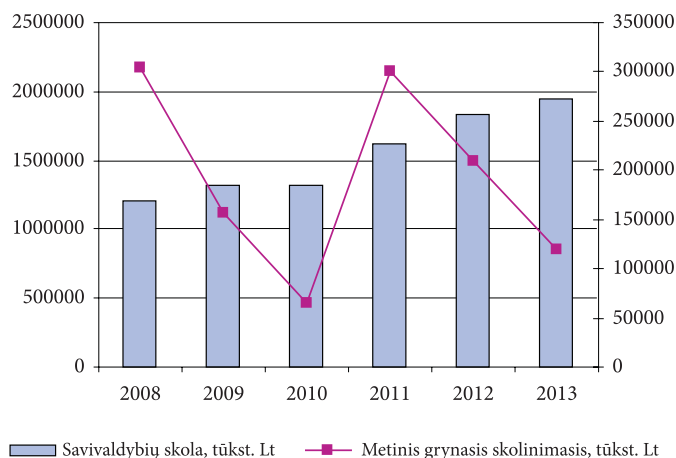
Vietos valdžios skolos apžvalga 2008–2013 metais

Apžvelgus teorinius savivaldybės skolos aspektus, toliau bus atliekamas tyrimas, padėsiantis įvertinti vietos valdžios skolą. Tyrimui atlikti naudojami 2008–2013 metų duomenys. Skolos dydžiui įvertinti naudojami rodikliai:

1. Skolos dalis nuo valstybės skolų – šis rodiklis parodo, kokią dalį savivaldybių skola sudaro nuo valstybės skolos. Rodiklis apskaičiuotas autorės remiantis Finansų ministerijos duomenimis.

2. Skolos dalis nuo bendrojo vidaus produkto (BVP) – šis rodiklis parodo atitinkamą metinę savivaldybių skolos procentinę dalį nuo šalies BVP.
3. Skolos dalis nuo pajamų (R. W. Wassmer ir R. C. Fisher (2011) – šis rodiklis parodo atitinkamą metinę savivaldybių skolos procentinę dalį nuo pajamų. Naudojamas Finansų ministerijos pateikiamas rodiklis.
4. Skola, tenkanti vienam gyventojui (R. W. Wassmer ir R. C. Fisher (2011) – šis rodiklis parodo, kiek savivaldybių skolos tenka vienam šalies gyventojui. Rodiklis apskaičiuotas autorės remiantis Finansų ministerijos ir Lietuvos statistikos departamento duomenimis.
5. Užsienio skolos santykis su visa skola – šis rodiklis parodo, kokią dalį savivaldybės skolos sudaro įsiskolinimai užsieniui. Rodiklis apskaičiuotas autorės remiantis Finansų ministerijos duomenimis.

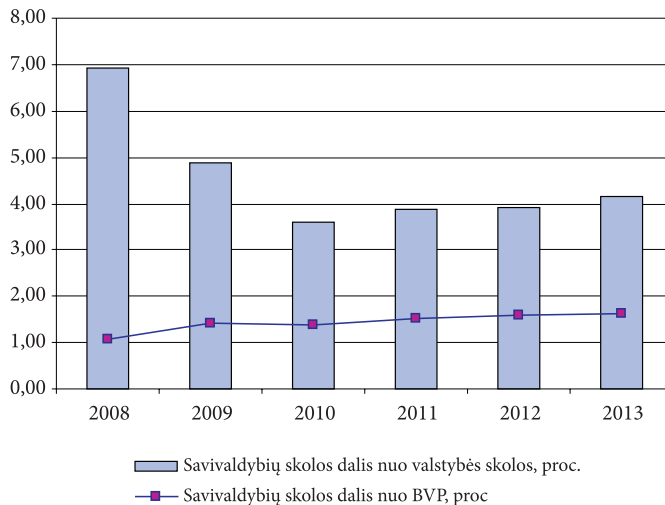
Pirmiausia apžvelgsime, kaip kinta savivaldybių skola ir metinis grynasis skolinimasis nuo 2008 iki 2013 metų. Kaip matome 2 paveiksle, didžiausia skola yra 2013 metais ir siekia beveik 2 000 000 tūkst. Lt. Labiausiai vietos valdžios paskola išaugo 2011 metais – 23 proc. (301 597 tūkst. Lt), palyginti su 2010 metais. Mažiausias vietos valdžios skolos augimas buvo 2010 metais – 5 proc. (64 794 tūkst. Lt), palyginti su 2009 metais. Nagrinėjamu laikotarpiu (nuo 2008 iki 2013 metų) vietos valdžios paskola išaugo net 62 procentais.



2 pav. Lietuvos savivaldybių skolos ir metinio grynojo skolinimo dinamika 2008–2013 metais

Šaltinis: sudaryta autorės remiantis Finansų ministerijos duomenimis.

Lietuvoje įstatymais yra reglamentuota, kad valstybės skolą sudaro tiek centrinės valdžios, tiek ir vietos valdžios skola. Tai reiškia, kad savivaldybių skola yra įskaičiuojama į visos valstybės skolą. Savivaldybės skola, nors ir nežymiai, daro tokį patį poveikį, kaip ir valstybės skola. Vidutiniškai per 2008–2013 metus savivaldybių skola sudarė 5 proc. nuo visos valstybės skolos. Savivaldybių skolos dalis, kaip ir absoliutus skolos rodiklis, kinta panašia tendencija, išskyrus 2008 metus, kai savivaldybių skolos dalis nuo valstybės skolos sudarė didžiausią dalį, t. y. 7 proc. nuo valstybės skolos, nors absoliutus savivaldybių skolos dydis tais metais buvo vienas mažiausių per analizuojamą laikotarpį (2 pav.).

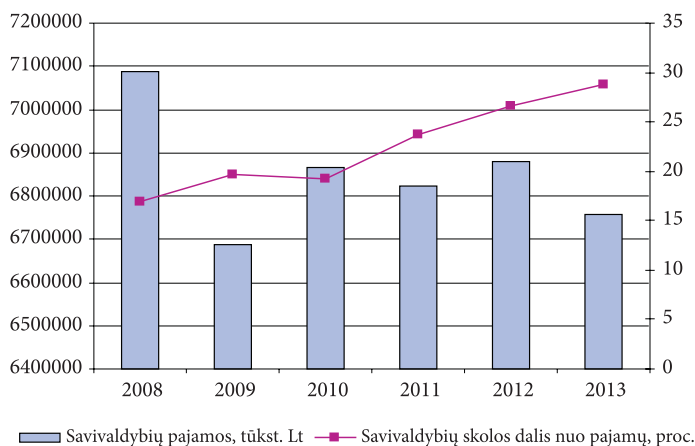


3 pav. Savivaldybių skola nuo valstybės skolos ir BVP 2008–2013 metais

Šaltinis: sudaryta autorės remiantis Finansų ministerijos duomenimis.

Savivaldybių skola kaip santykinis dydis su bendruoju vidaus produktu kinta panašia tendencija, išskyrus 2008 metus (absoliutus savivaldybių skolos dydis tais metais buvo vienas mažiausių per analizuojamą laikotarpį), kai savivaldybių skolos dalis nuo BVP sudarė mažiausią dalį, t. y. 1 proc. nuo BVP. Nors bendrasis vidaus produktas augo kiekvienais metais, tačiau vyriausybės skola augo sparčiau ir užėmė vis didesnę bendrojo vidaus produkto dalį (2013 m. siekė 1,63 proc. nuo BVP).

Toliau aptarsime, kaip kinta savivaldybių skolos dalis nuo pajamų 2008–2013 metais (4 pav.).



4 pav. Savivaldybių pajamų ir skolos dalies nuo pajamų dinamika 2008–2013 metais

Šaltinis: sudaryta autorės remiantis Finansų ministerijos duomenimis.

Savivaldybių skolos ir pajamų santykis 2013 metais, palyginti su 2008 metais, išaugo (nuo 17 iki 28 proc.), bet buvo mažesnis už valstybės nustatytas ribas (žr. 1 lentelę). Tačiau per 2008–2013 metų laikotarpį imtinai dalis miestų savivaldybių viršijo nustatytas ribas (3 lentelė).

3 lentelė. Didžiųjų Lietuvos miestų savivaldybių skola nuo patvirtintų savivaldybės pajamų 2008–2013 metais, proc.

Savivaldybė \ Metai	Metai					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Vilniaus	53,9	59,0	61,6	87,4	117,5	114,1
Kauno	32,2	36,7	36,1	46,3	45,4	43,5
Klaipėdos	21,2	28,0	32,1	40,0	46,3	43,2

Šaltinis: sudaryta autorės remiantis Finansų ministerijos duomenimis.

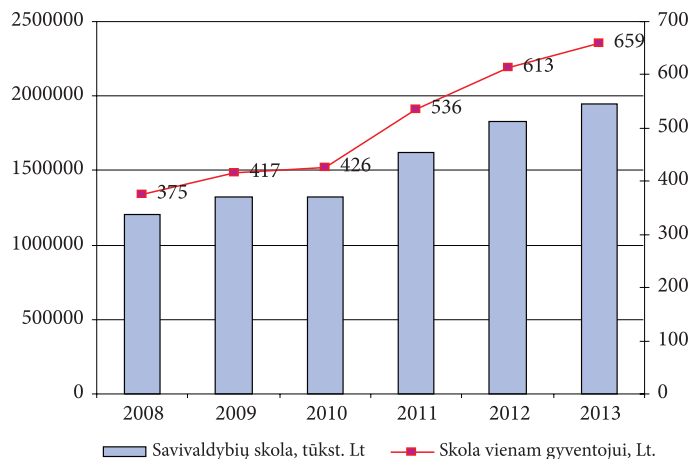
Vilniaus miesto savivaldybės skolos ir pajamų santykis viršijo nustatytas 2008–2011 metų ribas (žr. 1 lentelę), kitos nagrinėjamos savivaldybės (Kauno ir Klaipėdos) nepasiekė nustatyto limito. Nors M. Dylewski (2009) rekomenduojama 60 proc. skolos nuo pajamų riba, tačiau Vilniaus miesto savivaldybės skola nuo 2010 metų buvo aukščiau rekomenduojamos maksimalios ribos, tai reiškia, kad savivaldybė negali jaustis saugi, užtikrinti savo

kreditingumo ir duoti garantijų kitiems. Iš 3 lentelės matyti, kad Vilniaus miesto savivaldybės skolos ir pajamų santykis nuo 2008 iki 2013 metų didėjo ir 2012 metais viršijo 100 proc. nuo planuojamų pajamų. Kauno miesto savivaldybės skolos ir pajamų santykis nuo 2008 iki 2011 metų didėjo ir pasiekė 46 proc. nuo planuojamų pajamų, o nuo 2012 metų mažėjo ir siekė 43 proc. nuo planuojamų pajamų. Klaipėdos miesto savivaldybės skolos ir pajamų santykis buvo didžiausias 2012 metais ir pasiekė 46,3 proc. nuo planuojamų pajamų. Iš 3 lentelės matyti, kad visų nagrinėjamų miestų savivaldybių skola procentais nuo patvirtintų savivaldybės pajamų 2013 metais sumažėjo.

Norint įvertinti savivaldybių skolą, yra būtina atsižvelgti ir į kitą svarbų rodiklį, tai yra skolą, tenkančią vienam gyventojui (Karajizienė, 2011; Levišauskaitė, Rūškys, 2003; Vaicekauskas, Rašickas, 2013) (žr. 5 pav.).

Pagal santykinį rodiklį – savivaldybių skola, tenkanti vienam gyventojui, – matyti panaši tendencija: savivaldybių skola auga, kartu auga ir skola vienam gyventojui. Nuo 2008 iki 2013 metų savivaldybių skola vienam gyventojui išaugo nuo 375 iki 659 litų.

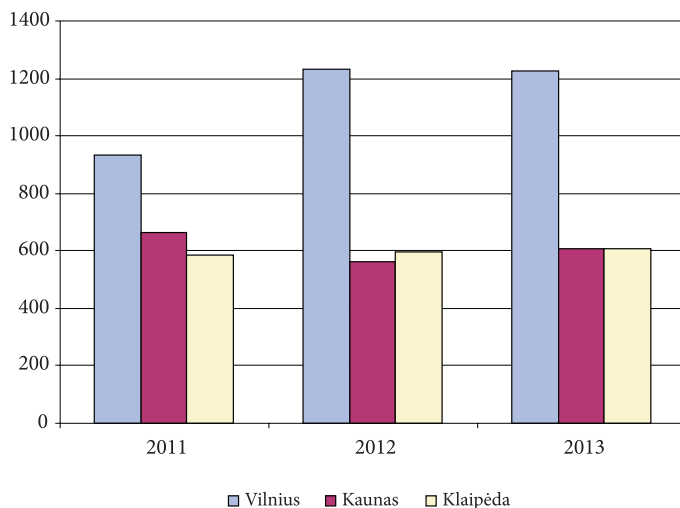
Didžiausią skolą turi Vilniaus miesto savivaldybė (2012–2013 metais vienam gyventojui tenkanti savivaldybės skola sudarė daugiau kaip 1 200 Lt, kai 2008 metais ji siekė tik 900 Lt). Kitų didžiųjų Lietuvos miestų savivaldybių skola vienam gyventojui yra kur kas mažesnė, palyginti su Vilniaus savivaldybe,



5 pav. Lietuvos savivaldybių skola, tenkanti vienam gyventojui 2008–2013 metais

Šaltinis: sudaryta autorės remiantis Finansų ministerijos ir Lietuvos statistikos departamento duomenimis.

ir nagrinėjamu laikotarpiu svyruoja nuo 560 iki 670 litų vienam gyventojui. Tai rodo, kad Vilniaus miesto savivaldybė gerokai viršija Lietuvos savivaldybių skolos dalį, tenkančią vienam gyventojui 2011–2013 metais (svyravo nuo 536 iki 659 litų vienam gyventojui).



6 pav. Didžiųjų Lietuvos miestų savivaldybių skolos dalis, tenkanti vienam gyventojui 2011–2013 metais

Šaltinis: sudaryta autorės remiantis Finansų ministerijos ir Lietuvos statistikos departamento duomenimis.

Išvados

Valstybės ir savivaldybių skolinimasis yra labai atsakinga ir sudėtinga valstybės veikla, padedanti savivaldybėms be problemų veikti ir įgyvendinti projektus, būtinus, kad ekonomika galėtų plėtotis. Savivaldybių skolos yra įskaičiuojamos į valstybės skolą, jų poveikį iš dalies galima susieti su valstybės skolos poveikiu šalies ekonomikai. Nėra bendros ekonomistų nuomonės dėl skolos poveikio, todėl labiau akcentuojamas būsimų mokesčių didinimas dėl skolos aptarnavimo.

Lietuvoje įstatymais yra reglamentuota, kad valstybės skolą sudaro tiek centrinės valdžios, tiek ir vietos valdžios skola. Tai reiškia, kad savivaldybių skola yra įskaičiuojama į visos valstybės skolą. Savivaldybės skola, nors ir neįvykiai, daro tokį patį poveikį, kaip ir valstybės skola. Vidutiniškai per 2008–2013

metus savivaldybių skola sudarė 5 proc. nuo visos valstybės skolos. Savivaldybių skolos dalis, kaip ir absoliutus skolos rodiklis, kinta panašia tendencija, išskyrus 2008 metus, kai savivaldybių skolos dalis nuo valstybės skolos sudarė didžiausią dalį, t. y. 7 proc., nors absoliutus savivaldybių skolos dydis tais metais buvo vienas mažiausių per nagrinėjamą laikotarpį.

Savivaldybių skola kaip santykinis dydis su bendruoju vidaus produktu kinta panašia tendencija, išskyrus 2008 metus (absoliutus savivaldybės skolos dydis tais metais buvo vienas mažiausių per nagrinėjamą laikotarpį), kai savivaldybės skolos dalis nuo BVP sudarė mažiausią dalį, t. y. 1 proc. nuo BVP. Nors bendrasis vidaus produktas augo kiekvienais metais, tačiau vyriausybės skola augo sparčiau ir užėmė vis didesnę bendrojo vidaus produkto dalį (2013 m. siekė 1,63 proc. nuo BVP).

Pagal santykinį rodiklį – savivaldybių skola, tenkanti vienam gyventojui, – matyti panaši tendencija: savivaldybių skola auga, kartu auga ir skola vienam gyventojui. Nuo 2008 iki 2013 metų savivaldybių skola vienam gyventojui išaugo nuo 375 iki 659 litų.

LITERATŪRA

- Balaguer – Coll, M. T.; Prior, D.; Tortosa – Ausina, E. (2013). *On the determinants of local government debt: Does one size fit all?* Universitat Jaume, Spain.
- Baltušnikienė J. (2004) Fiskalinės decentralizacijos teoriniai ir metodologiniai aspektai. Pinigų studijos 1, 89–102.
- Bastida F.; Beyaert A.; Benito B. (2013). Electoral Cycles and Local government debt management. 39(1): 107–132.
- Bryson, P. J. (2006). *Local Debt in the Context of Decentralisation and Reform*.
- Čiburienė, J., Povilaitis, M. (2005). Valstybės skolos poveikis ekonomikai. *Organizacijų vadyba: sisteminiai tyrimai*. Nr. 33, p. 23– 35.
- Dafflon, B. (2010). *Local debt: from budget responsibility to fiscal discipline*. [interaktyvus] [žiūrėta 2014-01-07]. Prieiga per internetą: <<http://commonweb.unifr.ch/EcoDean/Pub/telecharg/wp/417.pdf>>.
- Dylewski, M. (2009). Local Government in Poland: problems of debt limits. p. 76–82. *In improvement of public management and administration: progressive experience in Poland*. Poznan School of Banking, Poland.
- Dylewski, M. (2009). Local Government in Poland: problems of debt limits. p. 76–82. *In improvement of public management and administration: progressive experience in Poland*. Poznan School of Banking, Poland.
- Feng Zheng; Feng Ye. (2013). *Early Warning Model of Local Governments' Debt Risk in China Based on the Financial Perspective*. Shanghai, China. Vol. 2, No.

- Fisher, R C.; Wassmer, R. W. (2011). *Debt Burdens of California State and Local Governments: Past, Present, and Future*. California.
- Fisher, R C.; Wassmer, R. W. (2011). *Debt Burdens of California State and Local Governments: Past, Present, and Future*. California.
- Greer, R. A. (2013). *Three essays on Local Government debt*. Dissertacion.Lexington, Kentucky.
- Janulytė, L. (2011). Valstybės skolos poveikio ekonomikai principai. *Contemporary Issues in Business, Management and Education* 2011. Vilnius, ISBN 978-609-457-015-5.
- Karazijienė, Ž., Sabonienė, A. (2009). Valstybės skolos struktūra ir valstybės skolinimosi įtaka Lietuvos ekonomikai. *Ekonomika ir vadyba* 14: 271–279.
- Karazijienė, Ž. (2011). Valstybės skolos dydžio prognozavimo galimybės. *Ekonomika ir vadyba*. 16, p. 527–534.
- Levišauskaitė, K.; Rūškys, G. (2003). *Valstybės finansai*. Kaunas: Vytauto didžiojo universiteto leidykla.
- Maana, I.; Owino, R., Mutai, N. (2008) Domestic Debt and its Impact on the Economy – The Case of Kenya. 13Th Annual African Econometric Society Conference in Pretoria, South Africa from 9th to 11th July.
- Mosteanu, T.; Lacatus, C. M. (2009). The Municipal Bonds – the Cause and the Effect of the Local Financial Decentralisation Growth. Romanian Case. p. 51–60. In *Theoretical and Applied Economics*. Academy of Economic Studies, Bucharest.
- Norvaišienė, R., Stankevičiene, J. and Krušinskas, R. (2008). The Impact of Loan Capital on the Baltic Listed Companies' Investment and Growth. *Inžinerine Ekonomika-Engineering Economics*(2), p. 40–48.
- Robert J. Barro. (1999). *Notes on Optimal Debt Management.*, Harvard University, May.
- Sedleckaitė, D. V., Kazlauskas, R. Lietuvos valstybės skolos poveikis, (2011). [interaktyvus] [žiūrėta 2014-11-01]. Prieiga per internetą: <<https://ojs.kauko.lt/index.php/stmd/article/view/221/217>>.
- Shiyu Li; Lin Shuanglin (2011). The size and structure of China's government debt, *The Social Science Journal*, 48(3): 527–542. <http://dx.doi.org/10.1016/j.soscij.2011.06.003>
- Ter-Minassian T. (1997). Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview. *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, D. C.: International Monetary Fund.
- Ter-Minassian T., Craig J. (1997). Control of Subnational Government Borrowing. *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington, D. C.: International Monetary Fund.
- Vaicekauskas, T.; Račickas, E. (2013). Valstybės skolos vertinimo teoriniai ir praktiniai aspektai Europos Sąjungos šalių kontekste. *Ekonomika ir vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. (29), p. 38–50. Kaunas.
- Whitaker, S.; Scarponi, A. (2012). *Municipal Borrowing Trends in the Fourth District*. Federal Reserve Bank of Cleveland, Economic Trends.

Žigienė, G. (2004–2005). *Municipalinių obligacijų išleidimo Lietuvoje modelio kūrimas*. Tarptautinio verslo ir ekonomikos tyrimų centras. p. 67.

Žigienė, G. (2004–2005). *Municipalinių obligacijų išleidimo Lietuvoje modelio kūrimas*. Tarptautinio verslo ir ekonomikos tyrimų centras.

Žigienė, G. (2009). Skandinaviškasis savivaldybių obligacijų išleidimo modelis – Lietuvos galimybių įvertinimas. *Ekonomika i vadyba: aktualijos ir perspektyvos*. 2(15), p. 359–366. VU.

INFORMACIJA APIE AUTOREŲ

Neringa Slavinskaitė

Tarptautinės teisės ir verslo kolegijos lektorė, socialinių mokslų doktorantė. Domėjimosi ir tyrimo sritys: statistika, finansų analizė, įmonių ūkinės veiklos analizė, fiskalinė decentralizacija.

Copyright of Current Issues of Business & Law is the property of International School of Law & Business and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.